

Tome CLXXVII

Session ordinaire

Band CLXXVII

Ordentliche Session

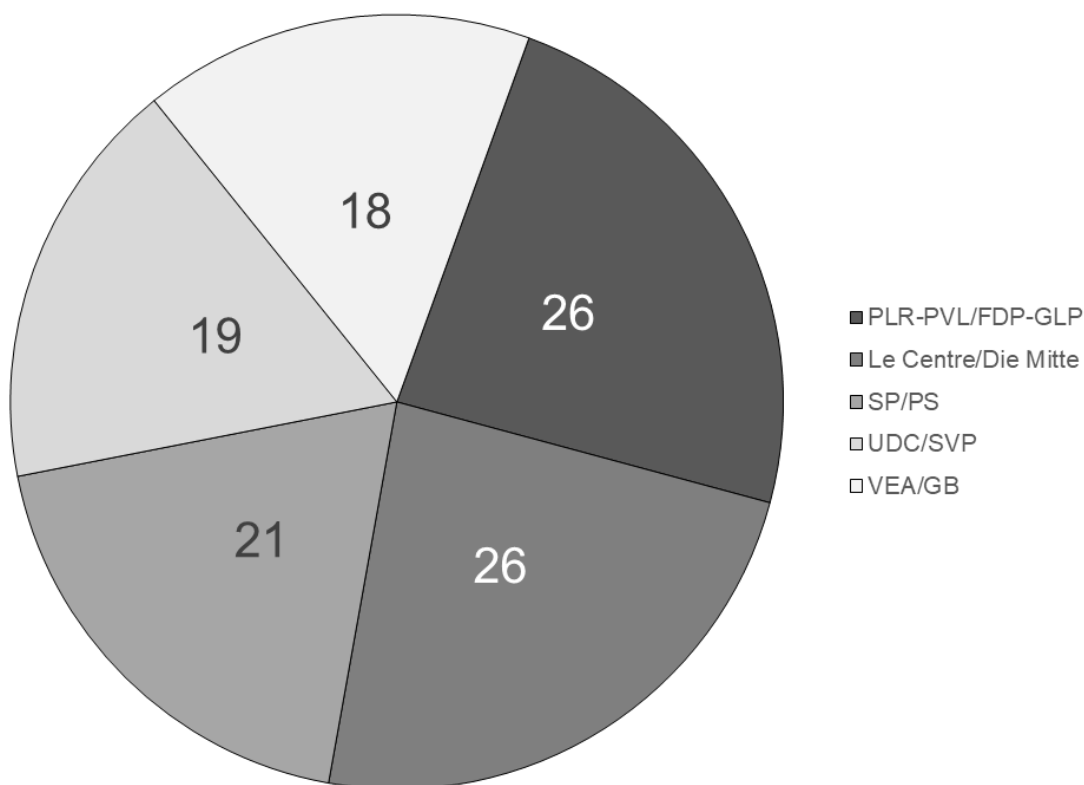
—

Mars / März 2025

Contenu/Inhalt	Pages/Seiten
Première séance, mardi 25 mars 2025 – 1. Sitzung, Dienstag, 25. März 2025	217 – 239
Deuxième séance, mercredi 26 mars 2025 – 2. Sitzung, Mittwoch, 26. März 2025	239 – 275
Troisième séance, jeudi 27 mars 2025 – 3. Sitzung, Donnerstag, 27. März 2025	276 – 299
Quatrième séance, vendredi 28 mars 2025 – 4. Sitzung, Freitag, 28. März 2025	300 – 331
Attribution des objets aux commissions – Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen	332 – 334
Messages – Botschaften	334 – 649
Préavis – Stellungnahmen	649 – 685
Dépôts et développements – Begehren und Begründungen	686 – 756
Réponses – Antworten	757 – 1044
Composition du Grand Conseil – Zusammensetzung des Grossen Rates	1045 – 1048
Table des matières – Inhaltsverzeichnis	1049 – 1055

Cercles électoraux/Wahlkreise	Sièges/Sitze
SC Sarine-Campagne/Saane Land	23
GR Gruyère/Greyerz	20
SE Singine/Sense	15
FV Fribourg-Ville/Stadt Freiburg	13
LA Lac/See	13
BR Broye/Broye	11
GL Glâne/Glane	8
VE Veveyse/Vivisbach	7

Groupes parlementaires/Fraktionen	Sièges/Sitze
PLR-PVL/FDP-GLP Groupe libéral-radical et verts-libéraux / Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion	26
Le Centre/Die Mitte Groupe Le Centre/Fraktion Die Mitte	26
PS/SP Groupe socialiste/Sozialdemokratische Fraktion	21
UDC/SVP Groupe Union démocratique du centre / Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	19
VEA/GB Groupe VERT·E·S et allié·e·s/Fraktion Grünes Bündnis	18



Première séance, mardi 25 mars 2025

Présidence de Françoise Savoy (PS/SP, SC)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2013-GC-39	Divers	Ouverture de la session		
2013-GC-4	Divers	Communications		
2025-GC-32	Divers	Validation du mandat de Vincent Pfister, en remplacement de Benoît Rey		
2024-GC-299	Recours en grâce	Recours en grâce du 11 octobre 2024	Huis clos	<i>Rapporteur-e</i> Bernard Bapst
2024-DIAF-30	Décret	Naturalisations 2025 - Décret 1	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Roland Mesot <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2024-DIAF-4	Loi	Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)	Entrée en matière Renvoi Première lecture	<i>Rapporteur-e</i> Elias Moussa <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2025-GC-71	Election judiciaire	Procureur-e 100 % (droit pénal économique)	Scrutin uninominal	
2025-GC-72	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal économique - poste 1	Scrutin uninominal	
2025-GC-74	Election judiciaire	Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse - poste 1	Scrutin uninominal	
2025-GC-76	Election judiciaire	Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac - poste 1	Scrutin uninominal	
2025-GC-78	Election judiciaire	Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation - poste 1	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Christian Clément, Gaétan Emonet, Carole Baschung, Nicolas Bürgisser, Liliane Galley et Charly Cotting.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

Divers 2013-GC-39

Ouverture de la session

Présidente du Grand Conseil. J'ai le plaisir d'ouvrir cette deuxième session de l'année 2025. Soyez toutes et tous les bienvenu-e-s au sein de ce Parlement.

Le cinéma peut ouvrir des portes, la littérature aussi. Contrairement aux réseaux sociaux qui sont flous et fous parfois, les textes, eux, sont nets et précis. Nous avons le plaisir, cet après-midi, d'accueillir le texte de M^{me} Tatjana Erard, autrice de la Ville de Fribourg. Le texte sera lu cet après-midi par notre collègue, M. François Ingold.

Ingold François (VEA/GB, FV). "Monsieur le conseiller communal, vous ne pourriez pas faire quelque chose pour la bouche d'égout de la rue de la Neuveville. C'est juste devant mes fenêtres et à chaque fois qu'une voiture passe, ça me réveille."

"Mais je vous reconnais. Je vous ai vu dans le journal. C'est vous le nouveau vice-syndic ? Il paraît que vous êtes socialiste. Félicitations, je pensais pas vivre ça de mon vivant à Fribourg. J'espère que vous allez enfin faire quelque chose pour nous. Ça fait longtemps qu'on attend que le PS soit majoritaire dans cette ville. Il va falloir montrer ce que vous valez maintenant."

"Merci Monsieur Friedly, vous êtes resté proche du peuple, malgré votre casquette de conseiller. Vous ne nous avez pas oubliés, nous autres les ouvriers."

Voilà un petit florilège de ce qu'on entend lorsque la politique est notre métier.

On m'a d'ailleurs souvent demandé ce qui m'avait poussé à me présenter. Je viens de la Neuveville, forcément je côtoyais davantage les bas-fonds que les hautes sphères. Difficile de dire exactement le point de départ, je dois dire que ça s'est fait un peu tout seul. On fait des théories autour d'une ou deux Cardinal après les entraînements de foot à Central et de basket à la Freiburgia. Cela bataille chaque semaine avec les copains au bistrot du Populaire ou aux Arcades. Sur la construction du pont de la Poya, d'un projet d'ascenseur le long de la façade de la cathédrale, de la fin des trams à Fribourg, des chansons d'Arlette Zola et même, et même du droit de vote des femmes.

On cause, on cause, alors on nous dit qu'on parle bien, qu'on a de bonnes idées. On nous demande d'abord de prendre des responsabilités dans nos associations. Pour ma part, je deviens président de la Lyre musique ouvrière.

Nos copains de foot sont maçons, ferblantiers, les membres de la fanfare travaillent aux trolleys, on boit l'apéro à la Maison du Peuple, je viens de la Basse-Ville... Forcément, le jour où on me propose de mettre mon nom pour compléter une liste, c'est celle du parti socialiste. Et depuis il faut dire que je suis dans mon élément, je bataille encore plus qu'avant.

Pour les proches, ce n'est pas toujours très clair ce qu'on fait. Par exemple, l'autre jour encore, ma fille m'a demandé ce que signifiait le mot « édilité ». Je lui ai dit que comme j'étais architecte, j'essayais de rendre la ville de Fribourg plus belle. On s'interroge aussi sur certaines de nos actions, comme se déguiser en cantonnier à Carnaval et tronçonner le mur de bois construit sur le pont de St-Jean pour séparer l'Auge de la Neuveville. Il y a même de jolies légendes qui se créent; comme celle du funiculaire repeint en rouge après sa rénovation. On a dit que c'était un coup du PS puisque Fribourg a pour la première fois la majorité socialiste. Comme quoi c'est possible d'allier le conservatisme de notre canton et le socialisme qui soutient les ouvriers de nos nouvelles industries.

Et qui sait de quoi l'avenir sera fait ? Peut-être qu'un jour, il y aura un parti politique pour défendre l'environnement. Pourquoi pas ? Moi je suis pour, du moment qu'on continue de batailler pour que Fribourg soit une ville où on aime vivre.

Georges Friedly, engagé dans la vie politique fribourgeoise entre 1966 et 1986 en tant que l'un des premiers conseillers communaux fixes puis vice-syndic, député et président du Grand Conseil.

Georges Friedly, dit aussi Kiki ou Jackson, était mon grand-papa. Il est mort lorsque j'avais 24 ans. Je n'ai pas pris assez le temps de parler avec lui, alors parfois je le fais revivre au travers de mes textes. J'imagine ce qu'il m'aurait raconté à travers les bribes de ce que je sais de sa vie. Je suis fière de ce qu'il a accompli pour Fribourg, je suis fière qu'il ait osé défendre ses idées, je suis fière qu'il soit resté fidèle à ses valeurs. Par ma profession d'enseignante de français et d'éthique, j'essaie à ma manière de suivre ses pas. On bataille sur un ouvrage, une règle d'orthographe, l'actualité, la façon de vivre ensemble dans une classe, une école, une société.

On prend le temps, lorsqu'on lit un livre, d'apprendre à connaître les personnages, de se mettre à leur place, de comprendre leurs actes, leurs idées. Puis seulement après, on se fait un avis qui nous aidera à faire nos propres choix.

Dans notre quotidien qui file à toute allure, prend-on encore le temps d'apprendre à connaître l'autre ? D'écouter ce qu'il ou elle a vraiment à dire ? Qu'en est-il des autres façons de penser ? Ne s'empêche-t-on pas parfois d'être vraiment à l'écoute de toutes et tous, surtout quand cette personne n'est pas de son parti ?

La lecture est garante de la démocratie puisque les personnages qui la constituent empêchent une pensée unique. Vos débats lors des sessions du Grand Conseil aussi. Merci de continuer de batailler ensemble pour que Fribourg soit une ville où on aime vivre.

(Tatjana Erard, engagée dans l'éducation, dans la culture et auteure de quatre ouvrages tous liés à Fribourg.)

Divers 2013-GC-4 Communications

Présidente du Grand Conseil.

1. Insertion du badge

Je vous demande de ne pas oublier d'insérer votre badge dans l'appareil du micro afin que vous puissiez voter.

2. Respect du secret de fonction

Je vous rappelle également que chaque membre du Grand Conseil est tenu de respecter le secret de fonction tel que le stipule l'article 53 et l'article 100 de la loi sur le Grand Conseil.

3. Les rendez-vous à ne pas manquer cette semaine

Mercredi 26 mars :

- > De 07.00 h à 08.30 h, les députés du Lac se rencontreront dans la salle Felder.
- > De 7 h 00 à 8 h 30, le Forum der Sensler Grossräte se retrouvera dans la salle Aetterli et le Comité AFISA à l'espace des député-e-s.
- > La séance du comité du Club économique se déroulera de 7 h 45 à 8 h 30 dans la salle Werro.
- > A 12 h 00, ce dernier rencontrera les représentants pharmaceutiques dans la salle Felder.
- > La Conférence romande des enfants, organisée par Terre des Hommes, se tiendra dans la salle des pas perdus de 8 h 45 à 11 h 00. 44 jeunes s'y réuniront afin de discuter avec les député-e-s. Le Conseil des jeunes y effectuera également une présentation.
- > L'entretien annuel entre une délégation du Conseil d'Etat et le Bureau débutera à 14 h 00 au lieu de 13 h 30. Il se tiendra dans la salle Felder.

Jeudi 27 mars :

- > Le Comité des communes des montagnes fribourgeoises se retrouvera dans la salle Aetterli de 7 h 00 à 8 h 30.
- > A la même heure, vous pourrez assister à une conférence du D^r Caneva sur ENEO, organisée par le Club Formation Education, dans la salle des pas perdus.
- > De 12 h 00 à 14 h 00, l'HFR y rencontrera le Grand Conseil.
- > La séance du Club agricole se tiendra à la même heure dans la salle Aetterli.

Vendredi 28 mars :

- > De 7 h 00 à 8 h 30, le Club sport et loisirs présentera le Projet Bike-In à l'Espace des député-e-s.
- > Le Club santé-social effectuera quant à lui une présentation de la structure Pallia-Vie dans la salle Felder. Cette présentation débutera à 7 h 30 et se terminera à 8 h 30.

4. Liens d'intérêts

Enfin, je vous signale que le ou la député-e doit rappeler ses liens d'intérêts lorsqu'il ou elle s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas pour le ou la député-e qui intervient de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il ou elle s'exprime. Les liens d'intérêts suivants

doivent être signalés: les activités professionnelles, les fonctions assumées au sein d'organe de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales, de droit privé ou de droit public, les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale, les fonctions politiques exercées et enfin les fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.

5. FC Grand Conseil

Je termine ce volet des communications en adressant mes sincères félicitations à l'ensemble du FC Grand Conseil qui a vaillamment représenté notre Parlement jeudi dernier lors d'un match de hockey sur glace qui s'est tenu à Langnau. Félicitations, chers amis sportifs ! (*Applaudissements*) Je tiens à relever le score de 3 à 3 tout à fait honorable. Bravo Messieurs et Mesdames !

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Divers 2025-GC-32

Validation du mandat de Vincent Pfister, en remplacement de Benoît Rey

Présidente du Grand Conseil. Le Bureau du Grand Conseil a constaté, sur la base du dossier y relatif, que le remplacement du député a été fait conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques par la préfète du district de la Sarine. Le Bureau a également constaté que M. Vincent Pfister remplit les conditions d'éligibilité fixées par l'article 48 de la loi sur l'exercice des droits politiques et n'est pas touché par l'article 49 de la même loi, fixant les incompatibilités entre le statut professionnel et la fonction de député au Grand Conseil. Par conséquent, le Bureau propose au Grand Conseil de valider ce mandat de député.

> La validation de ce mandat est acceptée tacitement.

> Le député est assermenté selon la formule habituelle.

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

Recours en grâce 2024-GC-299

Recours en grâce du 11 octobre 2024

Rapporteur-e: **Bapst Bernard** (*UDC/SVP, GR*)

Huis clos

> Le huis clos est prononcé.

> La grâce et l'assistance judiciaire sont refusées.

> Le huis clos est levé.

Décret 2024-DIAF-30

Naturalisations 2025 - Décret 1

Rapporteur-e:	Mesot Roland (<i>UDC/SVP, VE</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	05.11.2024 (<i>BGC mars 2025, p. 434</i>)
Préavis de la commission:	06.02.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 435</i>)

Entrée en matière

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). J'ai le plaisir de vous présenter le décret 2025-1, qui est le onzième décret de naturalisation de cette législature. Le présent décret comprend 133 dossiers de demandes d'octroi du droit de cité suisse et fribourgeois. Pour ce décret, la Commission a siégé à 16 reprises : 4 séances pour traiter les cas sur dossiers, 10 séances d'auditions, 1 séance dédiée au projet bis et 1 séance de coordination.

La Commission a examiné avec attention tous les dossiers de ce décret et a procédé aux auditions des personnes selon les exigences légales. Au terme de cette procédure, la Commission émet un préavis favorable à l'octroi du droit de cité suisse et fribourgeois à 202 candidates et candidats compris dans 128 dossiers. Ceux-ci remplissent toutes les conditions légales, fédérales et cantonales. La Commission donne un préavis négatif pour 5 dossiers. Les candidates et candidats compris dans 4 dossiers souhaitent suspendre leur demande de naturalisation. A la suite d'une demande de prolongation du délai de détermination d'un avocat, la Commission des naturalisations propose de suspendre le dossier numéro 14. Il sera réintégré dans un prochain décret. Six candidats compris dans quatre dossiers, initialement préavisés positivement sous conditions après leurs auditions, ont régularisé leur situation. Ils obtiennent donc un préavis positif lors de la reprise de leur dossier durant les séances des 21 et 27 février ainsi que du 14 mars 2025. J'y reviendrai lors du traitement des articles.

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

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie la Commission et son Président pour le travail effectué. Je n'ai pas de remarques complémentaires. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la Commission.

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

Lecture des articles

I. Acte principal

Art. 1

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Tout d'abord, les candidats figurant dans les dossiers 14, 34, 37, 97 et 109 ont été préavisés négativement car ils ne remplissaient pas les conditions légales pour obtenir la naturalisation suisse. Ces dossiers 34, 37, 97 et 109 font l'objet d'une demande de suspension par les requérants et requérantes eux-mêmes ; ils seront donc retirés du décret. À cela s'ajoute également le retrait du dossier numéro 14 par la Commission des naturalisations pour des raisons juridiques, comme cela a été expliqué précédemment.

Ensuite, les candidats compris dans les dossiers 10, 15, 74 et 107 sont réintégré au décret car ils remplissent les conditions pour recevoir la nationalité suisse. Pour finir, une enfant née durant le traitement du décret sera ajoutée au dossier de sa mère, le numéro 104.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Prenant acte du retrait de certains dossiers, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la Commission.

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

Art. 2

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). L'article 2, au vu des décisions prises à l'article 1, rejoint la version initiale du Conseil d'Etat. Pas plus de commentaires.

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

Art. 3

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

Annexes 1 et 2

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la Commission.
- > Modifiées selon la proposition de la Commission (projet bis).

Titre et préambule

- > Adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.
- > La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

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

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VEA/GB), Pfister Vincent (FV,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 94.*

Loi 2024-DIAF-4**Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)**

Rapporteur-e:	Moussa Elias (<i>PS/SP, FV</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier , Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	28.01.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 436</i>)
Préavis de la commission:	27.02.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 564</i>)

Entrée en matière

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). C'est la deuxième fois en six mois que je me retrouve propulsé rapporteur d'une commission parlementaire sans en avoir été désigné président par le Bureau du Grand Conseil. Il est vrai que je n'ai pas oublié que la dernière fois que je me suis retrouvé dans ce même rôle, cela n'avait pas porté chance au projet de loi concerné, qui a essuyé une non-entrée en matière du Grand Conseil.

J'espère bien évidemment que l'histoire ne va pas se répéter aujourd'hui et je remercie mes collègues de la commission pour la confiance accordée et les débats nourris en commission, ainsi que notre collègue Nicolas Bürgisser pour la présidence efficace de la séance de commission du 27 février dernier. Je remercie également M. le Représentant du Gouvernement et les représentants de l'administration cantonale pour les réponses et les explications fournies.

Je n'ai pas de lien d'intérêt direct et imminent avec cet objet. En effet, d'une part, et vous le savez, l'élection au Conseil communal de la Ville de Fribourg s'effectue traditionnellement selon le système proportionnel, et d'autre part, mon nom n'a pas été mentionné dans le dernier article de La Liberté consacré aux papables aux élections 2026 au Conseil d'Etat.

Par contre, j'ai un lien d'intérêt direct et passé, puisque j'étais déjà membre de la commission parlementaire ayant examiné le premier projet de loi et j'étais l'auteur de la demande de renvoi partiel à laquelle le Conseil d'Etat s'était rallié à l'époque et que le Grand Conseil avait acceptée le 22 mars 2023. Ce renvoi demandait justement de soumettre au Grand Conseil un projet de loi sur un bulletin unique pour l'élection au système majoritaire, soit exactement le présent projet de loi.

Au nom de la commission parlementaire, je remercie le Conseil d'Etat qui a pris très au sérieux cette demande du Grand Conseil et qui nous a délivré un message de grande qualité et une analyse approfondie des différents enjeux, y compris un avis de droit de haut vol.

Ce projet de loi vise à modifier le système actuel - et qui prévaut également dans le canton de Neuchâtel, par exemple - pour introduire un bulletin unique pour les élections au système majoritaire. Cela diminuera le taux de bulletins nuls et simplifiera le vote pour l'électrice et l'électeur, et, partant, assurera une meilleure mise en œuvre de la liberté de vote.

D'ailleurs, il convient de relever que les experts mandatés de même que les communes et les préfectures relèvent la clarté du bulletin unique, la simplicité du dépouillement et la diminution consécutive des risques d'erreurs, ainsi que la simplicité pour l'électrice et l'électeur. Le principal défaut de cette solution réside dans la disparition de la possibilité d'analyser la provenance des suffrages.

Que contient donc le projet bis de la commission ? Il reprend pour l'essentiel le projet du Conseil d'Etat qui introduit le bulletin électoral officiel unique, ou plutôt les bulletins uniques. En effet, en cas d'élection majoritaire selon les règles générales, il y aura le bulletin électoral officiel "à cocher", comme il existe dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Ce bulletin "à cocher" comportera les noms de toutes les personnes candidates, avec indication des mêmes informations personnelles qu'actuellement, chaque nom d'une personne candidate étant mis en face d'une case à cocher pour lui accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel "à cocher" indiquera le nombre maximal de coches autorisé et précisera clairement qu'une coche surnuméraire entraînera la nullité du bulletin dans son ensemble.

En cas d'élection majoritaire, lorsqu'aucune liste électorale ne sera déposée - et donc tout membre du corps électoral est éligible, il y a donc une absence de candidats officiels -, le bulletin électoral officiel sera "à remplir", comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich.

Finalement, en cas d'élection majoritaire, lorsque le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées sera inférieur à celui des sièges à pourvoir, le projet de loi propose de recourir à un système mixte dans lequel les types de bulletin électoral officiel "à cocher" et "à remplir" seront combinés, en prévoyant un bulletin sur lequel figureront les noms des personnes candidates puis le nombre de lignes vides nécessaire à atteindre le nombre de tous les sièges à pourvoir. Certains cantons pratiquent ce système, comme le canton de Vaud.

Pour la courte majorité de la commission, qui a accepté le projet bis par 6 voix contre 5, les avantages pour la libre formation de l'opinion des citoyens et citoyennes, la diminution des bulletins nuls et l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral l'emportent sur l'intérêt des partis politiques à des analyses post-électorales.

Pour la minorité de la commission, au contraire, le bulletin unique n'est pas favorable aux petits partis, le bulletin "à cocher" comporte des risques d'erreurs et les analyses de provenance des suffrages doivent être conservées pour des raisons stratégiques.

Finalement, le projet bis de la commission prévoit la mise en œuvre de la motion Bürgisser/Schneuwly, visant à introduire les enveloppes de vote préaffranchies.

Pour conclure, qui de mieux qu'un conseiller d'Etat du parti Libéral-Radical pour expliquer l'élément problématique du système actuel : "Ces logiques d'alliances font qu'on n'est plus tout à fait dans des élections majoritaires, mais dans des quasi-proportionnelles, ce qui fait que la logique de partis et d'alliances prime sur, effectivement, les personnalités." *Dixit* M. le Conseiller d'Etat du parti Libéral-Radical neuchâtelois Laurent Favre au téléjournal "19h30", ce dimanche soir, suite au résultat du premier tour des élections dans le canton de Neuchâtel.

Au nom de la commission, je vous prie donc d'entrer en matière et d'accepter le projet bis.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie tout d'abord le rapporteur pour ses propos et ses références au Parti Libéral-Radical.

Avant de revenir sur quelques éléments du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, je me permets un petit rappel. Le présent projet fait suite à la demande du Grand Conseil de se voir proposer la solution du bulletin unique suite au traitement de la modification de la loi consécutive de deux motions acceptées par le Grand Conseil et diverses mises à jour proposées par le Conseil d'Etat. Vous aviez ainsi renvoyé au Conseil d'Etat une partie de la révision précédente de la LEDP pour que nous élaborions un nouveau projet.

Les travaux ont démontré que la solution du bulletin unique permet clairement de faire la différence avec une élection au système proportionnel, comme cela a été expliqué par le rapporteur. Cela peut paraître évident pour des initiés comme vous, mais ce n'est pas le cas pour toutes les citoyennes et tous les citoyens, qui peinent parfois à comprendre la différence entre les systèmes de vote proportionnel et majoritaire.

Plusieurs cantons sont passés à ce système car il convient mieux à la volonté du vote majoritaire qui est, comme cela a été dit, un vote de personnes bien plus qu'un vote de partis. De plus, statistiques à l'appui, il répond à la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, qui souhaitaient diminuer le taux de bulletins nuls qui nuit à la bonne détermination de la population.

Je tiens ici à remercier les membres de la commission qui ont relevé la grande qualité du travail réalisé par les experts commandités et par le canton. En conclusion, comme le rapporteur, je vous invite à soutenir l'entrée en matière et remercie la commission qui a voté l'entrée en matière à l'unanimité.

Kubski Grégoire (PS/SP, GR). Mes liens d'intérêts : j'ai été membre de la commission et je suis également vice-président du Parti socialiste fribourgeois.

En premier lieu, nous tenons à transmettre un vrai merci appuyé aux services de l'Etat pour la qualité du message et les recherches effectuées. Je dois dire que ce n'est pas toujours le cas, et là, c'est vraiment un message de qualité qui a été vraiment fouillé. Et honnêtement, c'est quelque chose qui nous permet aujourd'hui de nous déterminer en toute connaissance de cause. Il était important de le souligner.

Ce que l'on traite aujourd'hui n'est pas un objet comme les autres. Nous avons le devoir - et je cite le Conseil d'Etat en page 6 du message - de diminuer le taux de bulletins nuls. Ce taux, qui était de quasiment 3% pour le second tour du Conseil des Etats, est absolument problématique. Le Conseil d'Etat dit même dans son message que c'est "un impératif juridique qui s'imposait en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 de la Constitution fédérale". Ce n'est donc pas un sujet que l'on peut prendre à la légère en choisissant une variante ou une autre. Au contraire, on a le devoir de mettre en œuvre au mieux l'article 34 de la Constitution fédérale pour que la population puisse être entendue. Aujourd'hui en effet, pour certaines élections, il y a 3 personnes votantes sur 100 dont la voix n'est pas prise en compte.

Ce qui est intéressant, c'est de regarder les comparatifs intercantonaux, ce que le Conseil d'Etat a très bien fait. Les chiffres du deuxième tour du Conseil des Etats, notamment, sont vraiment marquants. En 2011, on a plus de 3% de votes nuls à Fribourg ; c'est trois fois plus que les cantons de Vaud, de Genève, du Tessin, de Berne et de Zurich. En 2015, on a 2,76% de votes nuls ; c'est plus du double que les cantons de Vaud, de Genève, du Tessin, de Berne et de Zurich. Et en 2019 et 2023, c'est le même constat. Le problème ne concerne donc pas seulement une votation ou une élection, mais c'est clairement un problème général : il y a un souci avec nos différents bulletins, qui sont trop complexes. Trop de gens mettent deux bulletins

dans l'enveloppe, et probablement souvent des personnes âgées qui ont l'habitude de voter, qui sont en confiance, qui ne vont pas relire tout le mode d'emploi.

C'est assez dingue de constater qu'on a plus de 2, voire 3% de personnes dont le vote n'a aucune valeur, n'est pas pris en compte. C'est quelque chose de tellement important que les motionnaires Éric Collomb et Pierre Mauron avaient eu raison d'intervenir. Sauf que la solution qu'ils avaient concoctée a été testée à Neuchâtel et elle ne fonctionne pas... Tellement pas que le canton de Neuchâtel est revenu en arrière. Donc la solution qu'utilise la grande majorité des cantons - il y a toute la liste dans le message : Schwyz, Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais, Genève, Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, enfin bref, quasiment tous les cantons, sauf celui qui fait la Landsgemeinde - consiste en ce bulletin unique. Donc là, on peut vraiment tenir compte de la plus-value du fédéralisme, on peut regarder si ça fonctionne dans les autres cantons. Et force est de constater que le taux de nullité est beaucoup plus bas, deux à trois fois plus bas. Ainsi, à notre sens, on doit entrer en matière, on doit agir.

Le Conseil d'État estime dans le message que les avantages pour la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté l'emportent bien entendu sur l'intérêt des analyses préélectorales. Mais dans la balance, entre d'un côté la nécessité d'avoir des statistiques et de l'autre le fait qu'on tienne compte de 3% de la population, il me semble que le choix est directement fait.

Le groupe socialiste entrera donc en matière et soutiendra la version de la commission.

Tschümperlin Dominic (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Ich habe keine Interessensbindungen mit vorliegendem Geschäft – mit Ausnahme dessen, dass auch ich Teil der vorberatenden Kommission war. Ich äussere mich im Namen der Mitte-Fraktion.

Das vorliegende Geschäft hat einen enormen Einfluss auf unsere Demokratie, selbst wenn es sich um die simple Gestaltung eines Wahlzettels handelt. Im Jahr 2019 haben einige ungültige Wahlzettel unter Umständen zu einem anderen Wahlergebnis geführt, als dies eigentlich hätte sein sollen. Dies, weil mehrfach zwei Listen eingelegt wurden, welche aber nur einen Namen enthielten. Damit war der Wählerwille eigentlich klar, nach der heutigen Gesetzeslage mussten die Listen aber richtigerweise für ungültig erklärt werden.

Et là, je rejoins mon préopinant Grégoire Kubski, qui a tout à fait raison quand il dit qu'il faut éviter à tout prix un taux de nullité élevé et qu'il faut donc le réduire.

Das zu ändern, war denn auch das Ziel dieser Motion, die zum heutigen Gesetz den Anlass gegeben hat.

Eh oui, chère-s collègues, la motion a été déposée pour trouver une solution simple pour éviter la nullité de plusieurs bulletins de vote, bien que l'intention du citoyen ait été claire. La motion ne voulait rien d'autre. Et la variante initiale, appelée aujourd'hui variante A1, a d'ailleurs parfaitement mis en œuvre ce principe. Le Grand Conseil, lors des premiers débats, a saisi l'occasion d'examiner d'éventuelles autres variantes, comme celle "à cocher", qui nous a été présentée aujourd'hui. Et d'ailleurs, il est vrai qu'il y a beaucoup de travail qui a été effectué à ce propos, ce pourquoi je félicite le Conseil d'Etat.

Mais je vais être très clair : le projet présenté par le Conseil d'Etat ne nous convainc pas.

Es ist dabei eben schade, dass die Variante A1 verworfen worden ist und heute nicht mehr zur Auswahl steht. Das war nicht die Idee der Rückweisung. Eine neue Variante sollte geprüft werden, ja. Das Vorlegen von Alternativen wäre aber die Idee gewesen.

Or, le Conseil d'Etat nous a présenté une monstrueuse loi qui constituerait un changement de système extrêmement compliqué. Au lieu de remédier simplement au problème soulevé à l'époque, à savoir que plusieurs bulletins de vote ne devraient pas être nuls si la volonté de l'électeur apparaît clairement, on veut maintenant utiliser un bulletin unique "à cocher".

De telles croix ne sont pas du tout sûres, comme on veut nous le faire croire. Une fausse croix, d'ailleurs, est vite faite. Et que se passe-t-il ensuite ? Que fait-on des croix recouvertes de *Tipp-Ex* ou des croix qui ne sont pas claires ? Que se passe-t-il si quelqu'un entoure la case au lieu de la cocher ?

De plus, que se passerait-il avec les alliances ? Selon le message, une alliance doit déposer une seule liste. Mais que se passe-t-il si une personne figure sur la liste d'une formation et encore d'une autre, par exemple une fois sur la liste du Parti socialiste et une fois sur la liste de l'Union démocratique du centre, pour citer un exemple peu probable ? Selon l'article 55 qui a été proposé, il faudrait la biffer. Mais sur la liste de quelle formation ? Et qui déciderait de cela ? La formation A peut-elle tendre un piège à la formation B en faisant figurer une personne sur la liste qui ne voulait pas y figurer ? Plein de questions se posent. La variante proposée n'est pas du tout aussi simple qu'on veut nous le faire croire. Beaucoup de choses ne sont pas claires, nettement plus compliquées.

Le groupe le Centre veut une solution plus simple et soutiendra tout de même l'entrée en matière parce que la variante simple A1 est nécessaire pour réduire le taux de bulletins nuls. Mais au nom du groupe le Centre, je dépose aujourd'hui formellement

une demande de renvoi de cet objet pour qu'on puisse réexaminer et nous proposer la variante A1. Je vous invite donc à voter ainsi, pour qu'on ait une solution simple.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s et j'ai eu le plaisir de participer à la commission qui a traité l'objet dans ses deux occurrences, en 2023 et cette année.

Comme cela a été rappelé par le rapporteur, il y a presque exactement deux ans, le Grand Conseil a demandé, sur proposition de la commission ordinaire, de renvoyer partiellement le projet qui était en vigueur pour étudier une solution simple, pragmatique, efficace, à la préoccupation de cette révision sur les scrutins à la majoritaire, à savoir d'éviter haut taux de nullité de votes lors des élections au système majoritaire. Eh bien, et cela a été relevé, le Conseil d'Etat et les services de l'Etat ont effectué un travail remarquable pour faire une évaluation sérieuse et documentée de cette option. Nous soulignons la qualité de l'avis de droit qui a été produit par le professeur Dubey et la manière dont cet avis de droit a été utilisé pour le projet qui nous est présenté aujourd'hui.

Le projet qui nous est présenté aujourd'hui a fait l'objet d'une consultation lors de laquelle les partis politiques, les différentes organisations ont pu s'exprimer, et le résultat de cette consultation, qui est contenu dans le message, montre un soutien large et aucune opposition ferme à ce modèle de bulletin unique. Des organisations telles que l'Association fribourgeoise des communes, notamment, ont soutenu ce projet de bulletin unique. C'est ce qui a amené le Conseil d'Etat, en écoutant le résultat de la consultation, de proposer ce projet qui nous est présenté aujourd'hui. Il n'y a pas de raison de parler de variante ou du passé. Cette variante n'est plus sur la table aujourd'hui.

Dès lors, nous vous invitons à entrer en matière et à traiter cette loi qui correspond bien aux objectifs des motions qui avaient été acceptées, à savoir faire en sorte que Fribourg n'ait pas un taux beaucoup plus élevé de bulletins nuls sur des élections au système majoritaire que les autres cantons. L'étude comparative montre que le système du bulletin unique est plus sûr, est plus précis et est plus simple.

Et c'est là aussi important de rappeler qu'il y a une responsabilité d'avoir une simplicité et une lisibilité du système de vote. Je crois que pour choisir 5 personnes, 7 personnes, il n'y a pas plus simple que d'avoir une liste avec toutes ces personnes, comme un menu au restaurant où on peut cocher les entrées, les plats et les desserts que l'on souhaite. Avoir un cumul de 5 menus différents sur lesquels on retrouve les mêmes plats dans un ordre différent n'est pas une manière de simplifier la logique du vote. Pour les électrices et électeurs, c'est donc certainement le modèle le plus simple, et je ne suis pas d'accord avec mon préopinant, M. Tschümperlin, qui dit que ce n'est finalement pas si sûr qu'une croix soit mise au bon endroit, qu'une case soit entourée ou pas. C'est le système de vote en général qui veut ça. Dans toutes les votations, il y a des questions qui peuvent se poser entre le oui et le non. C'est, à chaque fois, la même question qui se pose.

Un deuxième point, et c'est certainement là l'essentiel, c'est que l'on se rappelle que l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats est bien un scrutin majoritaire, c'est-à-dire un scrutin dans lequel il y a des suffrages personnels uniquement. Et il est important de le rappeler : cette distinction dans le matériel de vote et dans les bulletins permettra aussi de bien clarifier cette logique.

J'entends aussi la volonté des présidents de partis, des stratèges des partis, de se dire : "eh bien, on ne pourra plus faire d'alliances, d'ententes", et ainsi de suite. J'ai moi-même eu l'occasion pendant quatre ans, en tant que coprésident d'un parti politique, de m'occuper de ces stratégies. Et bien en fait, ce nouveau bulletin permettra quand même de marquer l'appartenance politique, permettra d'avoir des rassemblements, des regroupements et de faire campagne commune sur un programme commun, ce qui est certainement plus important pour les électrices et électeurs qu'une simple question de bulletins de couleurs différentes qu'on devrait manipuler.

Enfin, il me paraît important de mentionner la sécurité du dépouillement. Cela permet de simplifier le dépouillement. Et là, les avis de la Chancellerie, les avis des communes ou des préfectures lors la consultation sont aussi clairs. Cela permettra une certaine adaptation et de simplifier le système.

Finalement, et c'est aussi un intérêt pour les VERT·E·S, on pourra économiser un peu de papier en ayant moins de bulletins. C'est quand même quelque chose qui compte de ne plus avoir ces "carnets de commission".

Sur ces considérations, le groupe VERT·E·S et allié·e·s va à l'unanimité entrer en matière et soutenir la version bis de la commission, y compris, pour la majorité, l'amendement sur l'affranchissement des enveloppes électorales, sur lequel nous reviendrons dans le débat de détail.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux est favorable à l'entrée en matière. Cette question des bulletins de vote nous occupe depuis trop longtemps. On doit donc trouver une solution simple pour éviter toute confusion, car la confusion donne l'impression que la volonté des citoyens n'est pas entendue à cause de simples raisons formelles, ce qui laisse un goût amer

à ceux qui ont fait faux en mettant deux bulletins dans une enveloppe et qui se disent que leur vote ne sera malheureusement pas retenu.

Le bulletin unique aura ainsi l'avantage d'éviter ce genre de mauvaises situations. Comme l'a rappelé notre conseiller d'Etat, cette proposition résulte d'un renvoi du Grand Conseil de la proposition A1. Maintenant, pour des raisons de décompte de l'origine des votes, certains groupes proposent un nouveau renvoi. Chers collègues, est-ce vraiment sérieux de faire travailler un service selon une proposition de renvoi, puis de renvoyer le message car un nouvel argument prend le dessus ? Je pense que ça s'appelle "girouettes", et les "girouettes" sont plutôt sur le toit de l'Hôtel de ville ; donc laissons-les sur le toit et ne soyons pas comme elles. Je vous demande donc de voter comme le propose le Conseil d'Etat.

Quant aux remarques de M. Tschümperlin, on pourra toujours mettre les noms sur une liste d'entente, on pourra regrouper des noms. C'était là un argument que je n'avais pas. On pourra donc le faire, on pourra tout à fait faire figurer une entente. Ensuite, je ne vous suis pas quand vous parlez de la difficulté de faire une croix. Je pense que c'est plus facile de faire une croix que d'écrire un nom. Et si on se trompe, on a alors effectivement un bulletin blanc sur lequel on peut réécrire les noms comme on l'entend.

Donc, s'il vous plaît, ne votez pas le renvoi. Je vous en remercie.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Notre groupe a pris connaissance de la proposition qui nous est faite - la variante A2 - concernant l'utilisation d'un bulletin unique "à cocher" pour les élections au système majoritaire. Autant le dire tout de suite, cette variante ne nous convainc pas.

Pour faire un petit historique de notre position, il convient de rappeler que notre groupe était divisé, lorsqu'il a fallu se positionner, pour la prise en considération de la motion de nos collègues Mauron et Collomb qui, je le rappelle, demandait de trouver une solution pour abaisser le taux de bulletins nuls en reconnaissant la volonté d'un électeur qui a manifesté clairement celle-ci.

Les motionnaires faisaient notamment référence aux nombreuses personnes qui - et je suis de leur avis - avaient manifesté leur volonté en mettant 2 listes avec un nom différent pour 2 postes à occuper. Malheureusement, ces votes ont été considérés comme nuls.

Lors des travaux en commission est arrivée la proposition de travailler sur une liste unique à cocher. Il était normal d'étudier les possibilités offertes par cette solution. Pour la majorité de notre groupe, la solution proposée n'est pas convaincante, je l'ai déjà dit. Nous sommes par contre convaincus que la liste unique "à cocher" va pénaliser les candidats des petits partis et aussi les candidats moins connus, qui ne bénéficieront en quelque sorte plus de "l'aspiration" des cadors de la liste.

Notre groupe entre en matière, mais pour les raisons exposées précédemment, la très grande majorité du groupe accepte le renvoi de l'objet. S'il n'y a pas de renvoi, la même grande majorité refusera le projet au vote final.

Kehl Roland (*VEA/GB, SE*). Ich spreche in meinem eigenen Namen und ich habe keine Interessenbindung mit diesem Geschäft.

Sind wir Freiburger und Freiburgerinnen dümmer als der Rest der Schweiz? Ein interkantonaler Vergleich von ungültig abgegebenen Wahlzetteln legt diesen Schluss möglicherweise nahe. Nein, natürlich sind wir nicht dümmer als unsere Nachbarinnen und Nachbarn, sondern unser Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte muss modernisiert werden.

Durch meine eigene gelegentliche Mitarbeit im Wahlbüro meiner Gemeinde werde ich immer wieder Zeuge von falsch abgegebenen Wahlzetteln. Das ist eine bedauernde Situation, denn die demokratische Legitimation eines Rates wie des unsrigen oder eines Staatsrats hängt ab vom Wählerwillen. Je höher die Wahlbeteiligung, je tiefer die Anzahl ungültiger Wahlzettel, desto gefestigter ist die Legitimation eines Parlaments oder eines Rats. Ungültige Stimmen verfälschen das Wahlergebnis. Und in diesem Sinne ist es eigentlich unverständlich, dass wir so lange gewartet haben, die nötigen Korrekturen vorzunehmen.

Der Grosse Rat hat aber den Handlungsbedarf erkannt und der Staatsrat hat Herrn Professor Dubey beauftragt, einen Vorschlag zu entwickeln, der die Möglichkeit von Missverständnissen eliminiert und damit die Fehlerquote entscheidend senkt. Dies soll unter anderem durch eine Ankreuzliste gewährleistet werden, wie andere Kantone, viele andere Kantone, sie auch schon verwenden. Diesen Vorschlag anzunehmen, ist eine republikanische Pflicht – oder wie es der Staatsrat formuliert, in seiner Botschaft: ein rechtlicher Imperativ. Wir haben die Aufgabe, sicherzustellen, dass der Wille der Wählenden so klar und einfach wie möglich ausgedrückt werden kann.

Die Studien von Herrn Dubey haben gezeigt, dass dies nicht erreicht wird, wenn man mehrere Wahlzettel erlaubt, sondern nur, indem ein einziger Wahlzettel abgegeben wird. Der Bericht vergleicht sehr anschaulich die hohen Fehlerquoten von Kantonen mit mehreren Wahllisten, wie das in Freiburg und Luzern noch der Fall ist, mit den signifikant tieferen Quoten von Kantonen mit einer einzigen Wahlliste.

Modernisiert gehört übrigens auch die Frankierung der Stimm- und Wahlkuverts. Viele von Ihnen zu Hause haben in Ihrer Pultschublade noch einen Bogen Briefmarken liegen. Aber wie zeitgemäss ist dieses Verfahren denn noch? Das Briefvolumen in der Schweiz ist seit 2001 jedes Jahr rückläufig. Grund dafür ist schlicht und ergreifend die Digitalisierung. Es ist eine Tatsache, dass viele Menschen keine Briefmarken mehr brauchen, praktisch keine Briefe mehr schreiben und im Briefverkehr entsprechend auch nicht mehr geübt sind. Deswegen gibt es auch hier einen Anpassungsbedarf.

Ausserdem braucht es eine Vereinheitlichung der Frankierung. Dass in einem Dorf im Kanton Freiburg das Wahlmaterial vorfrankiert ist und im anderen nicht, ist wiederum eine Quelle von möglichen Missverständnissen, die zu beheben ist. Mit einer einheitlichen Frankierung tun wir unsere moralische Pflicht, das Nötige dafür zu tun, dass alle Stimm- und Wahlberechtigten ihre Rechte ohne Hindernis wahrnehmen können, und zwar in der Lebensrealität von 2025.

Wer sich jetzt dieser sinnvollen und nötigen Revision widersetzt, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, die Aussicht auf persönliche politische Vorteile stärker zu gewichten als die Gerechtigkeit unseres politischen Systems. Denken Sie zum Schluss daran, dass auch das Bundesgericht bemerkt hat, dass das aktuelle System mit mehreren Kandidaten auf mehreren Listen, also Bündnissen, und ich zitiere aus der "Message", "nicht frei von jeglicher Zweideutigkeit" sei. Es ist klar, dass wir alles dafür tun sollten, die Ungültigkeitsquote in unseren Majorzwahlen zu senken. Und deshalb lade ich Sie ein, auf dieses Gesetz einzutreten.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Un bref complément. Avec tout le respect que j'ai pour le député Tschümperlin, j'avoue que ça m'a un peu surpris, sachant que le Centre, par rapport à la variante A2, a exprimé très clairement sa position, et cela figure dans le message : "[le Centre] pourrait également soutenir la variante A2 qui présentait à ses yeux les avantages de simplifier les modalités de vote et d'éviter d'imposer aux bureaux électoraux de nouveaux processus de traitement [...]". Donc, d'un côté, lors de la consultation, vous dites que ça simplifie, puis là, tout à coup, vous nous dites que c'est ultra-compiqué de mettre des croix - enfin, j'avoue que je suis un peu surpris - et que ce serait un monstre de bureaucratie, alors que tous les cantons le font. Enfin, cela me paraît un peu léger comme argument.

Et la deuxième chose, c'est sur le processus. Vous aviez la possibilité de demander le renvoi en commission. Vous aviez la possibilité de déposer des amendements en commission. Vous aviez encore l'opportunité de déposer des amendements ici même. Franchement, on demande des économies à toute l'administration ; mais il faudrait commencer par nous-mêmes parce que là, ça va engendrer un nouveau renvoi auprès de l'administration qui va retravailler, alors que c'était c'était notre *job* de faire des amendements en commission. Donc, rien que pour des questions institutionnelles, cette demande de renvoi est absurde.

Tschümperlin Dominic (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Nur für eine kurze Erwiderung an meinen Kollegen Herrn Kubski. Ich bin überrascht über die Überraschung. Immerhin haben wir nämlich die Rückweisung dieses Gesetzes bereits in der Kommission so besprochen. In diesem Sinne ist es durchaus normal, dass wir der Ansicht sind, wir sollten eine einfache Lösung bevorzugen, und dass die Lösung, die wir aktuell haben, die eigentlich, mit ein paar Ausnahmen, gut funktioniert, wahrscheinlich für alle zusammen auch die einfachste Lösung bleiben wird. Es wird mitnichten zu mehr Bürokratie führen. Wir haben jetzt die Bürokratie. Und eine Reduktion der Bürokratie ist ebenfalls mit der neuen Variante nicht erwiesen.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. J'ai pris note que toutes les personnes qui se sont levées soutiennent l'entrée en matière. J'ai aussi de la peine à comprendre comment il serait plus compliqué pour un citoyen de faire des croix que de remplir des bulletins différents. Je vous invite donc à entrer en matière.

Je pense que la demande de renvoi et les amendements seront déposés tout à l'heure. J'interviendrai donc au moment opportun pour donner la position du Conseil d'Etat. "

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Tout d'abord, je remercie tous les groupes qui soutiennent à l'unanimité l'entrée en matière. "Ça, c'est fait !" Je remercie évidemment aussi tous les groupes qui soutiennent le projet bis de la commission, respectivement qui refusent la demande de renvoi qui, si j'ai bien compris, a en fait déjà été déposée maintenant.

Je n'aimerais pas brûler la politesse au représentant du Gouvernement, c'est pourquoi je m'arrête pour l'instant. Je cède volontiers la parole pour que le représentant du Gouvernement puisse donner la position du Conseil d'Etat par rapport à la demande de renvoi et je prendrai, le cas échéant, encore la parole pour la commission à cet égard.

> L'entrée en matière n'est pas combattue.

Renvoi

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je tiens tout d'abord à rappeler ici que le renvoi pour introduire un bulletin unique avait été proposé à l'unanimité de la commission parlementaire chargée du projet et soutenu sans aucune, je répète, sans aucune opposition en plénum, donc à l'unanimité. D'autre part, la majorité des entités ayant pris

part à la consultation, dont notamment l'Association des communes fribourgeoises, se sont déclarées favorables, voire très favorables, au bulletin unique.

Comme vous avez pu le lire dans le message, l'élaboration de cette solution a requis l'intervention d'experts. C'est un travail conséquent pour parvenir à une solution convaincante qui s'inspire notamment de nombreuses expériences dans d'autres cantons et qui devrait permettre de réduire le nombre de bulletins nuls, ce qui était, je vous le rappelle, la volonté ferme du Grand Conseil comme du Conseil d'Etat. Si l'introduction dans la législation fribourgeoise du bulletin unique a nécessité d'importants travaux, le principe lui-même, déjà pratiqué ailleurs, ne réserve aucune surprise. Et ses conséquences étaient claires, évidentes et connues déjà en 2023, quand vous avez demandé qu'on examine ce projet. Avec le bulletin unique, effectivement, les statistiques tirées des en-têtes de listes ne seront plus possibles. C'est une évidence, donc tout le monde en était conscient déjà en 2023, et j'espère donc que le travail qui a été réalisé depuis, à la demande du Grand Conseil, ne l'a pas été inutilement. Honnêtement, il n'est pas facile de suivre la volonté du Grand Conseil face à ses différents revirements.

Je rappelle enfin que ce chantier fait suite à une motion acceptée par le Grand Conseil contre l'avis du Conseil d'Etat à la base. Suite aux études, le Conseil d'Etat est ressorti convaincu par la proposition du Grand Conseil et soutient le système du bulletin unique qui présente des avantages en termes de clarté pour l'électeur, pour l'électrice, sans compter qu'il a fait ses preuves également pour réduire le nombre de bulletins nuls.

Mesdames, Messieurs, la qualité du projet a été relevée par les différents intervenants. L'intérêt de cette solution nous paraît évident et elle est en tout cas plus simple pour le citoyen. Il serait regrettable de renvoyer ce projet pour le seul motif de perte de statistiques. Je comprends parfaitement - et je rappelle que j'ai été président de parti - que la perte de certaines statistiques dérange et puisse chicaner des stratégies politiques.

Néanmoins, je suis convaincu que c'est l'intérêt du citoyen qui doit primer. C'est pourquoi je vous invite à soutenir ce projet de loi et à rejeter cette demande de renvoi.

Présidente du Grand Conseil. En préambule, je signale que l'entrée en matière n'est pas combattue. Elle est donc acquise. Cependant, nous sommes face à une demande de renvoi au Conseil d'Etat, formulée par un député, au sujet de la proposition A1, soit de revenir à cette proposition-là.

Moussa Elias (PS/SP, FV). Effectivement, comme cela a été dit, la commission n'a pas été saisie, lors de ses débats, d'une demande de renvoi ou de non-entrée en matière. En découle donc que la commission n'a pas combattu le projet de loi tel qu'il a été présenté, si ce n'est, évidemment, au niveau du vote final. Je ne peux donc pas m'exprimer au nom de la commission concernant la demande de renvoi qui a été formulée.

A titre personnel, je pense que tous les éléments ont été donnés par le représentant du Gouvernement, éléments qui plaident en défaveur de cette demande de renvoi. Je me permets juste peut-être, puisqu'apparemment, les mémoires sont courtes ou variables, de vous relire le contenu exact de la demande de renvoi qui, comme cela a été dit par le représentant du Gouvernement, a été votée à l'unanimité de la commission de l'époque, en 2023, à l'unanimité du Conseil d'Etat, puisqu'il s'est rallié, et à l'unanimité du Grand Conseil, puisqu'aucune voix dissonante n'allait à son encontre. Donc, je cite en français : "La commission propose au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat les articles suivants pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire." Et ensuite, il y a toute la liste des articles concernés.

Et en allemand: "Die Kommission beantragt dem Grossen Rat die Rückweisung der folgenden Artikel an den Staatsrat, damit er mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann, prüfe."

Et puis, si vous allez replonger - pour celles et ceux qui le font de temps en temps parce qu'ils n'étaient pas membre de la commission - dans les procès-verbaux, la discussion au sein de la commission à l'époque et ce qui a été repris par la suite étaient très clairs : c'était la volonté d'introduire un bulletin unique. Là où il y avait des dissonances, là où on avait estimé qu'il y avait encore des éléments à creuser, c'était justement la question de savoir quel modèle il fallait choisir : le bulletin "à cocher", le bulletin "à remplir" ? Là, la commission n'était pas unanime à l'époque. Quelle était l'implication, justement, sur la question "premier tour, deuxième tour" ? Il fallait donc creuser tous ces éléments-là, raison pour laquelle on avait demandé d'étudier le système du bulletin unique, justement, et dans le texte-même de la demande de renvoi de l'époque.

A titre personnel, j'estime donc que le Grand Conseil a déjà répondu à cette question il y a deux ans, puisqu'il a soutenu à l'unanimité le renvoi. En outre, le Conseil d'Etat a fait son travail de manière plus que sérieuse, puisqu'il nous présente l'actuel projet de loi justement suite à cette demande de renvoi.

Pour toutes ces raisons, je vous prie également de rejeter la demande de renvoi et d'attaquer l'examen de détail.

> Au vote, la demande de renvoi du député Tschümperlin est refusée par 54 voix contre 47. Il y a 1 abstention.

Ont voté en faveur du renvoi:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthé Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre/Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 47.*

Ont voté contre:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Perler Urs (SE,VEA/GB), Pfister Vincent (FV,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 54.*

S'est abstenue:

Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte). *Total: 1.*

> Il est passé à la lecture des articles.

Première lecture

I. Acte principal : Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 06.04.2001

Art. 3 al. 2 (modifié)

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

Art. 7 al. 1 (modifié)

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

Art. 12 al. 1

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

Art. 17 al. 3 (modifié)

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

Art. 18 al. 2 (modifié), al. 2bis (modifié), al. 3 (modifié)

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Ici, la commission vous propose dans son projet bis une modification à l'alinéa 3 let. a, dans la teneur suivante :

"L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être : a) soit postée de manière à parvenir au bureau électoral avant la clôture du scrutin. Les frais de port en territoire suisse sont à la charge de l'Etat."

On est donc ici dans la question de l'affranchissement, ou plutôt du préaffranchissement des enveloppes de vote. Après discussion, la commission, tout en comprenant bien évidemment la situation financière de l'Etat et les différents éléments qui sont actuellement discutés en lien avec le plan d'assainissement des finances, a tout de même préféré une mise en œuvre de la motion de nos collègues Bürgisser et Schneuwly telle que le Grand Conseil l'avait déjà votée et acceptée, à savoir de dire que le préaffranchissement de ces enveloppes de vote était à la charge de l'Etat et non pas des individus, respectivement des participants au scrutin.

Donc, au nom de la commission, je vous prie également d'accepter cette modification.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Concernant la prise en charge des frais de port pour le vote par correspondance, je tiens à être très clair : la situation financière du canton nous a incité à vous proposer de renoncer à ce paiement des frais de port.

Les récents mandats déposés par plusieurs formations politiques ces derniers temps montrent que la préoccupation est d'ailleurs partagée par le Grand Conseil, même si, il faut être clair aussi, les solutions sur les consensus ne sont pas encore connues. Il était donc important pour le Conseil d'Etat d'attirer votre attention sur les conséquences financières de cette prise en charge et sur le fait que, dans la situation actuelle, toute nouvelle dépense se traduira par de nouveaux sacrifices ailleurs.

Il convient donc d'examiner le rapport coût-bénéfice des décisions prises. Ici, le coût est assez clair : plusieurs centaines de milliers de francs chaque année. Le bénéfice de la mesure, quant à lui, est sujet à caution. Il suffit d'étudier la situation des communes qui prennent déjà en charge les frais de port pour constater que le taux de participation dans ces communes n'est absolument pas plus élevé que dans les autres. A ma demande d'ailleurs, la Chancellerie, que je remercie - représentée ici par la chancelière -, a procédé à cette analyse et les résultats sont clairs : le taux de participation moyen dans les communes de Fribourg, Bulle, Estavayer et Gruyères, qui offrent les frais de port, a été inférieur, je répète, inférieur à la moyenne cantonale dans les trois quarts des derniers scrutins.

Je vous laisse donc évaluer si, étant donné la situation financière, cette dépense est prioritaire ou non, s'il vaut effectivement la peine, au détriment soit des prestations pour le personnel, soit des prestations pour les citoyennes et les citoyens, soit au détriment des communes ou d'autres institutions, ou alors au détriment du contribuable, de soutenir cet amendement.

Constatant l'efficienne pour le moins discutable de cette mesure et son coût, le Conseil d'Etat ne se rallie donc pas à l'amendement présenté par la commission parlementaire. Je rappelle que cette proposition de renoncer à ce paiement est pratiquement indolore en regard des futures mesures d'assainissement.

Je vous invite donc à voter en pensant au bien de nos citoyennes et citoyens, au bien de nos employé-e-s, au bien de nos contribuables.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux ne soutiendra pas l'amendement proposé par la commission. Cette loi arrive avant le plan de mesures d'économies, comme vient de nous le préciser notre conseiller d'Etat. Donc, nous ne connaissons pas les mesures, mais nous savons qu'elles feront très, très, très mal et qu'il faudra donc faire le choix entre ce qui est nécessaire, essentiel ou superflu.

C'est une mesure qui est superflue, puisqu'on vous l'a dit, dans les communes qui la pratiquent, il n'y a pas plus de votants. C'est donc plutôt une mesure de réclame en faveur de la démocratie : on a l'impression de faire quelque chose de bien pour la démocratie, votre bulletin est payé. Mais ça ne sert à rien. Donc est-ce qu'on a le choix d'opter pour une mesure qui ne sert à rien ?

Si, après toutes les mesures qui seront prises, on estime quand même que cette mesure, c'est joli dans le paysage, on pourra revenir et proposer une modification de la loi. Mais en l'état, ne connaissant pas ces mesures qu'on nous annonce catastrophiques, je vous propose de ne pas suivre cet amendement.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Comme annoncé dans le débat d'entrée en matière, le groupe VERT·E·S et allié·e-s va, dans sa grande majorité, soutenir l'amendement pour la prise en charge du préaffranchissement des enveloppes de vote.

Comme cela a été expliqué par mon collègue Roland Kehl, il s'agit avant tout d'un principe d'égalité de traitement, c'est-à-dire que les citoyennes et citoyens de certaines communes du canton voient leurs frais de port pris en charge et d'autres pas. C'est une question de cohérence et c'est une question de simplicité aussi pour éviter des confusions.

Quant aux mesures, au plan d'assainissement et au fait qu'il y aura évidemment des mesures à prendre, il a été mentionné par M. le Conseiller d'Etat que les différents partis ont proposé, au travers de mandats, des mesures d'économies. C'est le cas de mes collègues vertes et verts qui, notamment, suggèrent de renoncer à certaines infrastructures routières qui permettraient de financer l'envoi d'enveloppes de vote pendant quelques centaines d'années.

Dafflon Hubert (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je suis opposé à cette mesure d'affranchissement payée par le canton. Je crois que cela a été dit par ma collègue, M^{me} de Weck, et par M. le Conseiller d'Etat. Je pense que ce sont des frais supplémentaires de plusieurs centaines de milliers de francs qu'on va devoir payer pour le canton. Et je pense qu'il n'y a aucune justification, en l'état, par rapport aux finances cantonales.

Personnellement, on a tous la possibilité de passer voter physiquement dans chaque commune ou d'aller porter son enveloppe dans la boîte à lettres de la commune. Pour ces bonnes raisons, tout simplement, je pense que c'est un luxe d'affranchir gratuitement les enveloppes. Et je pense qu'il faut aussi que la personne qui va voter fasse un petit effort. Et à mon avis, ce n'est pas trop demandé. Et c'est une économie. Il n'y a pas de petites économies, c'est une économie importante.

Dans ce sens-là, je suis contre cet affranchissement pris en charge par les communes et par l'Etat.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Il y a, je pense, deux problématiques : la question de l'institution et la question du fond.

Au niveau institutionnel, on a eu ce débat ici même. On a voté et on a accepté cette motion. Cette motion doit donc être mise en œuvre. Et c'est toujours problématique quand derrière, on nous dit : "ah, pour x ou y raison, aussi bonne soit-elle, on revient sur notre décision".

Là, c'est une décision qui, par rapport au fond, peut amener plus de gens. Et on voit que dans les cantons qui ont pris en charge cet affranchissement, il y a une augmentation du nombre de votants. C'est donc quelque chose de positif pour promouvoir le droit de vote. Je crois que c'est quelque chose qui est toujours embarrassant pour toutes et tous, quand on voit le faible taux de participation. Et s'il y a bien un élément qui peut permettre de l'augmenter, c'est bien celui-là. On vous propose donc de maintenir la version bis.

Gaillard Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je n'aurai qu'un seul mot : en soutien à tous les offices de poste fermés, je refuse qu'on affranchisse !

Tschümperlin Dominic (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Je ne vais pas être aussi bref que mon préopinant, M. Gaillard. Je trouve moi que, même si les finances sont quand même pour le moment dans un état déplorable et que normalement, je suis contre toute nouvelle dépense à ces moments-là, les coûts de la démocratie doivent avoir une certaine valeur. Ainsi, pour moi, c'est absolument nécessaire que nous offrions à nos citoyens cette possibilité de voter gratuitement. C'est pour ça que moi, je soutiens ici le projet bis.

Je me suis exprimé en mon propre nom, juste pour être au clair.

> Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 44 voix contre 41. Il y a 4 abstentions.

Ont voté en faveur de la proposition de la commission:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Perler Urs (SE,VEA/GB), Pfister Vincent (FV,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB). *Total: 41.*

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

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP),

Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dorthé Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre/Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 44.*

Se sont abstenus:

Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Ingold François (FV,VEA/GB), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP). *Total: 4.*

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

Art. 22 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)

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

Art. 22b al. 1 (modifié)

Moussa Elias (PS/SP, FV). Le projet bis vous propose ici de biffer la mention "à cocher" à la fin de l'alinéa 1. En effet, le projet initial prévoit d'autoriser l'utilisation de moyens techniques pour le dépouillement des bulletins de vote ainsi que des seuls bulletins électoraux officiels "à cocher". Or, la commission a estimé que, même si techniquement ce n'est peut-être pas encore possible aujourd'hui, vu l'évolution de la technologie, une telle possibilité pourrait aussi intervenir ultérieurement pour les bulletins "à remplir" et les bulletins "à remplir et à cocher". La commission a donc souhaité pouvoir déjà prévoir cette possibilité-là dans la loi, sans devoir attendre, d'abord, la modification technologique et puis après revenir avec une modification de la loi.

Elle vous propose donc de biffer ici le "à cocher", ce qui aura comme conséquence que, finalement, cette disposition sera applicable à tous les bulletins, peu importe s'ils sont "à cocher", "à remplir" ou "à cocher et à remplir".

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat a entendu la commission. Il a été convaincu par les arguments et se rallie donc à 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. 22c al. 1 (modifié)

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. On parle ici justement de ces moyens techniques pour lire les bulletins. Pas de remarques.

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

Art. 22d (nouveau)

Moussa Elias (PS/SP, FV). A l'article 22d, le projet bis propose de biffer aussi le "à cocher" dans l'intertitre c et à l'alinéa 1, pour exactement les mêmes raisons que j'ai exposées auparavant. C'est donc la conséquence de l'acceptation de la modification de l'article 22b al. 1.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition du rapporteur et 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. 23

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

Art. 24a (nouveau)

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

Intitulé de section après section 3 (modifié)

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

Art. 35a (nouveau)

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Peut-être pour clarifier certaines questions qui ont été posées. Vous avez vu que dans le message, il y a différentes formes du bulletin unique qui peuvent être proposées : par ordre alphabétique, selon les listes. Ici, le modèle proposé par le Conseil d'Etat est très proche de celui du canton de Vaud, que vous voyez en page 18, ce qui veut dire que les partis, les associations ou les ententes pourront déposer un nom de liste et des candidats sous ce nom de liste. L'ordre des candidats sera déterminé par les partis ou les ententes.

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

Art. 37a (nouveau)

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

Art. 37b (nouveau)

Tschümperlin Dominic (Le Centre/Die Mitte, LA). Ich habe vorhin noch einen Änderungsantrag eingereicht mit einer relativ kleinen Änderung, die hier angefügt wird und bei der es um Allianzen geht. Ich habe die Allianzen ja in Kürze angesprochen in meinem Votum. Das ist trotz allem – und es wird ja auch weiterhin möglich sein – ein Mittel der Freiburger Politik, das nicht aufhören wird. Aber die Allianzen sind derzeit als solche nur in zwei Varianten möglich, gemäss dem aktuellen Text. Also nein, sogar nur für eine Lösung, nämlich wenn man die Lösung hat: Es gibt eine Allianz, wir nehmen wieder ein Beispiel, das sich nicht produzieren wird, nehmen wir eine Allianz Sozialistische Partei und Schweizerische Volkspartei und nennen sie "Überraschungs-Allianz". Diese könnte zurzeit nur gemeinsam auf einer Überraschungs-Allianz gemeinsam auftreten. Was Sie nicht können, ist, Ihre typische Listennummer 2 mit ihren Kandidierenden und Listennummer 5 mit deren Kandidierenden bringen und dann noch einen Hinweis auf eine Allianz bringen. Dem soll der vorgeschlagene Text abhelfen.

L'idée, alors, c'est qu'en fait, dès que des partis font une alliance, ils peuvent s'allier. Et s'ils ne souhaitent pas soumettre une liste d'entente complète, ils peuvent faire une indication sur une entente. Si on prend par exemple la liste numéro 2, Parti socialiste, cocher "alliance de surprise", et la liste 5 "alliance de surprise". Comme ça, on a une indication. C'est un outil supplémentaire. Tout ce qui est déjà possible reste possible pour que les alliances soient encore faisables d'une autre manière que juste de se mettre ensemble.

L'amendement prévoit l'ajout d'un alinéa 2 à la place de l'actuel, qui deviendrait de facto l'alinéa 3 en restant inchangé. En français, ce nouvel alinéa 2 dirait : "Le bulletin électoral officiel à cocher comporte, pour les listes des partis ou groupes d'électeurs et électrices qui ont conclu une alliance, une indication du nom de l'alliance."

Und auf Deutsch: "Der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen versieht bei den Listen derjenigen Parteien oder Wählergruppen, die ein Bündnis eingegangen sind, einen Hinweis auf den Bündnisnamen."

Kubski Grégoire (PS/SP, GR). C'est toujours un peu surprenant d'avoir des amendements en plénum de députés qui étaient dans la commission. Toujours est-il que le message, en page 23, précise déjà que c'est tout à fait possible. Ça n'a donc pas de plus-value de mettre ça dans la loi dès le moment où c'est quelque chose qui est déjà possible. Donc nous, on refusera cet amendement.

Vuilleumier Julien (VEA/GB, FV). Il y a une question qui se pose par rapport à cet amendement : c'est la définition d'une alliance, qui est un terme qu'on ne retrouve nulle part ailleurs dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Qu'est-ce qu'une alliance dans ce cas-là ? Quand est-ce qu'elle est conclue ? Comment est-elle conclue ? Comment est-elle annoncée ? Ça soulève toute une série de questions. Et comme l'a dit le député Kubski, en fait, cet amendement est à quelque part un peu superflu puisque c'est déjà possible dans les faits. De plus, le règlement d'application devrait, à quelque part, préciser cette possibilité. Donc, dans ces considérations, nous allons plutôt refuser cet amendement.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je prends connaissance à l'instant de cet amendement. Je dirais que, sur le fond, comme je l'ai dit tout à l'heure, ceci est tout à fait possible avec la proposition de loi que nous avons. Ici, il n'y a pas la forme potestative, ce qui veut donc dire qu'on obligerait, mais on ne connaît pas encore le titre de l'alliance.

Je n'ai évidemment pas eu l'occasion d'étudier les conséquences de cet amendement à fond. L'idée sera reprise dans le cadre du règlement, c'est le vœu du Conseil d'Etat. Par contre, je ne peux pas soutenir cet amendement, qui n'a évidemment pas été soumis au Conseil d'Etat.

Je vous invite donc à le refuser tout en admettant que sur le fond, je pense qu'on partage la même idée et que sans cet amendement, on arrivera au même résultat.

Moussa Elias (PS/SP, FV). Cet amendement n'ayant pas été déposé ni débattu en commission, je ne peux pas prendre position au nom de la commission.

Par contre, à titre personnel, évidemment, je me rallie à la sagesse du Conseil d'Etat et de son représentant. Et je vous invite donc à bien vouloir le refuser.

> Au vote, la proposition du député Tschümperlin, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 57 voix contre 43. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de la proposition Tschümperlin:

Altermatt Bernhard (FV, Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE, Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR, UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR, UDC/SVP), Beaud Catherine (GR, Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC, UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA, UDC/SVP), Brodard Claude (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE, UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR, PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR, UDC/SVP), Collomb Eric (BR, Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC, Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC, Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV, Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR, Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL, UDC/SVP), Dupré Lucas (GL, UDC/SVP), Fahrni Marc (VE, UDC/SVP), Fattebert David (GL, Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR, Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC, UDC/SVP), Glasson Benoît (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR, Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA, UDC/SVP), Julmy Markus (SE, Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA, PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR, UDC/SVP), Lauber Pascal (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL, Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR, Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE, PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC, Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV, UDC/SVP), Pauchard Marc (VE, Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (SC, UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR, Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE, UDC/SVP), Robatel Pauline (GL, PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE, UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV, PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE, Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (SE, Le Centre/Die Mitte), Sudan Stéphane (GR, Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA, UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE, Le Centre/Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR, PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA, PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR, PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC, Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV, PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 57.*

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

Aebischer Eliane (SE, PS/SP), Aebischer Matthieu (LA, VEA/GB), Berset Alexandre (SC, VEA/GB), Bonny David (SC, PS/SP), Bronchi Laurent (SC, VEA/GB), Clément Bruno (GR, VEA/GB), Esseiva Catherine (LA, PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE, PLR/PVL / FDP/GLP), Genoud (Braillard) François (VE, Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE, PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA, VEA/GB), Ingold François (FV, VEA/GB), Jaquier Armand (GL, PS/SP), Kehl Roland (SE, VEA/GB), Kubschi Grégoire (GR, PS/SP), Lepori Sandra (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR, PS/SP), Marmier Bruno (SC, VEA/GB), Mauron Pierre (GR, PS/SP), Menétrey Lucie (SC, PS/SP), Michel Pascale (SC, PS/SP), Moussa Elias (FV, PS/SP), Pasquier Nicolas (GR, VEA/GB), Perler Urs (SE, VEA/GB), Pfister Vincent (FV, VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR, PS/SP), Raetzo Carole (BR, VEA/GB), Raetzo Tina (BR, VEA/GB), Rey Alizée (SC, PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR, PS/SP), Roulin Daphné (GL, VEA/GB), Savary Daniel (GR, PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC, PS/SP), Schroeter Alexander (LA, PS/SP), Senti Julia (LA, PS/SP), Steiert Thierry (FV, PS/SP), Stöckli Markus (SE, VEA/GB), Thévoz Ivan (BR, UDC/SVP), Tritten Sophie (SC, VEA/GB), Vial Pierre (VE, PS/SP), Vuilleumier Julien (FV, VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV, PS/SP). *Total: 43.*

> Modifié selon la proposition du député Tschümperlin.

Art. 37c (nouveau)

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

Art. 37d (nouveau)

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

Art. 38 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (nouveau)

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

Art. 39 al. 1 (modifié)

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

Art. 40 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 2a (nouveau)

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

Art. 55 al. 1 (modifié)

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

Art. 58 al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau), al. 2 (modifié)

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

Art. 82 al. 1 (modifié)

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

Art. 86 al. 1 (modifié), al. 2 (abrogé), al. 3 (abrogé), al. 4 (abrogé)

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

Art. 87 al. 2 (abrogé)

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

Art. 89 al. 1 (modifié)

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

Art. 90 al. 2 (modifié), al. 4 (modifié), al. 5 (nouveau)

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

Art. 91 al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau), al. 2 (modifié), al. 2bis (abrogé), al. 3 (modifié)

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

Art. 91a (nouveau)

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

Art. 95 al. 3 (modifié)

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

Art. 98a (nouveau)

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

Art. 99 al. 1 (modifié), al. 4 (modifié)

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

II. Modifications accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

III. Abrogations accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

IV. Clauses finales

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je vous rends attentif au fait qu'il n'est pas coutumier de fixer directement la date d'entrée en vigueur d'une loi. Mais dans le cas présent, il y a des changements informatiques qui sont nécessaires, des tests à faire. Ce sera notamment un défi pour la Chancellerie et les communes d'être à jour au moment de l'élection cantonale. Par contre, pour les élections communales, c'était trop serré pour arriver à intégrer cette loi. Elle entrera donc en vigueur avant les élections cantonales 2026, mais ce sera encore l'ancien système qui sera en vigueur pour les élections communales 2026.

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Titre et préambule

- > Adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.
- > La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.

Election judiciaire 2025-GC-71 Procureur-e 100 % (droit pénal économique)

Rapport/message:	04.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 649</i>)
Préavis de la commission:	12.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 683</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 100; rentrés: 98; blancs: 1; nuls: 0; valables: 98; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Guillaume Bernard Berset, à Corbières*, par 70 voix.

A obtenu des voix M. Sylvain Keller: 27.

Election judiciaire 2025-GC-72 Assesseur-e au Tribunal pénal économique - poste 1

Rapport/message:	04.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 649</i>)
Préavis de la commission:	12.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 683</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 98; rentrés: 97; blancs: 1; nuls: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élu *M. Benoît Andrey, à Riaz*, par 87 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} Christine Varone: 8 / M. Loïc Andrey: 1.

Election judiciaire 2025-GC-74 Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse - poste 1

Rapport/message:	04.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 649</i>)
Préavis de la commission:	12.03.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 683</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 95; rentrés: 95; blancs: 3; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue *M^{me} Nadège Morandi, à Le Crêt-près-Semsaies*, par 90 voix.

A obtenu des voix M. Alex Pilloud: 2.

Election judiciaire 2025-GC-76**Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac - poste 1**

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 97; rentrés: 97; blancs: 1; nuls: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élue *M^{me} Marina Achermann, à Schmitten*, par 96 voix.
—**Election judiciaire 2025-GC-78****Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation - poste 1**

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 99; rentrés: 98; blancs: 4; nuls: 0; valables: 98; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Laurent Corpataux, à Fribourg*, par 94 voix.
—

> La séance est levée à 16 h 00.

*La Présidente:***Françoise SAVOY***Les Secrétaires:***Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale***Alain RENEVEY**, *secrétaire parlementaire*

Deuxième séance, mercredi 26 mars 2025

Présidence de Françoise Savoy (PS/SP, SC)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
	Motion d'ordre	Modification de l'ordre du jour	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Jean-Daniel Wicht
2022-DEEF-53	Loi	Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (observatoire du marché immobilier)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Sophie Tritten <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2023-GC-221	Motion	Une base légale afin d'aider la population fribourgeoise à faire face à l'augmentation brutale des prix de l'électricité !	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> David Bonny Eliane Aebischer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2024-GC-169	Motion	Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Elias Moussa Urs Hauswirth <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2024-GC-236	Motion	Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Pierre Mauron Marie Levrat <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2023-GC-247	Motion	Soutenir le développement des logements d'utilité publique	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Jean-Daniel Wicht Bruno Marmier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2025-CE-14	Rapport d'activité	Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg 2024	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Nicolas Pasquier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2025-GC-7	Rapport d'activité	Commission des affaires extérieures du Grand Conseil (2024)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Nicolas Pasquier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty
2025-GC-73	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal économique - poste 2	Scrutin uninominal	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2025-GC-75	Election judiciaire	Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse - poste 2	Scrutin uninominal	
2025-GC-77	Election judiciaire	Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac - poste 2	Scrutin uninominal	
2025-GC-79	Election judiciaire	Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation - poste 2	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 108 députés; absents: 2.

Sont absents avec justification: M^{me} Catherine Beaud et M. Alexander Schroeter.

M^{me} et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Didier Castella, Romain Collaud, Philippe Demierre, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Motion d'ordre

Modification de l'ordre du jour

Auteur-s: **Wicht Jean-Daniel** (PLR/PVL/FDP/GLP, SC)

Prise en considération

Présidente du Grand Conseil. Nous sommes saisis, pour débiter cette matinée, d'une motion d'ordre. Je donne la parole à son auteur pour sa lecture.

Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je souhaiterais, avec mon collègue Bruno Marmier, demander d'intervertir les points 4 et 6 de l'ordre du jour. Cela voudrait dire que le point 6 deviendrait le 4, pour traiter d'abord du droit de préemption. Si le droit de préemption est accepté par notre Parlement, les motionnaires du point qui devient le 6 retireraient leur motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion d'ordre est acceptée par 92 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula

(LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 92.*

Loi 2022-DEEF-53

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (observatoire du marché immobilier)

Rapporteur-e:	Tritten Sophie (VEA/GB, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Rapport/message:	10.02.2025 (BGC mars 2025, p. 334)
Préavis de la commission:	10.03.2025 (BGC mars 2025, p. 564)

Entrée en matière

Tritten Sophie (VEA/GB, SC). En 2018, l'Observatoire du logement et immobilier Fribourg voyait le jour avec pour mission de développer, dans le cadre d'un partenariat public privé, un système d'informations régionales au service des collectivités publiques pour leurs actions de politique du logement et au service des acteurs privés pour leur décision d'investissement et de gestion.

Depuis lors, tant la pertinence que la qualité des travaux de cet observatoire ont été reconnues par l'ensemble des parties prenantes, et même jusqu'à l'Office fédéral du logement. Ayant donc fait ses preuves, il revient aujourd'hui au Grand Conseil d'assurer la pérennité de ce travail en modifiant la loi sur la statistique cantonale. La nécessité de procéder à une modification législative repose sur le fait qu'au vu des données personnelles traitées, il pourrait s'agir d'une activité de profilage au sens de la loi sur la protection des données. De plus, des données personnelles sensibles peuvent être déduites de la connaissance d'un lieu de vie ou du nom d'un propriétaire d'immeuble. Dans ces circonstances, une base légale au sens formel est indispensable au sens de la loi sur la protection des données. Enfin des données fiscales sont essentielles pour permettre une analyse du marché immobilier et à cet égard aussi, une base légale au sens formel est nécessaire.

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a été intégrée au groupe de travail chargé de l'élaboration de la loi, comme cela figure dans le message. En séance, le commissaire du Gouvernement a également rassuré la commission parlementaire ad hoc sur le fait que la plupart des préconisations de l'ATPrDM ont bien été prises en considération. Dans le cas où ces recommandations n'ont pas pu être suivies, la DEEF s'en est expliquée dans son message. La modification législative qui nous est soumise est donc conforme à la loi sur la protection des données. A l'occasion de l'examen du projet de loi en commission, des modifications terminologiques ont été apportées au texte, ainsi que l'ajout d'un préavis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

A l'issue de ses débats, la commission a approuvé à l'unanimité la version bis du texte et vous invite à en faire de même.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Zuerst einmal: herzlichen Dank an die Ad-Hoc-Kommission, die diese Gesetzesvorlage wohlwollend geprüft hat.

Mesdames et Messieurs, um gute Entscheidungen treffen zu können, muss man richtig informiert sein, doch eine Information von guter Qualität lässt sich nicht einfach so anordnen. Sie wird vielmehr mit Geduld und auch mit Sorgfalt erarbeitet und ist

auch die Frucht einer engen Zusammenarbeit. Der Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg ist ein sehr gutes Beispiel dafür, und ich nutze auch die Gelegenheit, der hier anwesenden Präsidentin, Gilberte Desmont und dem Vorstand für die gute Arbeit zu danken.

Depuis sa création en 2018, il est reconnu pour la qualité méthodologique de ses travaux ainsi que pour la pertinence des statistiques qu'il produit. Cette réussite, il faut le dire, est due à l'équipe de la Professeure Marilyne Pasquier de la HEG Fribourg, ainsi qu'à la gouvernance évidemment participative qui caractérise l'observatoire. Les partenaires publics et privés se sont mis autour de la table pour construire une compréhension commune du marché de l'immobilier et du logement. Cela permet aussi à l'observatoire de produire des indicateurs qui répondent aux besoins des collectivités publiques pour leurs décisions de politique publique, mais surtout aussi aux besoins des acteurs privés, pour leurs décisions de gestion et d'investissement.

Mesdames et Messieurs les Député-e-s, après une phase d'essai réussie, il est aujourd'hui l'heure de donner à l'observatoire la base légale lui permettant de pérenniser tout simplement son activité. L'objectif est de répondre aux exigences de la législation sur la protection des données et, fort de cette base légale, l'observatoire deviendra un partenaire, je l'espère durable, de tous les acteurs de l'immobilier et du logement dans le canton de Fribourg. Mais quelles sont donc ces exigences en matière de protection de données qui doivent être respectées?

Das Besondere am Monitor ist, dass die Informationen an der Quelle gesammelt werden, das heisst, die Mietstände werden namentlich bei den Immobilienverwaltungen abgefragt. Die Datenerhebung durch den Monitor hat nicht zum Ziel, die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen zu identifizieren, sondern beispielsweise die Wohnkostenbelastung zu berechnen. Der Monitor könnte reine Identifizierung im Übrigen auch gar nicht direkt vornehmen, da er die Namen und Vornamen der betroffenen Personen nicht kennt, und das ist auch gut so. Die Daten, die der Monitor sammelt, betreffen – natürlich – die Wohnungen, also ihre Art (Eigentum, Stockwerkeigentum, Miete), ihren Status auch (im Bau, leerstehend oder bewohnt) und natürlich auch zum Beispiel ihre Grösse und vor allem auch den Mietzins. Die Informationen über die Personen betreffen Sprache, Alter, Geschlecht und Staatszugehörigkeit. Und die Identifikation wird natürlich pseudonymisiert.

Une identification des personnes serait tout de même hypothétiquement possible, notamment en récupérant les informations concernant les logements. Sachant que l'échelle du traitement des données est cantonale, une base légale s'avère donc nécessaire pour permettre à l'observatoire d'effectuer son travail tout en assurant la protection des données des personnes concernées. Le projet de loi prévoit que l'observatoire puisse traiter des données personnelles – cela a été dit – et liste en particulier les catégories des données sensibles et aussi des données fiscales concernées. Et l'ensemble des données personnelles traitées par l'observatoire seront précisées dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés de statistiques cantonales, qui devrait être révisée. Avec l'ensemble de ces données, l'observatoire publiera uniquement des statistiques agrégées et anonymisées, c'est important de le souligner. Comme cela a été dit, ce projet de loi a été soumis à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Sa prise de position a été dûment prise en compte par le Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne les données fiscales et la question de l'identification des ayants droit de bien immobilier.

Dieser Behörde zufolge – dies muss man auch sagen – wäre es im Übrigen angezeigt, die bearbeiteten Personendaten direkt im Gesetzestext abschliessend festzulegen. In seiner Botschaft erklärt der Staatsrat, warum er darauf verzichtet. Die Datenschutzgesetzgebung verlangt nicht, dass die Bearbeitung von Personendaten in einem formalen Gesetz verankert wird. Sie verlangt dies nur für besonders schützenswerte Personendaten. Deshalb präzisiert der Gesetzesentwurf einzig die Art von *besonders schützenswerten* Personendaten, die bearbeitet werden dürfen, während die anderen Personendaten auf Verordnungsstufe, wie gesagt, aufgelistet werden.

Donc conçu de cette manière, le projet de loi apporterait à l'observatoire une base légale très solide tout en lui donnant l'agilité nécessaire à son développement. Les activités de l'observatoire sont par ailleurs soumises à l'ensemble de la loi sur la statistique cantonale, à l'ordonnance cantonale d'exécution des relevés de statistiques cantonales et, bien sûr, à la loi sur la protection des données. Ce cadre légal, encore une fois très robuste, assure la protection des données des personnes touchées par l'observatoire. J'ajoute que le projet de loi tient compte aussi de la caractéristique publique privée de l'observatoire: il prévoit en effet que l'organisme responsable pour le traitement des données – qui est actuellement la HEG Fribourg – soit désigné par le Conseil d'Etat après consultation des milieux concernés, notamment des associations professionnelles et également de l'autorité que je viens de mentionner.

Le Conseil d'Etat soutient donc la proposition de la commission qui est d'ajouter que cette décision doit également être prise après le préavis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Par ailleurs, le projet de loi prévoit un financement partagé de l'observatoire, avec l'implication de l'Etat – qui finance 60% de l'observatoire – et des autres parties prenantes.

Sehr geehrte Herren und Damen Grossrätinnen und Grossräte, indem die statistische Überarbeitung von Daten über den Immobilienmarkt gesetzlich verankert wird, erhält der Monitor den nötigen Rahmen, um seine Tätigkeit weiterzuentwickeln. So könne zum Beispiel Dashboards für die Gemeinden erstellt werden, die ihnen eine genaue Kenntnis des lokalen Wohnungsmarktes ermöglichen. Der Monitor kann seine Tätigkeit auch auf andere wichtige Themen ausweiten, wie etwa die gewerblichen Immobilien.

Le Conseil d'Etat tient à remercier le comité de pilotage de l'observatoire pour ses démarches auprès des futures communes et encourage ici aussi les communes à adhérer à cet outil de participation conjointe. La connaissance et l'information ont un effet d'autant plus influent lorsqu'elles sont mises en commun.

Pour répondre aux besoins réels des décisions stratégiques, les acteurs publics et privés doivent être éclairés par des informations crédibles. Les statistiques produites par l'observatoire jouissent d'une très grande crédibilité et elles résultent en effet d'une compréhension partagée du marché du logement et de l'immobilier fribourgeois. C'est donc une réussite qui doit pouvoir aujourd'hui se perpétuer.

Le Conseil d'Etat se rallie donc au projet bis de la commission parlementaire.

Chardonnens Jean-Daniel (*UDC/SVP, BR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet si ce n'est que j'ai pris part à la commission qui l'a traité.

Le partenariat public privé qui réunit les principales associations professionnelles de l'immobilier fribourgeois, les acteurs bancaires ainsi que la DEEF, les villes de Fribourg, Bulle et Estavayer, s'est formé pour devenir l'observatoire du logement. Il a pour but de créer un système d'informations et d'échange de données pour répondre aux besoins du logement dans le canton de Fribourg. Il est aussi au service des collectivités publiques pour leur action de politique du logement, mais il est également au service des acteurs privés pour leurs décisions d'investissement et de gestion. Le projet pilote a été chapeauté sous la forme d'une convention par la Haute Ecole de gestion de Fribourg. Il s'agit dorénavant de pérenniser cet observatoire en conformité avec l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Pour ce faire, il nous est proposé de modifier et de régler cette problématique dans la loi sur la statistique. La gestion de la protection des données est un sujet toujours plus sensible, c'est pour cette raison que la commission a accepté un amendement qui complète l'article 18b alinéa 1, ceci lorsque le Conseil d'Etat voudrait changer l'organisme responsable ou l'entité compétente, terme qui est dans la version de base. Cet amendement complète l'article par: "un préavis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation".

Le groupe UDC vous invite à soutenir cette version bis et l'acceptera à l'unanimité.

Dafflon Hubert (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je prends parole au nom du groupe Le Centre. Je n'ai pas de lien d'intérêts particulier avec le sujet si ce n'est, comme M. Chardonnens, que j'étais membre de cette commission.

Quel est le but de cette modification de la loi sur la statistique cantonale? Il s'agit de mieux connaître, d'anticiper le marché immobilier et les besoins réels. Je pense que l'on a encore la chance dans ce canton d'avoir une situation correcte au niveau de l'immobilier, au contraire d'un canton, par exemple comme Genève, où la situation devient extrêmement tendue et difficile pour les personnes qui cherchent un appartement. Je pense qu'on peut, grâce à cela, anticiper les choses dans le bon sens et savoir où il y a des manques, où il y a des besoins réels.

Le but de cette modification de loi sur la statistique, c'est aussi de pérenniser l'activité de l'observatoire, mis sur pied il n'y a pas si longtemps, et de traiter toutes les données statistiques nécessaires. Cet observatoire est un partenaire particulier – un partenariat public privé réunissant l'Etat de Fribourg, les associations professionnelles et les communes de Fribourg, Bulle et Estavayer – dont l'ancrage sera désormais légal. Je pense au passage que ce serait le bon moment de demander à d'autres communes de rejoindre cet observatoire, comme vous l'avez dit M. le Conseiller d'Etat.

Les données traitées sont particulières. Elles sont qualifiées de personnelles sensibles, ayant par exemple trait à l'aide sociale ou à la fiscalité. Ce sont des données hypersensibles et c'est pour cela que la commission a complété – et c'est une très bonne chose – l'article 18 pour que l'autorité de la protection des données soit au courant, parce que vraiment, là, on a des données importantes et très sensibles.

C'est le Conseil d'Etat qui fixera quelles données personnelles seront traitées ainsi que l'entité compétente pour apparier les données – en bon français apparier veut dire *matcher*. C'est un financement qui est partagé et, je tiens à le répéter, du moment que l'ATPrDM a donné son feu vert, je pense qu'il n'y a rien qui s'oppose, bien au contraire, à aller dans cette direction, dans l'intérêt de tout un chacun d'avoir un observatoire dont les données par rapport aux logements sont fiables.

Dans ce sens-là, tout comme la commission, c'est à l'unanimité que le groupe Le Centre soutiendra cette modification légale. Je vous enjoins d'en faire de même.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). Tout d'abord je vais vous annoncer un lien d'intérêts pour toute la matinée: je suis vice-présidente de l'ASLOCA Fribourg – l'ASLOCA qui est membre de l'Observatoire du logement.

L'observatoire – cela a été dit, mais je pense que ça mérite d'être répété – est un outil essentiel qui est utilisé par les acteurs privés, mais aussi par les communes et le canton. Les données sont extrêmement utiles et la collaboration entre les diverses entités qui sont membres de l'observatoire est excellente. J'aimerais d'abord saluer leur travail et également saluer la volonté de pérenniser cet outil. On a dit que c'était un outil un peu extraordinaire dont disposent peu de cantons. J'aimerais donc vraiment les remercier pour ce travail-là.

Pourtant, j'aimerais inviter le canton à soutenir le développement de cet observatoire. On a des données qui sont extrêmement utiles, je l'ai dit, mais je pense qu'on peut aller plus loin dans le développement géographique et dans le développement de la récolte des données. Au niveau géographique, je crois que chaque citoyen a droit à avoir accès aux mêmes données que ses voisins. Si on a les chiffres pour certaines communes, et c'est bien, je pense vraiment qu'on doit élargir le bassin pour que toute la population puisse en bénéficier. Quant aux données, il y en a énormément qui sont récoltées dans le respect de la protection des données, mais je pense qu'on peut aller plus loin, notamment pour ce qui concerne les 5.5 pièces et plus ou encore les locaux commerciaux, pour lesquels on dispose de peu de données. J'invite donc vraiment le canton à soutenir un tel développement de l'observatoire.

J'aimerais m'adresser ensuite aux représentantes et aux représentants des communes et du canton, parce que l'Observatoire du logement, il faut bien le comprendre, c'est un outil essentiel, mais ça reste un outil pour mener une politique du logement, ça n'est pas la politique du logement active. J'invite donc les communes et le canton à prendre des mesures ciblées sur la base des chiffres obtenus par l'Observatoire du logement, que ce soit sur les logements d'utilité publique, sur le droit de préemption pour les communes par exemple, sur une protection du parc locatif et j'en passe. Je pense vraiment que les communes doivent maintenant s'atteler – et le canton également – à mener une politique du logement active et pas uniquement se reposer sur la mise sur pied de l'Observatoire du logement.

Ceci étant dit, je vous invite à soutenir cette pérennisation de l'Observatoire du logement et je vous invite à faire les pas supplémentaires et à initier des politiques de logement qui soient actives dans vos communes et dans notre canton.

Nous allons soutenir la version bis de la commission bien évidemment.

Aebischer Matthieu (*VEA/GB, LA*). Je n'ai pas de lien d'intérêts particulier concernant cet objet si ce n'est que j'ai aussi pris part à cette commission.

L'Observatoire du logement et du marché immobilier mis en place en 2018 par le Gouvernement, basé sur un partenariat public privé, est un outil stratégique pour la gestion du logement dans le canton. En effet, les données de l'observatoire proviennent directement des régies immobilières, elles correspondent donc à la situation actuelle. L'observatoire permet d'obtenir de nombreux indicateurs qui pourront encore être développés selon les besoins et ces données sont obtenues de manière transparente et anonymisée sur préavis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Ces données sont visibles sur le site de l'Observatoire de l'immobilier, immolab-fr.ch. Elles permettront notamment de différencier les problématiques ainsi que les opportunités entre les différentes régions du canton et d'accompagner les communes dans la planification de leur urbanisme et de leurs infrastructures. A cette fin, cet observatoire – actuellement actif sur trois communes et représentant 50% des logements – se développe et se doit de le faire pour illustrer la situation qui est effective sur le terrain et non une petite proportion non représentative.

Ensuite, je soutiens ma préopinante Marie Levrat concernant la politique du logement. Cet outil peut être stratégique, mais il reste un outil. Derrière, une politique est essentielle. Une politique du logement proactive anticipant les tensions du marché, une politique favorisant la cohésion sociale en limitant la gentrification et une politique attentive à l'utilisation des logements subventionnés et favorisant la protection de l'environnement.

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s soutient la modification de la loi sur la statistique cantonale afin de pérenniser et développer ce projet-pilote.

Dorthe Sébastien (*PLR/PVL/FDP/GLP, SC*). Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux. Mes liens d'intérêts: très actif dans le domaine immobilier, je collabore régulièrement avec les partenaires de l'observatoire en question.

Cette modification ancre dans la loi une pratique existante depuis plusieurs années. Cette démarche rend pérenne une situation satisfaisante. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutient à l'unanimité la version bis de la commission tout en relevant qu'il est primordial, Mesdames et Messieurs, que les données sensibles récoltées respectent scrupuleusement la loi sur la protection des données.

Morand Jacques (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Mes liens d'intérêts: syndic de la ville de Bulle et de ce fait membre de l'Observatoire du logement. Je parle ici au nom du Club des communes, qui soutient la modification légale.

Le projet de révision de la loi sur les statistiques permet de formaliser cette collecte de données à long terme auprès des régies et s'inscrit dans le sens de la motion initiale qui avait été déposée via le Club des communes. La modification légale permet d'offrir des statistiques fines et utiles à la fois pour les collectivités publiques qui ont décidé de contribuer à l'observatoire et les entités privées également.

Le Club des communes se rallie à la version bis de la commission parlementaire et remercie le Conseil d'Etat pour sa vision d'avenir en ancrant ce principe dans la loi.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je tiens à remercier tous les intervenants pour les retours très positifs par rapport à ce projet de loi. Il n'y a pas eu de question spécifique. Juste pour répondre à la sollicitation de la députée Levrat, évidemment que c'est l'objectif de développer cet outil, raison pour laquelle il sera aujourd'hui ancré dans la loi. C'est aussi pour cela que le Grand Conseil donne compétence au Conseil d'Etat de préciser dans l'ordonnance les données personnelles traitées par l'observatoire. Cela nous permettra donc de développer cet outil. C'est un début et ensemble, avec les partenaires, on va continuer ces prochaines années à récolter des données encore plus fiables et beaucoup plus précises pour que chacun y trouve son compte.

Tritten Sophie (VEA/GB, SC). Je n'ai rien à ajouter ce que M. le Représentant du Gouvernement vient de signaler.

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

Première lecture

I. Acte principal : loi sur la statistique cantonale (LStat)

Intitulé de section après section 4

> Adopté.

Intitulé de section après art. 18

> Adopté.

Art. 18a

> Adopté.

Art. 18b al. 1

Tritten Sophie (VEA/GB, SC). Dans cette disposition, le terme "entité compétente" a été remplacé par "organisme responsable du traitement" dans le but d'uniformiser les dénominations usuellement appliquées dans le domaine de la protection des données.

Im Deutschen wurde der Begriff "zuständige Stellen" durch "verantwortliche Erhebungsstellen" ersetzt.

A la première phrase, il a été précisé que la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation sera consultée avant la désignation par le Conseil d'Etat de l'organisme responsable du traitement des données.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le Conseil d'Etat se rallie à cette proposition.

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

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

Art.18b titre médian, al. 1 et 2

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

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

Art. 18c al. 1

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

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

Art. 18c al. 2

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> 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 la statistique cantonale (LStat)

Intitulé de section après section 4 à art. 18c

> Confirmation de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation de la première lecture.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il ressort des délibérations, par 107 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Brallard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA /

GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS / SP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 107.*

Motion 2023-GC-221

Une base légale afin d'aider la population fribourgeoise à faire face à l'augmentation brutale des prix de l'électricité !

Auteur-s:	Bonny David (PS/SP, SC) Aebischer Eliane (PS/SP, SE)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier , Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Dépôt:	22.09.2023 (BGC octobre 2023, p. 4048)
Développement:	22.09.2023 (BGC octobre 2023, p. 4048)
Réponse du Conseil d'Etat:	04.02.2025 (BGC mars 2025, p. 782)

Prise en considération

Aebischer Eliane (PS/SP, SE). Ich habe keine Interessensbindung und nehme im Namen der Sozialistischen Partei, welche die Motion unterstützen wird, Stellung.

Im September 2022 haben 10 Mitglieder unserer Fraktion den Auftrag eingereicht, eine Art Stromscheck für alle Freiburger Haushalte mit tiefem und mittlerem Einkommen auszuarbeiten, um die steigenden Strompreise zu kompensieren. Damals wurde dieses Mandat auf Antrag des Staatsrates für unzulässig erklärt, unter anderem weil die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Mandates fehlte. Mit der vorliegenden Motion soll nun diese gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Wir bedauern die Ablehnung der Motion durch den Staatsrat und widersprechen seiner Einschätzung, dass die Schaffung einer Gesetzesgrundlage zur Entlastung der Freiburger Haushalte von den hohen Strompreisen derzeit nicht gerechtfertigt ist. Trotz der moderaten Preissteigerung im Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen und der Tatsache, dass es in den nächsten Jahren zu einer möglichen Senkung der Preise kommen könnte, bleibt die Situation angespannt – vor allem für Haushalte mit tiefem und mittlerem Einkommen.

Die gesetzliche Grundlage würde es ermöglichen, eine gezielte und nachhaltige Unterstützung für diese Haushalte zu bieten, die auch über kurzfristige Massnahmen hinausgeht. Der Staatsrat verweist darauf, dass bereits bestehende soziale Instrumente wie die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe zur Unterstützung von einkommensschwachen Haushalten herangezogen werden können. Doch dies ist aus unserer Sicht zu kurz gedacht. Diese Instrumente greifen nur in bestimmten Situationen und sind nicht darauf ausgelegt, die breite Masse an Haushalten mit mittlerem Einkommen in einer Übergangszeit zwischen den extremen Preisschwankungen des Strommarktes zu unterstützen.

Viele Haushalte in Freiburg sehen sich mit steigenden Lebenshaltungskosten konfrontiert, die nicht nur durch höhere Strompreise, sondern auch durch die allgemeine Teuerung ausgelöst werden. Es reicht nicht aus, sich lediglich auf die bestehenden Systeme zu verlassen, die schon jetzt vielerorts an ihre Grenzen stossen.

Die Sozialdemokratische Partei ist der Ansicht, dass die Einführung eines gezielten, sozial ausgestalteten Stromschecks oder einer ähnlichen Massnahme ein unverzichtbares Mittel ist, um die Kaufkraft der betroffenen Haushalte zu stabilisieren und ihnen eine Perspektive in dieser unsicheren wirtschaftlichen Lage zu geben.

Der Vergleich mit anderen Kantonen und die relativ moderate Inflation dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass für viele Freiburgerinnen und Freiburger der Alltag aufgrund der steigenden Kosten zunehmend schwieriger wird. Eine zukunftsgerichtete Energiepolitik muss sowohl die Versorgungssicherheit garantieren als auch die sozialen Aspekte berücksichtigen.

Ein weiteres Argument des Staatsrates betrifft die zukünftige Marktöffnung im Stromsektor, die den Haushalten mehr Auswahlmöglichkeiten bieten soll. Auch wenn diese Marktöffnung den Wettbewerb stärken könnte, so ändert dies nichts daran, dass viele Haushalte derzeit unmittelbar auf Hilfe angewiesen sind. Solange nicht jeder Haushalt die notwendige Unterstützung bekommt, um sich die steigenden Strompreise leisten zu können, bleibt die soziale Verantwortung des Staats unberührt.

Die Schaffung einer Gesetzesgrundlage zur Entlastung der Haushalte ist kein unnötiger Luxus, sondern eine notwendige Massnahme, um die soziale Gerechtigkeit zu wahren und der Bevölkerung in einer herausfordernden Zeit zu helfen. Die finanzielle Belastung der Haushalte in der aktuellen und zukünftigen Strompreissituation muss ernst genommen werden und es ist an der Zeit, diesbezüglich Verantwortung zu übernehmen und sozialpolitisch sinnvolle Lösungen zu finden, die die Bevölkerung wirklich entlasten.

Die Annahme der vorliegenden Motion wäre ein kleiner Schritt in diese Richtung.

Schneuwly Achim (*UDC/SVP, SE*). Ich habe keine Interessensbindung und spreche im Namen der Schweizerischen Volkspartei.

Die Grossräte Aebischer und Bonny verlangen vom Staatsrat, dass er eine Gesetzesgrundlage ausarbeitet. Die Freiburger Haushalte sollen von den steigenden Strompreisen entlastet werden.

Ja, in der Tat: die Strompreise sind gestiegen. Übrigens sind auch die Mieten gestiegen, die Krankenkassenprämien sind auf dem Höchststand, überall fehlt Geld. Wer will heute schon sparen? Die Privatpersonen wollen sich alles gönnen, die Gemeinden wollen investieren, dadurch steigen auch noch die Steuern, die Kaufkraft sinkt – ein Teufelskreis.

Der Staatsrat verfolgt die Entwicklung der Strompreise und deren Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Haushalte aufmerksam. Ausserdem gibt es seit Dezember 2024 ein neues Stromabkommen mit der Europäischen Union (EU). Diese Zusammenarbeit soll ermöglichen, die Risiken besser in den Griff zu bekommen, die Mehrkosten sollen begrenzt werden.

Erlauben Sie mir noch ein paar kritische Bemerkungen. Die Schweizerische Volkspartei hat schon lange gewarnt, dass die Strompreise steigen werden. Früher hat man uns belächelt. Meine Damen und Herren, warum steigt der Strompreis? Wir wissen, die Bevölkerung wächst und wächst. Dadurch braucht es logischerweise mehr Strom. Der Strom wird knapp. Der Preis steigt.

Welche Organisationen verhindern mögliche Entwicklungen neuer Kernkraftwerke? Erneuerbare Energie ist gut und recht. Der Bau deren Infrastrukturen ist im Verhältnis zum Ertrag überteuert. Erneuerbare Energie ist nicht nur teuer, sie ist auch unberechenbar. Wenn zu wenig Sonne und kein Wind da ist, braucht es noch andere Energie. Brauchen wir nicht Grossanlagen, entweder in nuklear oder gasgetrieben, um die Stromversorgungssicherheit zu gewährleisten? Wir sind überzeugt, dass so die Strompreise sinken würden. Die Freiburger Haushalte würden profitieren.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wird die Motion einstimmig ablehnen.

Kaltenrieder André (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je n'ai aucun lien d'intérêts avec cette motion, si ce n'est que je travaille dans le secteur de l'énergie.

Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion hat die Motion zur gesetzlichen Grundlage für den Schutz von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen vor steigenden Strompreisen geprüft und empfiehlt deren Ablehnung.

Der Staatsrat sieht keine Notwendigkeit für eine zusätzliche kantonale Unterstützung, da bestehende sozialpolitische Massnahmen wie Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe bereits gezielt einkommensschwache Haushalte entlasten. Zudem sind die Strompreiserhöhungen in Freiburg im internationalen Vergleich moderat. Und die allgemeine Inflation in der Schweiz ist relativ niedrig, was die finanzielle Belastung der Haushalte reduziert.

Ein weiteres Argument ist die Zusammensetzung des Strompreises. Er setzt sich aus Energiepreis, Netzgebühren und verschiedenen Steuern zusammen. Würde der Kanton Subventionen gewähren, während der Bund gleichzeitig Steuern erhebt, wäre dies widersprüchlich. Hinzu kommt, dass für 2025 eine Senkung der Strompreise erwartet

wird. Zudem sorgen die steigenden Reallöhne und die Anpassung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs- und Invalidenversicherungsrenten (AHV und IV-Renten) an die Inflation für eine finanzielle Entlastung der Haushalte.

Ein entscheidender Punkt ist auch das neue Stromabkommen mit der Europäischen Union (EU), das in Kraft getreten ist. Es verbessert die Versorgungssicherheit und ermöglicht den Haushalten, ihren Stromanbieter frei zu wählen. Dies fördert den Wettbewerb und kann langfristig zu stabileren und niedrigen Strompreisen führen.

Zudem ist eine Wiederholung der extremen Preisschwankung von 2022 unwahrscheinlich. Damals führten mehrere aussergewöhnliche Faktoren wie Probleme in den französischen Atomkraftwerken und Sanktionen gegen russisches Gas zu einem massiven Anstieg der Strompreise. Ein gleichzeitiges Auftreten dieser Faktoren wird jedoch als wenig wahrscheinlich eingeschätzt.

Nicht zuletzt werden auf Bundesebene neue gesetzliche Regelungen zwischen 2025 und 2026 in Kraft getreten. Das Stromversorgungsgesetz verpflichtet die Anbieter, Mindestanteile an erneuerbarer Schweizer Energie bereitzustellen und sich gegen Marktschwankungen abzusichern. Diese Massnahmen stabilisieren die Preise zusätzlich.

En résumé, les risques évoqués par les motionnaires sont déjà adressés par les mesures existantes et prévues. En conséquence, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux suit la recommandation du Conseil d'Etat et rejette la motion.

Berset Alexandre (VEA/GB, SC). Je parle au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui a pris connaissance avec grand intérêt de cette motion pour venir en aide aux ménages fribourgeois face à la hausse des prix de l'électricité. Cette dernière a conduit à des discussions intéressantes et nourries au sein de notre groupe, reflet de nos avis assez partagés.

De manière générale, notre groupe soutient les solutions pouvant aider les classes précarisées et moyennes. Des mesures sont plus que nécessaires face à la hausse des primes maladie, face à l'augmentation des prix des denrées alimentaires et face aussi à l'augmentation des coûts de l'énergie, que vise cette motion. Notre groupe est pleinement conscient que les ménages plus précarisés ont souvent très peu de leviers d'action pour réduire leurs coûts énergétiques et d'électricité. Les locataires ne peuvent ainsi pas directement améliorer l'efficacité et l'efficience énergétique de leur appartement. Ils ne peuvent pas, par exemple choisir d'installer des panneaux solaires, ils ne paient pas toujours uniquement que pour leur consommation propre, faute de compteur par appartement.

Tout en ayant conscience de la précarité énergétique de certains ménages, une partie de notre groupe trouve qu'une forme de soutien à la consommation d'électricité pourrait contredire certaines mesures et les objectifs de sobriété énergétique. Les ménages précarisés consomment, bien entendu, très souvent beaucoup moins d'électricité que les ménages plus favorisés. Cependant, la mise à disposition de chèques énergie pourrait être un mauvais signal alors que nous tentons d'économiser la dite énergie.

En parallèle, notre groupe s'est demandé s'il ne serait pas préférable de s'attaquer davantage aux sources du problème, par exemple le développement des énergies renouvelables et indigènes, la mise à disposition d'instruments intelligents pour suivre la consommation et la production d'électricité et les mesures d'aide à la réduction des besoins en consommation. Notre groupe s'est également demandé si une forme de subventionnement d'électricité ne pouvait pas être favorable au processus de décarbonation, étant donné qu'avec ce processus on s'attend à un report d'une partie de l'énergie fossile vers l'électricité. Il reste toutefois difficile d'évaluer les impacts de cette motion sur les objectifs climatiques. Ces réflexions portant aussi sur les causes, elles n'empêchent pas cependant une partie de notre groupe de, tout de même, soutenir une solution qui permet d'avoir un impact sur les conséquences de la hausse des prix, en aidant les ménages qui en ont vraiment besoin à faire face au prix de l'électricité.

Avec ce petit tour d'horizon des arguments pour et contre, j'en ai terminé. Vous l'aurez compris, à l'issue des débats, il était difficile de dire de quel côté pencherait notre groupe. On verra bien...

Julmy Markus (Le Centre/Die Mitte, SE). Ich spreche im Namen der Mitte Freiburg und habe keine Interessenbindungen zu diesem Thema.

Die am 22. September 2023 eingereichte Motion von Grossrat David Bonny und Grossrätin Eliane Aebischer zielt darauf ab, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es dem Staatsrat ermöglicht, Freiburger Haushalte von den steigenden Strompreisen zu entlasten. Die Initianten der Motion betonen, dass insbesondere Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen Unterstützung benötigen, um ihre Kaufkraft angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten zu sichern.

Der Staatsrat erkennt zwar an, dass die Strompreise im Jahr 2023 stark angestiegen sind, sieht jedoch keine Notwendigkeit für eine spezielle Finanzhilfe auf kantonaler Ebene. Er argumentiert, dass die Preissteigerungen im Vergleich zu anderen Kantonen moderat sind und die Inflation in der Schweiz relativ gering bleibt. Zudem macht sich eine leichte Entspannung auf dem Strommarkt bemerkbar, denn die Preise sinken seit 2024 wieder. Der Staatsrat hebt hervor, dass unser bestehendes Sozialsystem bereits über verschiedene Instrumente verfügt, um Haushalte mit niedrigem Einkommen zu unterstützen.

Dazu gehören unter anderem die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe, die darauf abzielen, die Teuerung abzufedern. Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die Inflation in der Schweiz seit Februar 2023 kontinuierlich abnimmt. Auch die Leistungen des Sozialsystems werden regelmässig an die Inflation angepasst, was den Haushalten zusätzliche Sicherheit bietet.

Ein weiterer Punkt in der Antwort des Staatsrates ist das neue Stromabkommen mit der Europäischen Union, das im Dezember 2024 abgeschlossen wurde. Dieses Abkommen soll die Zusammenarbeit im Strombereich stärken und die Versorgungssicherheit erhöhen. Es ermöglicht den Endverbrauchern, einschliesslich der Haushalte, ihren Stromlieferanten frei zu wählen, was den Wettbewerb auf dem Strommarkt fördert und potentiell Druck auf die Strompreise ausübt.

Mit der Annahme der Motion würde ein Präzedenzfall für weitere Gesetzestexte geschaffen, wie zum Beispiel Entlastung der Haushalte im Bereich Kehrrichtentsorgung, Wasserversorgung und so weiter, und so weiter.

Aus den eingangs erwähnten Gründen folgt die Mitte Freiburg dem Staatsrat und lehnt die Motion ebenfalls einstimmig ab.

Bonny David (PS/SP, SC). Je suis membre de la Commission cantonale de l'énergie.

C'est vrai que la motion déposée demande de faire face à l'augmentation des prix de l'électricité, en particulier pour les familles à revenu modeste et en difficulté. Parce qu'il est vrai que s'il y a difficulté, l'électricité est simplement coupée et ces gens se retrouvent sans moyen énergétique. C'est un problème. Pour cette raison, nous avons déposé un mandat. On nous avait dit alors qu'il manquait une base légale. Donc nous présentons une base légale et maintenant on nous dit que tout va bien. On nous parle d'un niveau modéré de l'augmentation du prix de l'électricité – qui augmente quand même –, du niveau modeste de l'inflation en Suisse. Alors, si on regarde entre 1960 et 2024, on a une augmentation de 346%! Et si on regarde de manière plus proche, au niveau de l'indice du prix de la consommation selon la Confédération, on a une augmentation de 6,6% en cinq ans. M. le Conseiller d'Etat, je vous laisse juger si cela est modeste.

On nous parle aussi d'une augmentation des salaires. Alors là, c'est quand même compliqué d'en parler quand on voit tout de même des difficultés. On nous parle également de l'accord sur l'électricité avec l'Union européenne. On nous dit que ça va réduire les prix. J'ai suivi hier les discussions et on nous dit exactement le contraire, qu'il y aura une augmentation des prix. Pour cette raison, aujourd'hui, il s'agit juste de voter la création de la base légale qui sera utile lorsqu'on aura des temps difficiles. Peut-être pas cette année, mais peut-être l'année prochaine, dans deux ans, dans cinq ans, on ne sait pas. On ne demande pas de dépenser aujourd'hui, mais de disposer de cette base légale qui paraît essentielle pour que tous les ménages fribourgeois puissent avoir de l'électricité et qu'on ne leur coupe pas ce moyen énergétique quand ils ont des difficultés.

Je vous demande de soutenir cette motion.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ich möchte gleich eingangs darauf hinweisen, dass die Motion im September 2023 eingereicht wurde, also kurz nach der Energiekrise von 2022. Sie erinnern sich, die Lage auf den Energiemärkten – und nicht nur dort – war noch relativ angespannt und wirkte sich entsprechend auf unsere Gesellschaft und Wirtschaft aus. In der Zwischenzeit hat sich die Lage wieder deutlich verändert.

Mais évidemment le Conseil d'Etat est sensible à l'intervention déposée par les députés Aebischer et Bonny et il a aussi pleinement conscience du fait que l'évolution des prix, notamment ceux de l'électricité, puisse peser lourdement sur le budget d'une partie de notre population. Néanmoins, dans le cas d'une réponse à une autre intervention parlementaire présentant des similitudes avec la présente, il avait déjà signalé que le système de sécurité sociale aide déjà les ménages à revenu modeste à faire face au renchérissement.

Im Übrigen war die starke Zunahme der Strompreise aufgrund des Ukrainekrieges – und ich glaube, Frau Grossrätin Aebischer hat es gesagt – im Jahre 2022 nur die Spitze des Eisbergs, angesichts der gesamten Kosten, die auf die Konsumentenpreise überwältzt wurden.

Aujourd'hui, les tarifs de l'électricité ont déjà été révisés à la baisse, heureusement, par les gestionnaires du réseau et ils ont tendance à se stabiliser. Ce domaine de l'électricité connaît par ailleurs de grands changements structurels, tant au niveau de la production pour assurer l'approvisionnement du pays – et je peux juste me joindre aux propos tenus par le député Berset par rapport au développement des nouvelles énergies renouvelables – qu'au niveau du réseau.

Le nouvel accord sur l'électricité avec l'Union européenne, s'il se confirme – il y aura un vote populaire –, devrait aussi permettre aux consommateurs finaux de choisir le modèle de raccordement et de consommation et ainsi bénéficier de la concurrence sur le marché de l'électricité. Je veux bien approfondir avec le député Bonny, pendant la pause, la discussion sur les prix une fois cet accord conclu: vont-ils plutôt augmenter ou diminuer? C'est un large débat.

Deshalb ist der Staatsrat der Meinung, dass das bestehende sozialpolitische Instrumentarium ausreicht, um Haushalte mit tiefem Einkommen im Falle einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen und dass es sich nicht rechtfertigt, eine neue spezifische energiepolitische Finanzhilfe zu schaffen.

Vous l'avez compris, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à rejeter la motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 68 voix contre 28. Il y a 9 abstentions.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Rey Alizée (SC,PS / SP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 28.*

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 68.*

Se sont abstenus:

Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Roulin Daphné (GL,VEA / GB). *Total: 9.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

Motion 2024-GC-169

Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques

Auteur-s:	Moussa Elias (<i>PS/SP, FV</i>) Hauswirth Urs (<i>PS/SP, SE</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Dépôt:	27.06.2024 (<i>BGC juin 2024, p. 2721</i>)
Développement:	27.06.2024 (<i>BGC juin 2024, p. 2721</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	18.02.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 835</i>)

Prise en considération

Hauswirth Urs (*PS/SP, SE*). Ich bin Mitautor der Motion "Für ein Vorkaufsrecht, das den öffentlichen Körperschaften die aktive Bodenpolitik erleichtert". Vielleicht mag es erstaunen, aber ich habe persönlich keine Interessen an dieser Motion. Meine Interessen liegen vollumfänglich im Gemeindewohl und der Erfüllung von den Pflichten der Gemeindeexekutive. Meine Interessenbindungen: Ich bin Gemeindeammann von Düringen und wäre in dieser Funktion von den Auswirkungen einer neuen Gesetzgebung betroffen. Ich spreche auch gleich im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion.

Zuerst möchte ich dem Staatsrat für die klaren Ausführungen und die Unterstützung danken und dafür, wie der Staatsrat die Absichten der eingereichten Motion von Elias Moussa und mir richtig interpretiert hat: "Mit der neuen Rechtsgrundlage könnten die Gemeinden, die eine aktive Rolle in Bezug auf Grundstücke spielen möchten, Grundstücke erwerben, ohne dazu verpflichtet zu sein." Uns beiden geht es nicht darum, die 1970er Jahren mit ihren Kommunen und Wohngemeinschaften wieder gross aufleben zu lassen – auch wenn diese Lebensformen durch ihr gemeinschaftliches Leben und gegenseitige Unterstützung einige Vorteile für die Gemeinden mit sich bringen würden. Das Ziel von uns Motionären ist es, dass wir auf Gemeindeebene die Möglichkeit erhalten, den Artikel 56 unserer Kantonsverfassung besser umsetzen zu können. Unter "Öffentliche Aufgaben" definiert Artikel 56 das Wohnen als materielle Sicherheit. Die Kantonsverfassung betont also die Verantwortung des Staates und der Gemeinden, angemessenen Wohnraum zu gewährleisten und den Wohnbau sowie den Zugang zu Wohneigentum zu fördern.

Der rechtliche Rahmen, welcher erlaubt, dass unter bestimmten Bedingungen ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, könnte dazu dienen, den Freiburger Verfassungsauftrag im Bereich des Wohnungswesens durch die Gemeinden zu erfüllen. Und dass ein solches Gesetz am Ende auch Einschränkungen festlegt, damit Immobilienspekulationen gar nicht entstehen können, ist selbstverständlich. Solche Einschränkungen wären wahrscheinlich aber nicht einmal notwendig, denn die Gemeinden müssen sich für die Umsetzung eines solchen Vorkaufsrechts die entsprechenden Regelungen geben, speziell auch was die Finanzierung angeht. Spätestens da wird Notwendiges von Wünschenswertem getrennt.

Liebe Grossratskolleginnen und Grossratskollegen, welche – wie ich auch – noch ein Exekutivamt innehaben: Bitte gebt euren Gemeinden durch die Annahme der Motion die Möglichkeit, dass ein Gesetz entstehen mag, welches ihnen ein zusätzliches Instrument bietet, um ihre Aufgaben auch wahrzunehmen. Und bitte, liebe Kolleginnen und Kollegen hier im Saal, verwechselt ein Vorkaufsrecht, das den öffentlichen Körperschaften die aktive Bodenpolitik erleichtern soll, nicht mit einer Enteignung, auch wenn es vielleicht aus gewissen Mäulern als solch einschneidende Massnahme dargestellt wird. Beim Vorkaufsrecht handelt es sich am Ende immer um einen Kauf, bei dem zwischen Verkäufer und Käufer vereinbarte Bedingungen eingehalten werden müssen.

Ich betone noch einmal: Ziel dieser Motion ist es, die öffentlichen Körperschaften mit einem bodenpolitischen Instrument auszustatten, welches den Grundsatz des Privateigentums nicht beeinträchtigt.

So, liebe Kolleginnen und Kollegen, wie vom Staatsrat empfohlen, bitte ich Sie darum, die Motion zu unterstützen, indem Ihr die Aufteilung akzeptiert und danach der Ausarbeitung einer kantonalen Gesetzesgrundlage zustimmt.

Glasson Benoît (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). La motion demande au Conseil d'Etat d'élaborer une base légale cantonale permettant aux communes et à l'Etat de Fribourg de bénéficier d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée. Ceci fournirait aux collectivités publiques un outil leur donnant une plus grande marge en matière de politique foncière et de logement. Selon les motionnaires, ce serait plus pertinent au niveau des communes, qui sont mieux à même de déterminer les besoins en logement pour seniors.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un droit de préemption pour les communes leur offrirait une marge de manœuvre plus importante pour la maîtrise des défis de la politique du logement. En raison de leurs compétences et de leurs connaissances

des conditions locales du marché immobilier, les communes peuvent contribuer à la bonne adéquation de l'offre de logements au regard des besoins, notamment au niveau des logements abordables.

Le Conseil d'Etat trouve toutefois nécessaire que ce recours se fasse au respect de conditions strictes, afin de ne pas entraver le fonctionnement du marché de l'immobilier. La nouvelle disposition serait là pour corriger des imperfections du marché, notamment dans la fourniture de logements d'utilité publique et non pas pour encourager les communes à réaliser des opérations financières.

De ce fait, le droit de préemption doit viser un intérêt public, en répondant aux besoins des personnes défavorisées sur le marché du logement, donc des logements à loyer abordable. Ce droit devrait être limité aux zones à bâtir légalisées pour l'habitation et ne pourrait pas s'exercer en cas d'aliénation du bien-fonds à ses descendants, père et mère, frère et sœur, conjoint et partenaire enregistré.

J'estime qu'un investisseur immobilier connaît aussi bien le marché immobilier qu'une commune, car il n'a aucun intérêt à investir dans une région où il n'y a pas de demande de logement. Nos communes, dans leur majorité, ont des situations financières compliquées ou qui vont le devenir ces prochaines années et de ce fait auront d'autres priorités que d'investir dans des logements qui ne rapportent pas. Lors d'une construction, d'une rénovation, une commune doit se plier au label Minergie, label tout à fait honorable, mais qui augmente le coût de la construction et de ce fait le prix du loyer. La complexité d'un dossier de construction dans une commune comme à l'Etat augmente le coût de la construction. Expliquez-moi comment arriver à des loyers modérés avec de telles contraintes?

De plus, si un propriétaire immobilier veut se séparer d'un bien, c'est qu'il a besoin de liquidités ou qu'il souhaite investir dans un autre projet. Une vente d'un acteur immobilier à un autre acteur immobilier est courante et rapide. Au contraire, une commune doit convoquer une assemblée afin d'obtenir un crédit, ce qui prend du temps et paralyse le vendeur dans ses projets. A chaque vente immobilière, le temps que prendrait l'étude du droit de préemption par l'exécutif, puis par le législatif, défavorise le propriétaire du bien-fonds et crée un surplus administratif aux communes. Cette loi porterait atteinte au marché de l'immobilier, respectivement au marché de la construction et à l'économie, avec une lourdeur administrative pour les communes.

Tout comme le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous demande de refuser le fractionnement et la motion.

Marmier Bruno (VEA/GB, SC). Si j'interviens aujourd'hui dans ce débat, c'est parce que je suis l'auteur de la motion que nous traiterons tout à l'heure sur le soutien au maître d'ouvrage d'utilité publique et qui concerne la même thématique, à savoir le logement. J'interviens également au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne, qui a mis sur pied une politique d'aide au logement qui repose sur deux piliers: une aide financière directe versée aux bénéficiaires et une aide indirecte par la mise à disposition de logements à loyer modéré, ceci par le biais d'une coopérative et d'une fondation nouvellement créée. J'assume la vice-présidence de ces deux entités.

Je remercie le Conseil d'Etat et le Service du logement pour le travail de recherche effectué suite au dépôt de différentes motions dans le domaine du logement et pour sa réponse qui démontre une analyse des différents outils à disposition en termes d'efficacité.

Mais avant toute chose, il convient de poser le décor. Les loyers pèsent toujours davantage sur la population et les augmentations de loyer sont bien supérieures à l'adaptation des revenus. En chiffres, cette réalité se traduit par des frais de logement pris en charge par l'aide sociale, qui augmentent de 41% à 58% entre 2014 et 2022. Ce sont donc des dizaines de millions de francs des collectivités publiques qui, chaque année, servent à financer des loyers très élevés.

Mais ne vous y trompez pas: il n'y a pas que l'aide sociale qui est concernée. L'augmentation des loyers pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages et de la classe moyenne, qui peinent toujours plus à se loger. C'est pourquoi il est indispensable d'agir dans ce domaine et de prendre des mesures.

J'ai personnellement soutenu la diminution des droits de mutation pour les personnes qui font l'acquisition de leur premier logement. Les motions que nous traitons ce matin vont dans la même ligne, à savoir mettre en œuvre notre Constitution cantonale, qui précise à son article 56b que l'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à sa situation et que l'Etat encourage l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement.

Je tiens à féliciter le Conseil d'Etat pour sa prise de position courageuse sur le droit de préemption des communes. C'est la preuve qu'au-delà des postures politiques des partis, l'exécutif cantonal a pris le temps d'identifier la mesure la plus efficace, celle qui permettra d'anticiper les défis auxquels notre canton devra faire face. Le Conseil d'Etat propose des solutions. Puisse le Grand Conseil le soutenir dans sa démarche!

Sur cette base, je ne vais pas redire les arguments apportés par le Conseil d'Etat dans sa réponse. Je vous invite à soutenir le droit de préemption pour les communes dans les strictes conditions proposées par la réponse du Conseil d'Etat.

Le groupe VERT·E·S et alli·e·s soutiendra le fractionnement et l'acceptation de la motion selon la proposition du Conseil d'Etat.

Riedo Bruno (*UDC/SVP, SE*). Ich äussere mich im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Meine Interessensbindungen: Ich bin Vize-"Syndic" der Gemeinde Ueberstorf und auch Mitglied im Gemeindeklub des Grossen Rates. Weiter bin ich Vorstandsmitglied des Hauseigentümergeverbandes des Kantons Freiburg und leite eine Einzelfirma im Bereich Immobilienberatung und -verkauf.

Die beiden Grossratskollegen Moussa und Hauswirth haben am 13. Oktober 2023 ihre Motion eingereicht, welche dem Kanton und den Gemeinden im Kanton ein Vorkaufsrecht für Liegenschaften auf ihrem Territorium einräumen soll. Ziel der Motion ist die Möglichkeit für eine Gemeinde oder den Kanton, sich eine Parzelle zu sichern, welche aufgrund der Lage interessant für eine Projektentwicklung für die Bedürfnisse der Gemeinde oder des Kantons sein könnte.

Ein Vorkaufsrecht ist ein sehr starker Eingriff in das bestehende Eigentumsrecht, welches in der Schweiz einen sicheren Wert darstellt. Planwirtschaftliche Eingriffe der Behörden (Bund, Kanton, Gemeinden) auf Kosten des privaten Eigentumsrechts gehören bisher in der Schweiz nicht zu den vorherrschenden Lösungsfindungen.

Der Staatsrat lehnt ja die Motion ab, stellt sich jedoch die Frage, ob ein Aufteilungsvorschlag gut sein kann und empfiehlt dem Grossen Rat, diese Aufteilung anzunehmen. Dabei schlägt er vor, ein allfälliges Vorkaufsrecht einzig den Gemeinden und nicht dem Kanton zu ermöglichen. Weiter schlägt er vor, im Gesetzestext 5 Themenbereiche abzubilden, mit insgesamt 9 Bedingungen, welche ich gezählt habe. Und diese sind auf Seite 2 der Antwort des Staatsrates aufgeführt. Also 5 Themenbereiche mit 9 Bedingungen ins Gesetz aufnehmen, welche jetzt noch nicht klar sind. Sie sind aufgeführt, aber das ist eine Riesensache, riesenviel Ausnahmen.

Lassen Sie mich begründen, warum auch die Aufteilung nicht unterstützt werden sollte. Eine Gemeindebehörde hat bereits heute folgende Möglichkeiten, sich Land, welches für die Entwicklung ihrer Aufgaben optimal wäre, zu erwerben. Erstens durch frühzeitige Zonenplaneinteilungen im Zuge der Ortsplanungen. Man kann Auflagen zugunsten von Sozialwohnungsbau über die Ortsplanungs-, über die "Zonungs"-revisionen einbringen. Das ist die Variante 1, die bereits besteht. Weiter kann in Verhandlungen für den Kauf einer Parzelle auf dem freien Markt, das heisst direkt beim Eigentümer, bei der Eigentümerin angemeldet werden, dass die Gemeinde dieses Land gerne für solche Nutzungsmöglichkeiten für ihre Bürger einsetzen möchte, ohne ein Vorkaufsrecht, ein vorteilhaftes Vorkaufsrecht zu geniessen. Solche Kaufverhandlungen habe ich für die Gemeinde Ueberstorf bereits mehrmals geführt in den letzten 9 Jahren. Sie führten teilweise zum Erfolg für beide Parteien. Beide Parteien waren sich am Schluss einig, das ist richtig, wir suchen diesen Mittelweg. Und wenn der Markt eine andere Lösung ergab, hat die Gemeinde dann nicht einen Vorteil gehabt, gegenüber den Bürgerinnen oder Bürgern.

Mein Kollege Urs Hauswirth hat noch erwähnt, in seinem Referat, dass man mit dieser Motion Spekulationen verhindern möchte. Das sehe ich anders, denn der Preis ist ja gegeben. Und dann hat die Gemeinde ein Vorkaufsrecht. Und wenn Spekulation im Spiel wäre, ist der Preis hoch, für die Gemeinde, also die Spekulation wäre nicht verhindert, sondern die Gemeinden und Kantone würden das bezahlen.

Mit einem Vorkaufsrecht wären die Liegenschaftseigentümer in einer schlechteren Verhandlungsposition. Dieses Recht gegenüber unseren Bürgerinnen und Bürgern sollte sich der Staat nicht herausnehmen.

Ich empfehle dem Grossen Rat, dieses Eigentumsrecht nicht zu beschneiden. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei – mit 6 "syndics" und zusätzlich 4 Gemeinderätinnen und Gemeinderäten – kann der vorliegenden Motion nicht zustimmen und auch der Aufteilung nicht zustimmen und bittet Sie, sehr verehrte Grossrätinnen und Grossräte, das Gleiche zu tun.

Gaillard Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je prends la parole pour le groupe Le Centre. Mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de La Roche, propriétaire de logements – de très beaux logements – que, pour un homme de droite, je loue à un prix très modéré.

Notre groupe parlementaire a étudié avec attention la motion de nos collègues Moussa et Hauswirth. Le débat autour de cette motion a été assez nourri, c'est pourquoi je commence par donner notre prise de position sur les parties de la motion qui ont obtenu une majorité claire: le groupe Le Centre accepte le fractionnement et approuve à l'unanimité la décision du Conseil d'Etat de refuser ce droit pour l'Etat.

Sur le droit de préemption des communes, on doit admettre qu'il s'agit peut-être de la seule possibilité, d'un point de vue légal – et je parle bien d'un point de vue légal –, de faire une politique foncière active pour les autorités communales. Bien sûr, il serait agréable d'avoir un droit de préemption sur des terrains jouxtant une école ou un EMS en vue de l'évolution à

venir. Pouvoir garantir l'acquisition d'un terrain pour permettre l'optimisation d'un nombre d'emplois se développant semble, en plus, intéressant.

En revanche, on constate que la motion mentionne seulement les logements à loyer modéré et, légèrement, les logements seniors. Fort de ce constat, que doit-on faire? Accepter la motion et totalement en modifier l'esprit, comme nous le demande le Gouvernement, en commission, et ceci pour intégrer les éléments précités? On nous accuserait, comme on le fait régulièrement, de ne pas respecter le résultat du vote et de ne pas avoir compris l'esprit de la motion.

Le groupe Le Centre, dans sa majorité, estime que la gestion du logement ne doit pas devenir publique. De plus, la notion de prix abordables est subjective. On constate que de nombreuses communes ont des loyers très modérés, mais on préfère s'installer dans des zones où le prix n'est pas accessible.

Le groupe Le Centre estime que l'intrusion dans les droits des propriétaires est trop importante pour soutenir unanimement la motion. Vous l'avez donc compris: notre groupe votera en grande majorité contre le projet. Feront probablement exception les représentants des associations de communes qui respecteront la collégialité des décisions prises dans leurs associations.

Morand Jacques (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Mes liens d'intérêts: syndic de la ville de Bulle et directement concerné par rapport à cette présente motion. Je m'exprime ici en tant que président du Club des communes et de son comité.

Le comité du Club des communes soutient l'intérêt de mettre à disposition des communes des instruments pour le développement de leur politique territoriale, en respectant, bien entendu, l'autonomie communale.

Entre les deux propositions – celle du point 6 qui est devenu le point 4 et inversement après la modification d'ordre du jour –, le comité du Club des communes donne sa préférence au droit de préemption. En effet, il s'agit d'une mesure qui a potentiellement plus d'impact de manière globale. Entendu soit-il qu'il couvre non seulement les zones destinées à l'habitation et aux logements sociaux, mais aussi, et surtout, à mon avis, les zones industrielles, soit l'entier de leurs zones à bâtir.

Zamofing Dominique (Le Centre/Die Mitte, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune d'Hauterive.

Cette motion n'est pas une si mauvaise idée en soi. Cependant, il y aurait lieu d'étendre sa portée et de donner la possibilité, en cas de vente, de faire valoir un droit de préemption plus large aux communes afin de pouvoir réaliser, par exemple, des appartements pour seniors, des accueils extrascolaires, des écoles, des nouvelles places de village ou toute autre réalisation d'utilité publique. Certes, il y a les zones d'intérêt général qui sont destinées à ce genre d'objets. Mais parfois, lors de révisions générales des plans d'aménagement, les communes ont atteint leur quota de zones à bâtir ou alors les terrains sont déjà classés en zones à forte densité et il est difficile de modifier ces zones.

Les communes sont généralement au courant des ventes de terrain ou de biens immobiliers, mais parfois trop tardivement. Pour un propriétaire privé, il est plus discret de vendre son bien à un autre acheteur qu'une commune, car le prix de la transaction reste confidentiel et pas connu du grand public et c'est l'une des principales pierres d'achoppement pour l'acquisition de terrains en faveur des communes.

En fonction du résultat de cette motion, je vais probablement déposer un autre outil parlementaire en faveur d'un droit de préemption de portée plus large en faveur des communes.

Baschung Carole (Le Centre/Die Mitte, LA). Ich spreche in meinem eigenen Namen. Ich habe keine direkte Interessenbindung mit diesem Geschäft, ausser dass ich täglich bei meiner Arbeit mit Immobilienkäufen und -verkäufen zu tun habe.

Der gemeinnützige Wohnbau muss gefördert werden – zweifellos. Aber ein Vorkaufsrecht? Ist das wirklich der richtige Weg? Ich versuche Ihnen zu erklären, wieso das keine gute Idee ist.

Lorsqu'un bien immobilier ou un terrain arrive sur le marché, tout le monde peut soumettre une offre d'achat. Toutes les personnes privées, les sociétés immobilières, les fondations, et, si c'est souhaité, aussi les communes. Après environ un mois, les offres seront examinées par les vendeurs. Souvent, le bien est attribué au plus offrant. Pas toujours, mais souvent. Parfois, les vendeurs disent aussi qu'ils veulent céder le bien à quelqu'un qui ne le détruira pas ou à une personne qui s'engage à ne pas résilier les contrats avec les locataires ou à ne pas augmenter les loyers.

Entre parenthèses: j'ai parfois l'impression que les propriétaires immobiliers sont toujours considérés comme des personnes un peu méchantes.

Bestimmt, es gibt immer schwarze Schafe. Aber glauben Sie mir, man tut mit diesem Vorurteil auch vielen einfach Unrecht.

Revenons au déroulement: une fois que l'acheteur et le vendeur se sont trouvés, le mandat va être donné au notaire pour qu'il rédige le contrat de vente et clarifie les détails. En même temps, en tant que banque, nous réglons le financement, nous fixons notamment l'hypothèque, donnons l'ordre pour les cédules et nous établissons également les actes de crédit.

Et après que tout soit réglé et défini, la commune souhaiterait peut-être utiliser son droit de préemption. Comment imaginez-vous cela?

Wünschen Sie vom Notar einen Brief? "Liebe Gemeinde, übrigens, die Parzelle "Seeblick" wird für 2,1 Millionen verkauft. Wollt ihr das Vorkaufsrecht jetzt ausüben?" Sie müssen sich's auch vorstellen in der Praxis. Nachdem der ganze Prozess doch bereits durchgespielt wurde, also jetzt, möchte die Gemeinde beginnen, die Finanzierung zu prüfen. Alle anderen haben die Hausarbeit bereits gemacht, vor einem Monat, aber die Gemeinde möchte hier ein Sonderprivileg, ein Vorkaufsrecht. Für mich geht das viel zu weit.

Ernsthaft. Es liegt doch auch in der Verantwortung der Gemeinden, falls sie Land oder Liegenschaften kaufen möchten, dass Sie sich frühzeitig informieren.

Ce n'est vraiment pas difficile.

Und das Argument, man bekomme es nicht mit, wenn etwas zum Verkauf steht – sorry, da muss ich sagen, dann habt ihr vielleicht auch die Hausaufgaben nicht wirklich gemacht.

La commune aura besoin d'au moins trois à quatre semaines supplémentaires pour évaluer le bien immobilier et vérifier le financement. Et comme je l'ai dit, elle commence alors que l'immeuble a déjà trouvé un acheteur. Le processus habituel sera considérablement prolongé et retardé. Qui prendra en charge cette tâche au sein des communes? La commune veut-elle engager des estimateurs immobiliers? Comment la commune financera-t-elle cette tâche administrative supplémentaire? Et la commune peut-elle vraiment accorder un crédit aussi rapidement?

Si la commune est intéressée par un bien, elle peut soumettre une offre dès le début. Il n'y a pas de raison de passer par le chemin du droit de préemption. Il faut suivre le marché.

Falls man etwas gegen die hohen Mietpreise machen möchte, dann muss der Hebel an einem anderen Ort angesetzt werden, unter anderem zum Beispiel bei den Regulierungen der Banken. Es tut mir leid. Ich wünschte mir auch, es wäre leichter. Aber das Vorkaufsrecht wird das Problem vom gemeinnützigen Wohnbau nicht lösen. Es wird lediglich eine administrative Kostenexplosion auslösen.

C'est la raison pour laquelle je rejette clairement cette motion et vous demande d'en faire de même.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR). Je m'exprime ici à titre personnel. Mon lien d'intérêts: syndic de la commune de Corbières.

On n'a pas besoin d'un droit de préemption pour acheter du terrain. En préparant ma session, j'ai lu les instruments parlementaires. Et j'ai pris connaissance de la motion de nos collègues Moussa et Hauswirth, quand même bel et bien à gauche – la motion et nos collègues députés, on le sait. Et j'ai lu la réponse du Conseil d'Etat. Au fur et à mesure que je la lisais – il y a un certain nombre de choses –, j'ai trouvé la fin quand même bien à gauche. Puis, en n'allant pas chercher assez loin, je me suis dit: "Eh bien, c'est sûrement Jean-François Steiert qui a fait la réponse." Eh bien non, c'était, à mon grand désespoir, Olivier Curty. Le député Marmier l'a félicité. Moi, pour une fois, je ne le félicite pas. Parce qu'avec cinq conseillers d'Etat de droite et du centre, comment est-ce possible de donner ce type de réponse, M. le Conseiller d'Etat? Vous avez entendu les représentants de ces trois partis? Il me semble qu'il y a peut-être une ou deux voix dissonantes, mais globalement, ils ne sont quand même pas pour cette motion.

Des fois, j'admets que le Conseil d'Etat se pose un peu la question de ce que vont dire les députés, en tout cas les députés de leur parti, au Grand Conseil, même si je sais que ça ne fait pas partie de vos obligations. Donc, je suis – une fois de plus me diront certains collègues députés – très déçu du Conseil d'Etat.

Un droit d'emption, comme l'a expliqué la députée Baschung, c'est impossible, cher collègue Hauswirth. Dans une commune, il faut convoquer la commission financière, convoquer une assemblée, faire voter un crédit. Et il faut pouvoir proposer quelque chose à l'assemblée, parce que le jour où vous activez le droit d'emption, vous pouvez bien sûr convoquer une assemblée sous trois semaines ou un mois. Mais si vous n'avez pas de projet concret à proposer, que vous diront les citoyens? Pour moi, il est illusoire de penser que – en tout cas pour les petites communes – on puisse utiliser quoi que ce soit de cette loi. C'est impossible.

Je terminerai par un exemple. A Corbières, il y a quelques années, on a acheté du terrain pour garder des PME. Nous sommes allés trouver des propriétaires, nous avons discuté, nous avons trouvé des solutions. Mais passer par un droit de préemption qui fera perdre du temps au vendeur, qui fera perdre du temps et de l'énergie à la commune – parce qu'à la fin, je pense que dans vos communes aussi, en fonction des engagements financiers, c'est normalement le conseil général ou l'assemblée communale qui commande – pour qu'à la fin le législatif dise non, ça ne sert strictement à rien. On nous aurait proposé un droit de préemption pour les zones stratégiques, par rapport à l'Etablissement cantonal de promotion foncière au niveau cantonal, pourquoi pas? Ou un changement de façon de faire sur les zones d'intérêt général dans les communes, pourquoi

pas? Mais dans cette motion ne figure même pas le mot "zone agricole". Donc, lorsque vous avez déposé la motion, pour vous, ça prenait en compte toutes les zones. Cela me pose vraiment un problème de fonctionnement.

Dès lors, je vous invite toutes et tous à refuser cette motion.

Senti Julia (PS/SP, LA). Ich wollte mich eigentlich nicht äussern, aber ich fühle mich fast verpflichtet, auch etwas zu sagen. Meine Interessenbindungen: Ich bin Präsidentin des Mieterverbandes Deutschfreiburg, Mitarbeiterin des Grundbuchamtes See und habe gerade ein Notariatspraktikum hinter mir. Somit weiss ich auch sehr wohl, was ein Vorkaufsrecht ist.

Kollege Kolly hat immer von "droit d'emption" gesprochen. Das wäre falsch. Das wäre ein "droit de *préemption*".

Nur kurz, wir befinden uns in einer Zeit, wo der Raum knapp wird. Sie sprechen immer davon, dass Sie den nächsten Generationen etwas hinterlassen wollen. Sie wollen keine Schulden hinterlassen, aber Sie wollen den Markt der Immobilienspekulation überlassen. Das kann es auch nicht sein, oder?

Ich finde, es ist reine Schwarzmalerei, wenn Sie davon sprechen oder davon ausgehen, dass die Gemeinden nur darauf warten, Terrains, Grundstücke zusammenzukaufen. Wenn Sie heute dieser Aufsplittung zustimmen und der Möglichkeit, den Gemeinden diesen Notnagel zu geben – weil das ist es effektiv, es wäre ein Notinstrument, ein Vorkaufsrecht für die Gemeinden zu gewähren – dann haben Sie dann die Möglichkeit, festzulegen, ab welcher Grundstückgrösse, in welchen Zonen ein solches Vorkaufsrecht anwendbar sein sollte. Es ist logisch, dass das nicht auf allen Grundstücken zur Anwendung kommen soll. Das würde keinen Sinn ergeben. Aber es wäre eine Illusion, zu sagen, dass es hier um eine Beeinträchtigung des Immobilienmarktes geht. Das ist nämlich keinesfalls die Absicht.

Und ich denke, wir müssen uns schon einen Moment Zeit nehmen, uns auch daran zu erinnern, dass sowohl die Mehrheit des Staatsrates bürgerlich ist als auch diejenige in den meisten Gemeinderäten. Also es wird nicht Abstimmungen geben über den Kauf von Immobilien durch die Gemeinden, die einer bürgerlichen Mehrheit, die auch hier im Rat sitzt, nicht entsprechen werden.

Ich möchte Sie einladen, Mut zu beweisen und den Gemeinden, also auch Ihren bürgerlichen Gemeinderatsmitgliedern Vertrauen zu schenken, dass Sie Entscheide werden treffen können, die die nächsten Generationen stützen werden in ihrem weiteren Leben und auch, dass Ihre Kinder und Enkel alle eine Wohnung finden, die sie bezahlen können.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Cette motion est pavée de bonnes intentions. On part de l'idée que la commune saura gérer mieux le parc immobilier du territoire communal, de façon plus impartiale et défendra l'intérêt de la collectivité.

Or, pour moi, c'est une nouvelle façon d'accorder des privilèges à certains. Par exemple, si vous avez un immeuble, eh bien les personnes qui y habitent sont aussi des électeurs. Donc, vous hésitez à augmenter les loyers ou vous hésitez à construire juste à côté parce que ça comblera la vue des habitants. Vous ne construirez donc pas d'immeubles, parce qu'une pression forte est exercée sur les conseillers communaux. Cela, on oublie de le dire. Alors qu'un propriétaire ne se gênera pas de le faire et respectera la loi. Tandis que si c'est la commune elle-même, le Conseil communal voudra justement éviter d'être en titre en première page du journal: "La commune se bat contre ses locataires." C'est toujours très mal perçu, surtout avant les élections. On repoussera donc des augmentations de loyers et on repoussera la construction d'immeubles qui, finalement, seraient au bénéfice de l'ensemble de la population.

Ensuite, à qui louer ces logements? On pense qu'on les louera aux personnes les plus faibles. Non, on les louera aux personnes qui ont des liens avec les conseillers communaux, on les louera aux petits copains! Et ça, c'est la politique des petits copains. On peut dire ce qu'on veut, mais je pense que c'est très souvent ce qui se passe. Le Conseil communal sait à qui on peut les louer. Je vois beaucoup de syndics qui hochent de la tête, mais j'ai des exemples où cela s'est passé comme ça. Donc, je pense qu'il faut laisser le marché faire les choses, ça sera beaucoup plus sûr et objectif.

Je vous remercie donc de refuser cette motion.

Moussa Elias (PS/SP, FV). Par rapport à la dernière remarque, je m'inscris bien évidemment en faux contre les reproches généralisés à l'encontre des membres d'un Conseil communal – dont M^{me} la Députée de Weck a été longtemps membre – de faire du favoritisme d'une manière ou d'une autre, notamment en termes d'attribution de logements.

A l'instar de mon co-motionnaire Urs Hauswirth, je n'ai pas de lien d'intérêts personnel avec cet objet, mais un lien d'intérêts public en tant que membre du Conseil communal de la ville de Fribourg et en tant que membre du comité de pilotage de l'Observatoire du logement, dont vous venez de plébisciter la pérennisation. Au vu des prises de parole des groupes, on pourrait par contre penser que le Grand Conseil adore observer, mais surtout pas agir.

Je félicite, comme mon collègue Bruno Marmier, le Conseil d'Etat, non pas pour son courage, mais pour son attachement également à l'intérêt public, puisqu'en fait, la réponse qu'il donne à la motion dénote du fait que le Conseil d'Etat, à l'instar des motionnaires, fait primer l'intérêt public par rapport à l'intérêt privé de certains acteurs immobiliers.

Et le Conseil d'Etat a également bien saisi le but de la motion. J'ai entendu plusieurs interprétations de ce qu'était le but de la motion que nous avons déposée. Malheureusement, peu sont fidèles à la lettre de cette motion. Je me permets donc de vous la rappeler: le but, tel qu'on l'a décrit noir sur blanc, vise à donner aux collectivités publiques un outil de politique foncière et de politique du logement, outil qui ne porte pas atteinte à la garantie constitutionnelle de la propriété – j'y reviendrai – et qui concrétise, comme cela a été dit par mon collègue Hauswirth, l'article 56 al. 1 de notre Constitution fribourgeoise elle-même, à savoir que l'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à sa situation.

Je me permets ici aussi, peut-être, de rappeler – parce que moi-même je l'avais oublié – qu'il y a environ cinq ans, le 9 février 2020, nous avons voté sur une initiative au niveau fédéral en faveur davantage de logements abordables. Certes, cette initiative a été refusée dans le canton de Fribourg, par 53% de non contre 46% de oui, donc un écart pas aussi énorme que ça. Mais peut-être, pour certains collègues députés ici, je me permets de rappeler que Châtel-Saint-Denis a accepté cette initiative par 50,22%, que la commune de Gubloux l'a acceptée par 51,19%, que Romont l'a acceptée par 51,35%, que Marly l'a acceptée par 52,18%, que Bulle l'a acceptée par 52,3%, que Villars-sur-Glâne l'a acceptée par 54,64% et que Fribourg, avec 64,35%, est évidemment de nouveau le grand point vert sur la carte du canton. C'est dire que dans le canton – et avant tout dans les communes les plus urbanisées –, la population souhaite que des mesures soient prises pour tenter de remédier à la carence fribourgeoise en matière de logements d'utilité publique et de logements en général. Et ce n'est pas par hasard que dans un sondage qui a été commandé en 2022 par l'Union des villes suisses et l'Office fédéral du logement, 80% des communes qui ont répondu ont désigné le droit de préemption comme l'outil le plus approprié à leur niveau pour lutter contre la pénurie de logements.

Je reviens sur quelques éléments évoqués par les représentants des groupes. Sur le fait de dire que la motion était trop réductrice car elle traitait uniquement le logement, alors je suis assez certain que si elle avait été beaucoup plus large, en donnant un droit de préemption généralisé pour tout et n'importe quoi, pour n'importe quelle zone, pour n'importe quelle thématique, probablement que la majorité du Grand Conseil l'aurait critiquée en disant que la motion va beaucoup trop loin et n'a pas de garde-fou. C'est la raison pour laquelle nous avons, de manière délibérée, choisi une motion qui vise de manière très précise tant les zones concernées que les thématiques. Mais évidemment, si une loi est traitée par le Grand Conseil en vue de la mise en œuvre de la présente motion, rien n'interdit au Grand Conseil, si la majorité estime qu'il faut ouvrir les thématiques, ouvrir le champ d'action, de le faire et d'amender la loi dans ce sens.

Es wurde gesagt, die Motion würde das Eigentumsrecht beschneiden.

Donc, la motion interférerait ou limiterait le droit de propriété. Sorry! Je m'excuse! Tut mir leid! Mais c'est faux. Puisque qui est propriétaire? C'est le vendeur. Le vendeur se trouve exactement dans la même situation, que ce soit la commune qui achète ou un propriétaire privé. Le droit de propriété n'est donc pas limité par la présente motion.

Je vous prie de bien vouloir suivre le fractionnement proposé par le Conseil d'Etat.

Fattebert David (*Le Centre/Die Mitte, GL*). Je n'avais pas prévu de prendre la parole, mais j'y suis obligé.

Mes liens d'intérêts sont connus: je suis syndic d'une commune et président de l'Association des communes fribourgeoises et c'est surtout à ce titre que j'aimerais prendre la parole, parce que j'ai l'impression que ce Parlement, qui représente avant tout la population et les citoyens, est rentré dans une lutte un peu partisane et qu'on oublie de quoi on parlait à la base.

Et surtout, je ne peux pas entendre dire que les communes seraient incapables de gérer un parc de logements. Avec ou sans droit de préemption, on gère déjà des parcs de logements. Et ce n'est pas du copinage, en tout cas pas plus que quand c'est des propriétaires privés. Cela, je ne peux pas l'entendre dire. Même dans une commune comme la mienne, avec 380 habitants, j'ai une bonne dizaine d'appartements en location, gérés par la commune. Ce n'est pas du copinage.

Ce que j'entends également, c'est que la durée de la procédure serait extrêmement allongée avec ce droit de préemption. Déjà, il ne va pas être utilisé régulièrement. Cela a été dit, les finances communales et publiques en général ne sont pas infinies. Cela permet, de manière très ciblée, d'agir sur certains biens qui feraient du sens pour la commune. Et ensuite, on peut activer cela de manière relativement rapide. J'ai moi-même acheté du terrain sans droit de préemption au sein de la commune, pour pouvoir, justement, maîtriser le foncier. En l'espace de deux mois, c'était réglé. Commission financière, assemblée communale extraordinaire et finalisation de la transaction. Ce n'est pas ça, les arguments qui parlent contre cette motion.

Cette motion, au niveau de l'Association des communes fribourgeoises, on l'a longuement discutée. Et justement, pour se positionner en-dessus de ces luttes un peu partisans – on sent que les élections arrivent bientôt –, pour nous, ça allait au moins dans le sens de l'autonomie communale, de faire confiance aux élus communaux de pouvoir maîtriser leur territoire, maîtriser les types de logement.

Bien sûr, le défaut de cette motion, c'est qu'elle se limite à l'habitation. Et là, je rejoins entièrement le collègue Zamofing qui dit qu'il faudrait élargir ce droit de préemption à d'autres zones plutôt d'utilité publique qui sont beaucoup plus dans la compétence communale que de l'habitat. Mais même l'habitat, en fin de compte, est une compétence communale. On vient

d'accepter l'Observatoire du logement, en disant qu'il faut que les communes participent plus, qu'il faut élargir ça à l'entier du territoire, parce que c'est important que les communes s'engagent pour une diversité du logement de leur territoire. Et puis, de l'autre côté, on dit maintenant que ce n'est pas une compétence communale. Donc, là, j'ai un peu un problème avec l'argumentation et c'est un peu gênant.

Donc, de mon côté, comme représentant des communes fribourgeoises, en dehors de tout aspect partisan que je peux bien comprendre, je trouve que cette motion va dans le sens de plus d'autonomie pour les communes et je la soutiendrai.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je suis membre du comité de la Chambre fribourgeoise de l'immobilier.

Je n'avais pas non plus prévu d'intervenir, mais je veux apporter juste deux ou trois précisions à la suite de l'intervention de Julia Senti. Elle semble nous dire que cette motion vise seulement certains terrains ou zones à bâtir. Mais, je m'excuse, la motion, elle est claire. Elle parle de droit de préemption sur tous les biens-fonds. Cela veut dire que, en cas d'acceptation, les communes – et l'Etat, si la motion est acceptée totalement –, lors de chaque mutation, lors de chaque transaction, pourraient agir avec leur droit de préemption, donc pas uniquement au niveau des zones, mais aussi au niveau de ventes d'immeubles construits, etc.

On nous dit que cela ne prendra que deux mois, le temps que la commune analyse, que le législatif approuve l'éventuel achat. Mais la personne qui a intérêt à acheter un immeuble, elle ne va prendre le risque que le législatif dise non à l'acquisition. Donc, elle va se dessaisir. Et puis, à mon avis, ce n'est pas un bon signal pour un acquéreur d'immeuble. C'est quand même une grosse contrainte. Il ne faut pas minimiser cette contrainte au niveau de l'acquisition.

Moi, je ne suis pas membre d'un Conseil communal, mais j'ai bien entendu les propos de Gabriel Kolly, qui est syndic. Je pense comme lui qu'une commune peut faire une promotion foncière active sans cet instrument. Je pense qu'elle connaît ses zones, elle connaît les immeubles et puis elle peut, de son propre chef, intervenir auprès des propriétaires pour demander s'il y a une possibilité d'achat d'un bien immobilier pour, finalement, avoir des logements sociaux. Je comprends la problématique, mais je crois que cet instrument n'est aujourd'hui pas nécessaire. J'estime par ailleurs, contrairement à M. Fattebert, que cet instrument est beaucoup trop large. Si on s'était cantonné au niveau des zones à bâtir, j'aurais eu beaucoup plus de sympathie sur l'instrument. Mais pas sur l'ensemble des biens-fonds. Pour moi, cela va beaucoup trop loin, avec une insécurité qui est beaucoup trop forte pour l'acquéreur.

Je vais donc refuser cette motion.

Hauswirth Urs (PS/SP, SE). Vielen Dank für die Leute oder die Gemeinderäte, die uns unterstützen wollen.

Vielleicht noch ein Wort an Herrn Brodard am Schluss: Genau wegen dem müssten wir ja diese Motion überweisen, dass wir den Gesetzestext dann auch ausarbeiten können, die Einschränkungen, wie sie der Staatsrat vorschlägt, auch einhalten können. Und ich hinterfrage die Arbeit ein wenig, von de Weck Antoinette, als sie im Gemeinderat war. Ich hoffe schwer, dass unsere, meine Ratskollegen in den Gemeindegremien doch nicht Vetterliwirtschaft betreiben werden. Und das ist auch nicht der Sinn von dieser Motion.

Vielen Dank für die Unterstützung und einer Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzgabe.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Als Erstes danke ich den Verfassern der Motion, den Grossräten Hauswirth und Moussa für ihren Vorschlag.

In der Wohnungsgleichung stehen viele Variablen, die nach einer ausgeglichenen Lösung verlangen. Wir wissen heute, dass wir, neben den Objekthilfen des Bundes, [...]

[...] donc les aides à la pierre de la Confédération, pour subventionner, notamment, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), donc, à côté de ces [...]

[...] neben diesen Objekthilfen des Bundes also auch die Subjekthilfen des Kantons haben.

Ce sont donc les aides versées directement aux personnes pour les aider à faire face aux coûts du logement. Et puis, finalement, nous avons un troisième volet...

Das sind die raumplanerischen Massnahmen.

Ce sont des mesures en matière d'aménagement du territoire. Et puis, toutes ces mesures qui existent aujourd'hui au niveau cantonal sont complétées – M. le Syndic de Villars-sur-Glâne l'a dit – par des mesures communales. Il y en a à Villars-sur-Glâne, il y en a à Fribourg et puis il y en a dans d'autres communes.

La forte croissance démographique que connaît le canton s'accompagne d'une pression foncière avec son lot de contraintes et de défis pour la maîtrise du développement en matière de logement.

Alors, tout d'abord, par rapport aux communes. Les communes, je pense que ce n'est pas contesté, connaissent les réalités immobilières locales et ce sont elles qui sont le plus à même à répondre aux différentes problématiques, si elles le souhaitent. Dans notre canton, les communes ne sont pas de grandes propriétaires terriennes, et le constat est le même au niveau des zones à bâtir légalisées. Cela limite évidemment leur capacité d'action, notamment pour promouvoir le logement d'utilité publique. Mais pas seulement, comme le député Zamofing l'a dit tout à l'heure. La proposition des motionnaires de donner la possibilité – je souligne possibilité! – aux communes d'exercer un droit de préemption mérite donc l'analyse. Ce que prouve l'excellent débat que nous avons ce matin. Je remercie d'ailleurs au passage l'Association des communes fribourgeoises pour les échanges à ce sujet.

Petite parenthèse par rapport aux remarques du député Kolly. Vous le savez, ce n'est pas une réponse de la DEEF, c'est une réponse du Conseil d'Etat. Je pense que M. le Député Fattebert a déjà assez bien répondu aux autres critiques de M. Kolly. Moi, je parie – on peut parier entre nous –, qu'il y aurait eu aujourd'hui une intervention du député Kolly si le Conseil d'Etat avait osé aller contre le préavis très favorable de l'Association des communes fribourgeoises – et manifestement aussi du Club des communes – et avait proposé au Grand Conseil le refus de ce droit de préemption pour les communes.

Es ist schwierig, Sie haben es verstanden, es dem Grossrat Kolly recht zu machen, aber ich versichere Ihnen, das ist auch nicht das Ziel meiner politischen Aktivität.

Mesdames et Messieurs, étendre cette possibilité au canton est en revanche problématique, mais j'y reviendrai.

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, also diesem Vorkaufsrecht für die Gemeinden müssen natürlich gewisse Schranken gesetzt werden, wie das auch Grossrat Riedo ganz klar gesagt hat. Diese Liste ist ganz klar nicht abschliessend. Also es müsste beispielsweise – aber wir sind heute noch nicht hier – es müsste zum Beispiel in erster Linie dem öffentlichen Interesse dienen. Dieses müsste natürlich noch genauer definiert werden. Diese Ausübung des Vorkaufsrechts müsste, glaube ich, auch auf rechtmässige Bauzonen und auf Flächen ab einer bestimmten Grösse begrenzt werden. Also der Kanton Waadt hat das zum Beispiel auf 1500 m² begrenzt. Dann würde man dann hier im Grossen Rat auch diskutieren, dass es auf Regionen beschränkt werden könnte, in denen ein nachweislicher Wohnungsmangel besteht, damit der Markt möglichst agil bleibt, wie das auch von vielen von Ihnen gesagt wurde, und nicht ausgebremst wird, da die Massnahme sonst zu einem Bumerang werden könnte. Und übrigens, glaube ich auch, sollte es kein Vorkaufsrecht bei Immobilientransaktionen zwischen Familienmitgliedern geben.

Ces dispositions – dont nous ne discutons qu'hypothétiquement aujourd'hui – devraient également prévoir, pour répondre à M^{me} la Députée Baschung, la durée d'exercice du droit de préemption et aussi par exemple les indemnités pour les frais encourus à verser un acheteur qui aurait été évincé, afin de ne pas freiner les transactions immobilières.

Un dernier point important: le droit de préemption ne devrait évidemment surtout pas entraver la liberté économique des contractants. Il ne serait donc exerçable qu'aux conditions déterminées par l'acheteur et le vendeur. Ceci afin de ne pas perturber le mécanisme de formation des prix sur le marché de l'immobilier. En définitive, cet outil devrait respecter le droit de propriété, tout en servant l'intérêt général. Il est évident que les communes ne feront valoir ce droit que de manière très sporadique, en raison peut-être d'un manque d'intérêt ou d'un manque de moyens financiers. Très sporadique donc assez exceptionnel. Il s'agit donc uniquement d'une possibilité qui est laissée aux communes – non pas d'une obligation, c'est important de le dire aussi – sur la base de critères clairs et transparents, que le Grand Conseil devrait, le cas échéant, définir. Seule une petite partie des transactions immobilières serait donc concernée par cette mesure.

Mesdames et Messieurs, contrairement aux communes, le canton est en revanche moins à même de connaître les réalités des marchés immobiliers locaux, ce qui limite sa capacité à intervenir de manière adéquate. Il est plutôt appelé à favoriser les conditions-cadre qui permettent un développement équilibré en matière de logements, tout en apportant un soutien aux ménages pauvres dans le cadre du système de sécurité sociale, je viens d'en parler. Faire bénéficier les communes d'un droit de préemption mais refuser ce droit à l'Etat concorde aussi avec le principe de subsidiarité caractérisant le fédéralisme suisse.

Und deshalb, Sie haben es verstanden, empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion wie folgt aufzuteilen:

Accepter l'élaboration de la base légale cantonale afin d'octroyer aux communes la possibilité de bénéficier, sous certaines conditions, d'un droit de préemption, donc en respectant vraiment cette autonomie communale, mais refuser d'octroyer un tel droit à l'Etat de Fribourg.

> Au vote, le fractionnement est accepté par 64 voix contre 43. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur du fractionnement:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA /

GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 64.*

Ont voté contre:

Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 43.*

> Au vote, l'élaboration de la base légale cantonale octroyant aux communes la possibilité de bénéficier sous certaines conditions d'un droit de préemption est refusée par 57 voix contre 48. Il y a 2 abstentions.

Ont voté en faveur de l'élaboration de la base légale:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 48.*

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 57.*

Se sont abstenus:

Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte). *Total: 2.*

> Au vote, l'octroi d'un tel droit de préemption à l'Etat de Fribourg est refusé par 81 voix contre 21. Il y a 3 abstentions.

Ont voté en faveur de l'octroi d'un tel droit de préemption à l'Etat de Fribourg:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Rey Alizée (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Vial Pierre (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 21.*

Ont voté contre:

Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane

(SC,UDC / SVP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP).
Total: 81.

Se sont abstenus:

Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB). *Total: 3.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

Motion 2024-GC-236

Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif

Auteur-s:	Mauron Pierre (PS/SP, GR) Levrat Marie (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Dépôt:	04.10.2024 (BGC octobre 2024, p. 3814)
Développement:	04.10.2024 (BGC octobre 2024, p. 3814)
Réponse du Conseil d'Etat:	18.02.2025 (BGC mars 2025, p. 924)

Prise en considération

Levrat Marie (PS/SP, GR). Donc j'annonce une nouvelle fois mes liens d'intérêts: je suis vice-présidente de l'ASLOCA Fribourg.

Avant de traiter cette motion en particulier, j'aimerais quand même rappeler le contexte dans lequel vivent les locataires fribourgeoises et fribourgeois. On est actuellement en pénurie de logements. En juin 2023, on a un taux de vacance de 1,38%, ce qui est très, très bas. Les gens peinent à trouver des logements. A Bulle, le taux de vacance est plus important qu'à Fribourg et à Fribourg, on a des manques dans certains types d'appartements très importants. Le deuxième élément à prendre en compte est l'augmentation des loyers malgré les propos du Conseil d'Etat dans sa réponse. C'est surprenant de dire que la hausse est mesurée. En réalité, les gens qui paient les factures à la fin du mois ne trouvent pas que la hausse des loyers est mesurée actuellement. A Fribourg, on évoque une hausse de 2,5%. Je n'ai pas vérifié ces chiffres, mais je suppose qu'ils sont corrects puisque c'est le Conseil d'Etat qui les a donnés. 2,5% de hausse en trois ans de loyer, cela fait beaucoup d'argent pour les locataires. Malgré les baisses du taux hypothécaire, on n'arrive jamais à avoir des baisses de loyer. On est toujours dans l'augmentation. C'est quelque peu navrant de voir que le Conseil d'Etat, en réalité le canton de Fribourg, se contente d'une formule officielle pour trouver qu'il fait une politique du logement actif. En témoignent la réponse du Conseil d'Etat mais également les décisions du Grand Conseil il y a 30 minutes. En réalité, les gens payent toujours plus pour leur logement mais ils ont toujours moins de choix de logement. Ils peuvent de moins en moins lutter contre cette hausse des prix des logements.

Le contexte étant présenté, la proposition de cette motion est simple. Elle est utilisée dans plusieurs autres cantons, notamment dans le canton de Vaud et elle a pour but de protéger le parc locatif. Je rappelle qu'à Fribourg, près de 60% de locataires pourraient bénéficier de ces mesures. On ne parle pas d'interdire la vente, la réaffectation ou bien la rénovation des logements loués, mais bien de les soumettre à une autorisation. Cela se fait déjà dans le canton de Vaud. C'est une pratique qui marche et qui permet de protéger les logements abordables. On manque justement de ces logements abordables. On constate que les gens payent toujours plus cher pour leur logement et qu'on a de moins en moins de logements abordables. On manque de ce type de logements. Il faut donc préserver ceux dont on dispose. On ne parle pas encore de construire de nouveaux logements abordables, ce qui serait également nécessaire dans la situation actuelle.

L'augmentation des loyers et la pénurie de logements que je vous présentais là ne sont pas une fatalité. C'est un choix. Il faut juste avoir le courage politique d'intervenir en garantissant à chacun – cette garantie est dans la Constitution – un logement à la hauteur de ses moyens. Cette mesure n'est pas extrême ni bureaucratique à l'extrême puisque d'autres cantons le font actuellement et que cela fonctionne très bien.

Je vous remercie donc de soutenir cette motion. J'espère qu'on pourra faire, dans ce canton, un pas dans la politique active du logement. Pour l'instant, on n'en a pas fait beaucoup.

Vonlanthen Alexandre (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis administrateur et directeur d'entreprises dans le secteur immobilier et propriétaire d'appartements en location – probablement un méchant si je suis les dires de notre collègue Carole Baschung.

Cette motion demande une loi anti-libérale qui ne ferait qu'alourdir la bureaucratie. Son objectif est de préserver le nombre de logements en location sur le marché fribourgeois et de maintenir ces loyers abordables. En premier lieu, il faut rappeler que seuls 41,7% des Fribourgeois sont propriétaires de leur logement, un taux certes supérieur à la moyenne suisse qui est de 36%. Toutefois, en raison d'obstacles administratifs et surtout bancaires liés à Bâle III, ce taux n'évoluera guère ces prochaines années. Contrairement à ce que dit M^{me} Levrat, on constate que le prix moyen des loyers stagne. Ces quatre dernières années, il oscillait entre 1242 et 1287 francs alors qu'il y a 15 ans, il était de 1172 francs. Il n'y a donc pas lieu de s'alarmer sur le prix des loyers qui est environ 200 francs en dessous de la moyenne suisse.

Un aspect de cette loi souhaitée concerne les biens qui seraient rénovés. Prenons l'exemple vaudois puisqu'il est cité dans cette motion. L'article 10 de la LPPPL précise que tous les travaux générant une plus-value et améliorant le confort sont soumis à autorisation. Exemple: pour le simple changement des cuisines dans un ancien immeuble, une autorisation est requise car cela constitue une plus-value. Il faudrait donc demander une autorisation ou une dispense d'autorisation pour réaliser ces travaux. Cela représenterait donc davantage d'administratif, de temps et d'argent. Il n'y a pas meilleure façon de décourager un propriétaire d'entretenir son bien, le poussant ainsi à le laisser en l'état pour éviter des obstacles bureaucratiques. Si un propriétaire trouve néanmoins le courage de surmonter tous ces obstacles, il faut savoir que chez nos voisins vaudois, il se retrouvera avec des loyers plafonnés après rénovation pouvant même être inférieurs aux loyers minimaux fixés pour les logements d'utilité publique. Des cas concrets le prouvent.

De la bureaucratie supplémentaire, retarder les rénovations et le confort des logements: veut-on cela pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois? Je réponds non.

En conclusion, il existe d'autres outils bien moins bureaucratiques qui pourraient être utilisés pour maintenir des appartements en location. On pourrait donner un indice de construction – un IBUS – supplémentaire pour les logements qui devront rester en location, arrêter de multiplier les obstacles dans la construction. Cela accélérera les procédures, diminuera les frais et donc les loyers. En même temps, on augmentera l'offre car plus grande est l'offre, moins chers seront les loyers.

Fort de ces constatations, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux vous invite, tout comme le Conseil d'Etat, à refuser cette motion.

Zamofing Dominique (Le Centre/Die Mitte, SC). Je cite mes liens d'intérêts: je suis propriétaire de logements.

Le groupe Le Centre va refuser cette motion à l'unanimité, car elle produira une usine à gaz d'un point de vue administratif pour un résultat qui paraît limité. Il est vrai qu'il est important de maintenir un parc locatif accessible et concurrentiel. Aux yeux de notre groupe, les outils mis à disposition actuellement sont suffisants, notamment l'obligation de communiquer le prix de loyer du bailleur précédent lors de la conclusion d'un nouveau bail. Cela limite fortement les éventuelles augmentations de loyer abusives. C'est pourquoi notre groupe va refuser cette motion.

Riedo Bruno (UDC/SVP, SE). Ich äussere mich im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Meine Interessensbindungen: Vorstandsmitglied Hauseigentümerverband und ich führe eine Einzelfirma im Immobilienbereich und bin Vize-"syndic" von Ueberstorf.

Die vorliegende Motion der Grossratskollegin Levrat und des Grossratskollegen Mauron hat zum Ziel, den Mietwohnungsbestand zu erhalten und zu fördern. Dabei wird vorgeschlagen, dass bei einer umfassenden Sanierung und bei einer Umnutzung von Mietwohnungen sowie auch bei einem Verkauf von vermieteten Wohnungen – ich interpretiere: also beim Verkauf der Gesamtliegenschaft, aber auch bei Stockwerkeigentumseinheiten – die Kantonsverwaltung neu eine zusätzliche oder erstrangige Bewilligung ausstellen müsse.

Beim ersten Fall (Sanierung von Mietwohnungen) müssen bereits heute, je nach Eingriffstiefe der Sanierung, Baugesuche eingereicht werden. Eine zusätzliche Bewilligung scheint uns nicht zielbringend und würde eine Freigabe der Wohnung für den Markt eher noch verzögern. Das kann ja nicht das Ziel sein.

Der zweite Fall (Umnutzung von Mietwohnungen) liegt eher nicht im Trend. Auf dem Immobilienmarkt haben wir heute ein Überangebot an Büroflächen. Aufgrund dieser Tatsache ist zukünftig nicht absehbar, dass Mietwohnungen zu anderen Zwecken eingesetzt werden sollten. Dies auch, da sich die Arbeitswelt mit dem heutigen Angebot wandelt – "Home-Office", "Desk-Sharing" – das geht in eine Richtung, wo mehr Fläche frei wird für Wohnungen.

Beim dritten Vorschlag, dass Verkäufe von Wohnungen bewilligt werden sollen, zusätzlich: Auch hier ist kein Vorteil zu erkennen. Das macht das Ganze komplizierter, teurer und terminlich länger.

Eine Annahme der Motion könnte neben mehr Bürokratie und mehr Kosten zu Lasten des Staates auch zu längeren Abwicklungszeiten führen.

Aus diesen Überlegungen heraus folgt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei der Empfehlung des Staatsrates und wird die vorliegende Motion, wie der Staatsrat empfiehlt, ebenfalls einstimmig ablehnen.

Clément Bruno (*VEA/GB, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec ce sujet et j'interviens au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

La motion pour la création d'une loi sur la préservation et la promotion d'un parc locatif répond à la problématique de l'accès au logement pour la population fribourgeoise, en particulier les familles et personnes à faible revenu. Il s'agit donc d'un besoin fondamental que le canton et les communes doivent garantir aux habitants de ce canton, comme le stipule la Constitution et son article 156 déjà cité précédemment. En effet, l'évolution du marché de l'immobilier montre que la part des logements locatifs vacants tend à diminuer. Depuis 2021, on est largement en dessous des 2% et, parallèlement, les prix augmentent de manière significative comme le démontre l'Observatoire du logement, ceci avec des différences marquées selon les chefs-lieux. La situation est plus tendue à Bulle, cela a déjà été évoqué. Les cantons voisins ont pris des mesures, notamment le canton de Vaud qui dispose d'une loi permettant de préserver le parc locatif avec un mécanisme simple de demande d'autorisation, par exemple en cas d'aliénation, de destruction, de changement d'affectation ou encore de transformation importante de logement. Ceci est une manière de concilier les intérêts privés et les intérêts publics. Or, cette motion propose justement un mécanisme semblable pour notre canton. Certes, la situation de notre canton en termes de prix et de taux de vacance n'est pas celle de l'Arc lémanique, mais il est toujours plus important d'anticiper ces problématiques avant qu'elles ne soient trop aigües. Nous rappelons également que cette mesure est prise en cas de nécessité, lors d'une pénurie de logements – c'est le cas actuellement – mais cela évite de la bureaucratie lorsque la situation est bonne. De plus, il est important de veiller à ce que cette loi soit mise en œuvre en favorisant tout de même l'assainissement énergétique des bâtiments, qui est aussi une priorité.

En conclusion, cette loi constitue un instrument complémentaire à d'autres mesures de politique du logement, comme l'observatoire ou le droit de préemption, qui aurait été une politique vraiment importante qu'on a malheureusement écartée. Mais d'autres mesures pour une politique de logement actif sont importantes. C'est une mesure parmi d'autres et elle contribue largement au développement d'un parc locatif adapté à la population de notre canton.

Avec ces commentaires, le groupe VERT·E·S et allié·e·s va soutenir à l'unanimité cette motion et je vous invite à en faire de même.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). J'annonce mes liens d'intérêts : je suis président de l'ASLOCA Fribourg, vice-président de l'Observatoire du logement et propriétaire de logements.

Jusqu'en 1982, le canton de Fribourg se vidait de ses habitants. Depuis 1982, grâce à l'arrivée de l'autoroute, le canton de Fribourg attire des personnes de la Suisse et de l'étranger. Jusqu'en 2000, pas de problème. Mais dès 2000, la pénurie. De 2000 à 2025, les seules mesures qu'ont pris le canton, le Conseil d'Etat et le Parlement pour essayer de juguler le problème, sont la formule officielle depuis 2003 et la création de l'Observatoire du logement. On a refusé une loi sur le logement et on refuse de prendre toute autre mesure.

Alors, pour la question de la pénurie, on est tous d'accord: soit on arrête d'accueillir des gens dans le canton de Fribourg, soit on construit d'autres logements. Jusqu'à aujourd'hui, il y a une liberté totale. La question de la pénurie ne s'est pas réglée. Pire encore, elle s'aggrave. Cela a été traité dans les motions précédentes. Et je constate que le Parlement et le Conseil d'Etat ne veulent pas agir dans ces domaines-là et c'est bien problématique. La présente motion a pour but de protéger les personnes suivantes. Comparons les locataires qui restent un certain temps dans leur logement, 10 ans, 15 ans, 20 ans, et quelqu'un qui change chaque année de logement. Pour le même type d'appartement, les loyers passent du simple au double. Les personnes que nous défendons à l'ASLOCA, notamment des personnes âgées, changent peu de logement. Les gens dont les loyers sont bas – 700, 800, 900 francs par mois, 1000 francs pour des 3,5 pièces, 4,5 pièces – sont menacés parce que le sport actuel, quand on ne peut pas construire suffisamment, c'est de constituer des immeubles en PPE – 10, 15 appartements – puis de vendre séparément les lots, soit pour les réparer, soit pour les rénover et augmenter les loyers. Et ça, cela devient un sport national. Ces personnes que nous représentons, et je vous invite, notamment M. le Représentant du Gouvernement, à assister

à l'une de nos assemblées ASLOCA afin de voir qui nous défendons. Ces gens-là peuvent actuellement payer un loyer avec leur AVS mais ne le pourront plus une fois que l'appartement sera soit vendu plus cher, soit rénové.

Dans le canton de Fribourg, lorsque vous payez le terrain plus de 400 francs le mètre carré, vous ne pouvez plus faire de la location. Vous perdez de l'argent. Vous devez faire de la vente. Et pour la vente, le marché est fluctuant. Pour la location, cela ne fonctionne pas. Bon nombre de gens vivent dans d'anciens logements depuis 10, 20 ou 30 ans. Ceux-ci ne veulent pas changer d'appartement ou ne le peuvent pas. Or, ces appartements n'ont pas besoin de rénovation. La loi, si elle est votée, peut être adaptée selon vos vœux. Qu'on ne parle pas de bureaucratie ou autre. Lorsqu'on regarde comment, par exemple, les fermages agricoles sont protégés, on ne va pas me dire qu'il y a trop de bureaucratie pour libéraliser la chose. Si l'on veut mettre le doigt là où ça fait mal et prévoir, pour certaines dérogations ou pour certains abus, une protection, faisons-le.

Notre parc vieillissant doit être protégé et cette mesure pourrait être complémentaire à ce que pourrait faire le canton. On dit que le canton n'agit pas contre une politique libérale. Or, la Constitution oblige le canton à agir, à construire des logements, aide aux logements et surtout à favoriser l'accès à la propriété. Selon M. Vonlanthen, ce taux n'augmentera pas. C'est juste, c'est trop cher. Que fait le canton? Rien. Il a fallu 24 ans pour obtenir les prestations complémentaires pour famille. Combien de temps faudra-t-il pour que les Fribourgeois et les Fribourgeoises puissent accéder à la propriété de leur logement? Parce que c'est ça, en fait, le but. Et j'aimerais bien qu'on prenne des mesures et qu'on arrête de dire que seul le marché va réguler les choses parce que ce n'est vraiment pas le cas. Si on ne fait rien, la situation va juste empirer. J'aimerais que vous en preniez conscience. Si cette solution n'est pas la bonne, proposez-en d'autres, notamment pour les loyers anciens existants qui sont bon marché. On peut se rejoindre sur la construction de logements. Il n'y a pas de problème. Construisons! Une fois que l'offre sera supérieure à la demande, les prix vont baisser, c'est juste. Mais pour les anciens logements, prisés notamment par les personnes âgées, il n'y a aucune solution. Je vous demande de réfléchir à ces cas-là, M. le Représentant du Gouvernement, et vous, chers collègues, en soutenant cette motion.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ein zentrales Element der Wohnungsgleichung ist natürlich das Wohnungsangebot. Und es ist natürlich das Ziel dieser Motion, dass dieser Wohnungsbestand im Kanton Freiburg vermehrt geschützt wird.

La proposition des motionnaires Levrat et Mauron mérite donc d'être évaluée. Je les remercie de nous en donner l'occasion. Vous l'avez compris, ces règles visent à soumettre à autorisation les travaux de démolition, de rénovation et de transformation des logements loués. C'est aussi le cas pour la réaffectation de logements loués à d'autres fins que l'habitation et pour la vente des logements loués. Mesdames et Messieurs les Députés, ce type de règles est-t-il adapté au contexte fribourgeois en matière de logement? C'est la question qu'il faut aujourd'hui se poser. Apportent-ils vraiment les réponses décisives aux tensions qui existent sur le marché du logement?

Es wurde gesagt, wir haben ein starkes Bevölkerungswachstum. Und es stimmt, dass es trotz einem sehr aktiven Bausektor gewisse Spannungen auf dem Wohnungsmarkt gibt. Der ist wirklich sehr unterschiedlich, von Gemeinde zu Gemeinde, manchmal sogar von Quartier zu Quartier. Aber ich darf das hier erwähnen: Ich glaube, die Lage im Kanton ist nicht ganz so angespannt wie in anderen Landesteilen.

Les règles sur la préservation du parc locatif impliquent la mise en place d'un régime d'autorisation conséquent. Il en résultera aussi, selon nous, une complexité administrative accrue, notamment au niveau de l'Etat. Et puis, selon l'avis du Conseil d'Etat, ce régime d'autorisation risquerait aussi d'entraver la production même de logements, ce qui aboutirait au résultat inverse à celui recherché. Cela pèserait sur l'offre de logements dans le canton, ce qu'on ne veut évidemment pas. Il pourrait aussi décourager les propriétaires à améliorer le parc immobilier, notamment en matière de rénovation énergétique. Créer un nouveau régime d'autorisation générerait ainsi un frein à ces activités pour un résultat qui, selon nous, paraît assez limité. Selon les motionnaires, ce régime serait par ailleurs justifié par les fortes augmentations de loyers qu'a connues le canton ces dernières années. Comme le montrent les données de l'Observatoire du logement immobilier Fribourg, ces augmentations ont en réalité été assez limitées. Mais il faudrait analyser le tableau en détail.

Im Übrigen ist zu erwähnen, dass der Kanton Freiburg zu den neun Kantonen gehört, in denen bei Abschluss eines neuen Mietvertrags das offizielle Formular zur Anzeige der Mietzinsfestsetzung obligatorisch verwendet werden muss. Und ich glaube, man kann schon sagen: Diese Massnahme begrenzt das Risiko von missbräuchlichen Mietzinserhöhungen, wenn das Wohnungsangebot im Kanton knapp wird.

Mesdames et Messieurs les Députés, dans le contexte fribourgeois, les bienfaits d'un nouveau régime d'autorisation pour la préservation du parc locatif ne compensent pas les complications que celui-ci générerait. Il s'agit, en matière de logement, de trouver un équilibre entre les aides à la pierre de la Confédération à la pierre, qui sont là, qui existent, les aides à la personne et surtout les mesures en matière d'aménagement du territoire. Au vu de ce qui précède, vous l'avez compris, le Conseil d'Etat vous propose de refuser la motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 67 voix contre 36. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 36.*

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 67.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Motion 2023-GC-247**Soutenir le développement des logements d'utilité publique**

Auteur-s:	Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC) Marmier Bruno (VEA/GB, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Dépôt:	13.10.2023 (BGC octobre 2023, p. 4076)
Développement:	13.10.2023 (BGC octobre 2023, p. 4076)
Réponse du Conseil d'Etat:	18.02.2025 (BGC mars 2025, p. 268)

Prise en considération

Marmier Bruno (VEA/GB, SC). C'est la dernière fois que je m'exprimerai sur un sujet politique pour cette législature. Vous avez rejeté, contre l'avis du Conseil d'Etat, la motion portant sur le droit de préemption, qui était l'outil le plus efficace. Je vous invite dès lors à poursuivre sur la même ligne et à voter une nouvelle fois contre l'avis du Conseil d'Etat et, par voie de conséquence, à accepter cette motion.

Je répète mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne et vice-président de deux entités qui répondent aux caractéristiques de maître d'ouvrage d'utilité publique.

La proposition du Conseil d'Etat sur les motions de ce matin était cohérente en ce sens qu'il a soutenu la mesure principale et a renoncé aux mesures secondaires. Le Grand Conseil en a souverainement décidé autrement, dont acte. C'est pourquoi le député Wicht et moi-même vous proposons de demander l'élaboration d'une base légale visant à soutenir la construction de logements d'utilité publique à l'aide de différentes mesures. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont en général des coopératives, des fondations ou des sociétés qui, dans leur statut, visent la fourniture sur le marché de logements à loyer modéré et qui ne visent pas le bénéfice. Etant des entités à but non lucratif, ils facturent des loyers limités par le niveau des coûts effectifs, ce qui permet de diminuer la charge locative de 10 à 25% selon les caractéristiques locales par rapport au logement ordinaire. Il convient de préciser que toutes les coopératives de logement ne sont pas forcément des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En effet, certaines permettent par exemple des bénéfices sur les parts sociales en cas de plus-value. La qualité de maître d'ouvrage d'utilité publique dépend donc très clairement du caractère non lucratif de leur fonctionnement, y compris lors d'une éventuelle dissolution.

Pour revenir à notre motion, les mesures préconisées sont tout d'abord d'ordre économique, avec l'exonération des droits de mutation et l'exonération de l'impôt sur les gains immobiliers lors du transfert de propriétés entre MOUP, ce qui pourrait faciliter le regroupement d'anciennes structures et les redynamiser. Il peut également s'agir de la mise à disposition de terrains à bâtir en droit de superficie, de l'octroi de cautionnement d'emprunts hypothécaires et de prêts à conditions avantageuses en complément de la loi fédérale ou de mesures d'aménagement du territoire en clarifiant de manière explicite dans la loi la possibilité pour les communes de fixer un taux minimal de logement à loyer modéré dans un plan d'aménagement de détail par exemple. En novembre dernier, la population suisse, locataire dans sa majorité, a sorti pour la première fois un carton jaune au milieu immobilier et à son lobby au sein de la Berne fédérale. Elle a en effet refusé les modifications légales affaiblissant les droits des locataires. Il y a donc une demande claire de la population de ce côté-là.

En acceptant cette motion, vous permettez au Conseil d'Etat de préparer un projet de loi avec des mesures variées pour soutenir le logement d'utilité publique. Ce projet sera discuté en commission et nous pourrons l'adapter à notre guise. Je vous invite à faire ce petit pas pour une politique du logement dans notre canton, pour le bien de notre population. Sur la base de ces considérations, je vous invite à soutenir cette motion.

Bapst Pierre-Alain (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je prends la parole au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux et n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet.

Notre groupe a traité avec attention la motion de nos collègues Wicht et Marmier. Celle-ci demande la création d'une base légale cantonale favorisant le développement de loyers modérés à travers des aides fiscales et financières ainsi qu'un soutien à l'acquisition de terrain par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Notre groupe parlementaire remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse très détaillée. Elle présente la situation, les mesures en place et de très nombreux chiffres. Sensibles aux coûts que les loyers peuvent représenter pour des locataires à revenu modeste, nous avons appris qu'il existe des mécanismes pour aider de manière ciblée les personnes concernées. Lors du débat au sein de notre groupe, les discussions se sont articulées autour du contexte fribourgeois en lien avec son fort développement démographique, l'aspect libéral en lien avec la régulation du marché immobilier et finalement des potentielles conséquences

si cette motion venait à être acceptée. Après délibération, notre groupe se rallie totalement au constat du Conseil d'Etat, considérant que les mesures fédérales actuelles et les aides sociales existantes suffisent. Nous soutenons également le Conseil d'Etat dans sa proposition de privilégier l'utilisation des outils existants plutôt que la création de nouveaux dispositifs cantonaux coûteux. Nous relevons que notre canton dispose de l'Observatoire du logement et de l'immobilier et que celui-ci joue un rôle clé dans la synchronisation entre l'offre et demande. Finalement, en digne représentant du PLR, je souhaite rappeler que la loi encadre déjà fortement la fixation des loyers et que les propriétaires ne peuvent pas faire ce qu'ils veulent, quoi qu'on en dise.

Avec ces commentaires et arguments, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux refusera cette motion dans sa très grande majorité et vous invite à en faire de même.

Zamofing Dominique (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Le groupe Le Centre ne soutiendra pas cette motion car, à nos yeux, la grande majorité des demandes des motionnaires sont possibles et déjà mises en œuvre actuellement. Le marché du logement sur Fribourg fonctionne, de manière générale, assez bien et ce n'est pas forcément le rôle de l'Etat d'intervenir dans ce marché. Le rôle du canton est de trouver des terrains et de les mettre à la disposition des entreprises. C'est dans ce sens que l'ECPF a été créé. Financièrement et en premier lieu, les MOUP doivent prendre en considération les outils de financement fédéraux mis en place, notamment avec les outils de cautionnement existants, et qui ne sont pas utilisés dans leur totalité, avant de demander au canton des cautionnements de crédit. Fiscalement, il est réjouissant de constater que le SCC peut accorder une exonération fiscale en raison d'un but d'utilité publique aux MOUP en statuant sur les demandes formelles qui lui sont adressées conformément aux procédures en vigueur. Notre groupe, dans sa grande majorité, ne va pas soutenir cette motion.

Jaquier Armand (*PS/SP, GL*). Le représentant du Gouvernement a précédemment dit: l'offre est centrale en matière de loyer. Notre Constitution, cela a été dit à de nombreuses reprises ce matin, donne un mandat clair à ce législatif, à notre exécutif, concernant les loyers abordables pour toute la population. Aider les MOUP à apporter un soutien est une solution efficace qui permet d'augmenter le nombre de logements et d'avoir des loyers abordables, qui sortent en partie de la spéculation. Et là, je comprends que certains n'y trouvent pas leur compte. Toutefois, cela est vraiment utilisé et c'est utile. On en voit l'efficacité, notamment dans certaines villes de Suisse. On constate que dans notre canton, on chiffre à 1,54% les logements dits MOUP ou coopératifs. Il faut aussi mettre ça en perspective des défis actuels.

Le premier défi consiste à proposer, à des loyers abordables, des appartements adaptés à la population, en particulier aux seniors, qui auront besoin de ces logements. Le deuxième défi concerne toute la population qu'on peut appeler classe moyenne inférieure. La réponse du Conseil d'Etat dit que les solutions sont trouvées par le biais de l'aide sociale. Mais on nous dit également que la part des loyers a augmenté de 17% entre 2014 à 2022 alors que les prestations d'aide sociale, dans le même temps, ont diminué de 21%. Cela démontre très clairement l'importance de trouver des solutions pour les bas revenus, mais également pour la classe moyenne inférieure. Le soutien de ces MOUP est un complément à l'activité nationale et de la Confédération. Et c'est ainsi qu'on doit le prévoir. Notre canton a une responsabilité, la Constitution le dit. On ne doit pas seulement se dire que ce qu'a fait la Confédération est bien et que cela est suffisant. Si c'était suffisant, ça se saurait et cela se verrait.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat estime qu'une forme de concurrence déloyale par rapport aux autres acteurs pourrait être relevée. Là, je suis extrêmement surpris. Evidemment qu'il s'agit d'apporter un soutien à des acteurs d'utilité publique et évidemment que cela apporte des solutions. Mais invoquer la concurrence alors que nous manquons de logements à des prix abordables, c'est à mon sens un miroir aux alouettes ou en tout cas un épouvantail pour faire peur aux moineaux.

Le groupe socialiste n'est pas spécialement enchanté des mesures fiscales proposées dans cette motion. Toutefois, elle prévoit des outils différents, notamment le cautionnement, le droit de superficie, les prêts avantageux, etc. Et vu la nécessité et l'indispensabilité d'être offensifs dans ce domaine, il soutiendra cette motion.

Berset Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Par le biais de cette motion, les députés Marmier et Wicht demandent d'encourager l'acquisition, la rénovation et la construction de logements à loyer modéré par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Comme l'a expliqué le député Marmier dans son intervention, les motionnaires proposent plusieurs mesures visant à élargir les soutiens nationaux et cantonaux existants. Dans sa réponse très complète, le Conseil d'Etat nous expose la situation dans le canton de Fribourg et notre position en comparaison nationale avec les autres cantons. Il en conclut que l'offre cantonale existante en matière de logement correspond aux conditions économiques et à la situation du marché du logement fribourgeois. Cela signifie qu'il existe déjà suffisamment de mesures d'encouragement pour les MOUP qui souhaitent proposer des logements sociaux à loyer modéré.

Nous estimons que cette proposition, bien qu'animée de bonnes intentions, ne tient pas suffisamment compte des réalités économiques, fiscales et sociales actuelles dans le canton de Fribourg. L'une des principales préoccupations du groupe de l'Union démocratique du centre est le coût d'une telle politique. Dans un contexte où la situation financière du canton est déjà très tendue, soutenir plus massivement le développement de logements d'utilité publique entraînerait des dépenses publiques

considérables. Il y a déjà de nombreuses aides fédérales et cantonales et ces aides pour les MOUP ne sont actuellement pas entièrement utilisées. Le marché de l'immobilier, même s'il doit être régulé pour éviter les abus, doit avant tout être basé sur des principes de concurrence. Une intervention de l'Etat trop importante dans la construction de ces logements via des subventions et des aides directes perturberait ce marché en distordant les règles de l'offre et de la demande. Il n'est pas envisageable de créer une concurrence déloyale entre les MOUP et les autres acteurs du marché immobilier fribourgeois.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre va, à l'unanimité, suivre la recommandation du Conseil d'Etat et refuser cette motion. Il vous invite à en faire de même.

Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Tout d'abord, je tiens à déclarer mes liens d'intérêts: j'ai été président, il y a déjà près de vingt ans, d'une coopérative d'habitation créée par la commune de Givisiez, dont j'étais à l'époque membre du Conseil communal.

Je tiens à relever en préambule que la réponse du Conseil d'Etat à notre motion déposée en 2023 est copieuse. Elle présente la panoplie complète de ce qui existe et de ce qui se fait dans notre canton pour soutenir les personnes à revenu modeste. Je tiens à le remercier pour la qualité de son message.

Le Conseil d'Etat indique que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent proposer des loyers 10 à 25% plus bas que le marché. C'est vrai, je l'ai pratiqué dans ma fonction de président de cette coopérative. Cela représente, pour un loyer de 1600 francs par exemple, une économie mensuelle de 160 jusqu'à 400 francs. Chères et chers collègues, cette différence peut permettre à des familles de vivre sans recourir à l'aide sociale. L'objectif de notre motion n'est pas de se lancer dans une concurrence déloyale avec les professionnels de l'immobilier mais bien d'augmenter, un tant soit peu, la part des loyers à prix modéré dans notre canton, qui n'est, comme un préopinant l'a dit, que de 1,54%. Il faut néanmoins le comparer à la moyenne nationale, qui est de 4,73%. Certains cantons approchent même les 10%. C'est aussi un objectif du Conseil fédéral, je le rappelle, d'augmenter la part des logements à prix modéré. Et contrairement à ce qui a été dit, il n'y a plus tellement d'argent à disposition. Vu la situation financière délicate de notre canton, je peux comprendre que le Conseil d'Etat ne souhaite pas intervenir dans ce domaine actuellement. Malheureusement, le Parlement fédéral vient de décider de réduire le budget pour la construction d'habitats d'utilité publique. La statistique n'est pas près d'évoluer favorablement et on peut vraiment le regretter. Si vous pensez comme moi qu'il est préférable de proposer davantage de logements à des prix abordables plutôt que d'envoyer des familles dans les services sociaux, je vous invite à soutenir cette motion.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Die steigenden Wohnkosten führen regelmässig das Sorgenbarometer der Schweizerinnen und Schweizer an. Ich glaube, dieses Gefühl wird durch den Wohnungsmangel besonders in den städtischen Regionen noch verstärkt. Auch wenn die Lage im Kanton Freiburg nicht so angespannt ist wie in anderen Landesteilen, steht auch der Freiburger Wohnungsmarkt unter Druck. Und einer der Gründe dafür ist, dass es sich in unserem Kanton einfach gut wohnt.

Diese Tatsache darf jedoch nicht zu einer Bedrohung werden, besonders für Haushalte mit tiefem Einkommen, die bei steigenden Wohnkosten am schnellsten in Schwierigkeiten geraten.

Mesdames et Messieurs les Députés, les motionnaires cherchent à répondre à cette problématique importante en proposant de soutenir le développement des logements d'utilité publique. Petite parenthèse: on le fait déjà. D'ailleurs, on est fondateur et aussi membre de FRIMOUP, une association qui réunit tous les MOUP.

Les logements d'utilité publique se caractérisent en effet par une charge locative plus faible, cela a été dit, ainsi qu'une consommation de terrains et de surfaces habitables plus réduite. Il constitue ainsi l'un des outils permettant de faire face aux pressions que subissent le pouvoir d'achat des ménages et le territoire. L'équation du logement comporte toutefois un grand nombre de variables, on en a déjà parlé ce matin, et la résoudre nécessite une approche nuancée, circonstanciée, voire équilibrée. Il s'agit d'une thématique transversale qui implique la Confédération, les cantons et les communes. Soutenir l'accès au logement pour les ménages modestes mais aussi pour les ménages de la classe moyenne prend ainsi plusieurs formes. Cela se traduit, je me répète, par des aides, de la Confédération notamment, à la pierre pour diminuer les coûts de construction, des aides aux personnes pour leur permettre de faire face à la hausse des coûts du logement et puis finalement, un élément très important, les mesures en matière d'aménagement du territoire.

Dans la présente motion, les motionnaires préconisent des exonérations fiscales sur les droits de mutation et sur l'impôt sur les gains immobiliers en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Puis ils relèvent aussi là, c'est important, la possibilité pour l'Etat de leur octroyer des prêts à condition préférentielle ou des cautionnements. Mais selon le Conseil d'Etat, il n'est pas judicieux de créer de nouvelles bases légales pour mettre en œuvre ces instruments. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent déjà bénéficier d'exonérations sur le droit de mutation sous réserve de conditions strictes. Le Conseil d'Etat avait déjà abordé abondamment cette question en réponse à la question 2020-CE-226 "Coopératives de logements d'utilité publique – Exonération fiscale: quels sont les critères?" Je vous renvoie donc à cette réponse.

Übrigens erhalten die gemeinnützigen Wohnbauträger indirekte Finanzhilfen des Bundes. Es handelt sich hier namentlich um Darlehen aus dem "fonds de roulement" und um Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützigen Wohnungsbau. Diese Hilfen senken den finanziellen Aufwand der gemeinnützigen Wohnbauträger, was zu günstigeren Mieten führt.

Die gemeinnützigen Wohnbauträger des Kantons Freiburg, meine Damen und Herren, nutzen diese Hilfen. Sie haben Darlehen von etwa 17 Millionen Franken aus dem "fonds de roulement" erhalten, sowie Anleihequoten der Emissionszentrale für gemeinnützigen Wohnbau in der Höhe von etwa 90 Millionen Franken. Das ist nicht sehr viel. Und darum sind wir auch bestrebt, diese Mittel im Kanton Freiburg noch vermehrt bekannt zu machen.

Le Conseil d'Etat pense qu'il n'est pas opportun de multiplier ce type de dispositifs avec les aides fédérales à la pierre. Le canton de Fribourg répond par des aides à la personne pour aider les ménages modestes à accéder aux logements.

Es handelt sich um die Sozialhilfe, Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Ergänzungsleistungen und um die neuen Ergänzungsleistungen von Familien, die das Freiburger Stimmvolk 2024 angenommen hat.

Die Objekthilfen des Bundes und die Subjekthilfen ergänzen sich gegenseitig und stellen die beiden Standbeine der Wohnungspolitik dar, ergänzt, wie gesagt, durch kommunale Massnahmen.

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, mit der Empfehlung, diese Motion abzulehnen, will der Staatsrat der Problematik nicht aus dem Weg gehen, was die Unterstützung von gemeinnützigem Wohnungsbau betrifft. Er sucht vielmehr nach einer Lösung für eine kohärente Wohnungspolitik, die einen koordinierten Einsatz aller bestehenden Instrumente ermöglicht.

En réunissant les aides à la pierre, les aides à la personne et les mesures en matière d'aménagement du territoire, je pense que l'approche fribourgeoise en matière de logement sera équilibrée et adaptée au marché immobilier cantonal. Cette approche propose un juste équilibre entre l'importance donnée au mécanisme du marché et l'intervention de l'Etat. Le Conseil d'Etat vous demande donc de rejeter cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 63 voix contre 39. Il y a 1 abstention.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lévrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 39.*

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Coting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pauchard Marc (VE,Le

Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 63.*

S'est abstenue:

Senti Julia (LA,PS / SP). *Total: 1.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

Rapport d'activité 2025-CE-14

Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg 2024

Rapporteur-e:	Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Rapport/message:	29.01.2025 (BGC mars 2025, p. 574)
Préavis de la commission:	21.02.2025 (BGC mars 2025, p. 626)

Discussion

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). La Commission des affaires extérieures a examiné le rapport 2024 du Conseil d'Etat sur les relations extérieures lors de sa dernière séance, le 21 février dernier, en présence de M. le Conseiller d'Etat Olivier Curty, de M. Patrick Mülhauser, responsable des relations extérieures du canton de Fribourg et de M^{me} Valentine Schmutz Julmy, secrétaire de direction auprès du secteur des Relations extérieures.

L'un des événements phares de l'année 2024 pour les relations extérieures du canton fut l'organisation du 12^e Forum de la Région capitale suisse le 29 novembre 2024. Pour rappel, la Région capitale suisse est une association regroupant cinq cantons – Berne, Fribourg, Neuchâtel, Soleure et le Valais – ainsi que plusieurs villes, communes et organisations régionales. Elle a pour but de renforcer l'importance des régions concernées en tant qu'espace de vie et espace économique novateur tant sur le plan national qu'international.

Ce 12^e Forum s'est déroulé sur le plateau d'Agy. Il avait pour thème "Ensemble vers l'alimentation de demain". A cette occasion, la Région capitale suisse a innové en proposant huit ateliers collaboratifs, ce qui participa au succès de l'évènement.

Das Forum bot auch die Gelegenheit, dem Freiburger Musiker Gustav den Preis für Zweisprachigkeit 2024 zu verleihen. Die Zweisprachigkeit ist auch eines der Themen, die sowohl für die Hauptstadtregion Schweiz wie für den Kanton Freiburg sehr wichtig sind.

L'une des tâches principales du secteur des Relations extérieures est le suivi des dossiers, discutés à la Berne fédérale et au niveau intercantonal, qui peuvent avoir un impact significatif pour notre canton. Parmi les quelque 30 dossiers qui sont actuellement suivis, je peux citer le dossier Perspective Rail 2050, l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, la défense de la presse écrite indépendante, la loi sur la protection de l'environnement et l'exploitation durable des forêts.

Les principaux moyens à disposition du canton pour défendre ses intérêts au niveau fédéral et intercantonal sont les suivants:

- > premièrement en rencontrant les élus fribourgeois à Berne régulièrement et notamment avant chaque session parlementaire;
- > deuxièmement en répondant à des consultations fédérales et ce n'est pas moins de 127 consultations auxquelles il a été répondu en 2024;
- > troisièmement en discutant avec les autres cantons au sein des conférences spécialisées et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) afin d'adopter une position commune.

Et c'est bien la CdC qui peut agir comme l'un des leviers les plus importants pour influencer les décisions prises à Berne. Lorsque la CdC prend position de manière officielle, cela signifie que la position défendue est commune à au moins 18 cantons. C'est ainsi une parole qui pèse sur la scène fédérale. Et à ce titre, il peut être relevé que le canton de Fribourg retrouve, selon le tournus préétabli, un siège au bureau de la CdC et que M. Curty a accédé à la présidence de la Commission Europe de la CdC. Celle-ci prépare une prise de position au sujet du projet de mandat de négociation car de nombreux aspects du dossier européen relèvent de la compétence des cantons.

Avec ces quelques remarques, je termine mon rapport qui ne se veut absolument pas exhaustif. Pour avoir un aperçu plus complet des nombreuses facettes des relations extérieures, je ne peux que vous inviter à consulter, ou reconsulter, le document de 24 pages, richement illustré et agrémenté de liens donnant accès à des contenus externes pertinents. Je laisse aussi M. le Conseiller d'Etat Curty informer de l'un ou l'autre dossier que j'aurais omis et qu'il jugerait néanmoins important de mentionner.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je tiens à remercier M. le Rapporteur pour son excellent résumé, la commission qui a examiné ce rapport et l'équipe des relations extérieures avec son délégué Patrick Mülhauser pour le très grand travail effectué durant l'année 2024.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport d'activité 2025-GC-7 Commission des affaires extérieures du Grand Conseil (2024)

Rapporteur-e:	Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Rapport/message:	21.05.2025 (BGC mars 2025, p. 637)

Discussion

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). J'ai également le plaisir de vous présenter le rapport de la Commission des affaires extérieures (CAE). Sans illustrations et en seulement 6 pages, ce dernier vous renseigne sur les activités de la CAE et répond à une obligation légale. Selon l'article 5 de la loi concernant les conventions intercantionales, le Grand Conseil a délégué à la CAE un certain nombre de compétences importantes en matière de négociations des conventions intercantionales et de leur mise en œuvre. En contrepartie, notre commission est tenue de rendre compte au Grand Conseil de manière adéquate de ses activités, d'où ma présence devant vous aujourd'hui.

Ainsi, en 2024, la Commission des affaires extérieures a siégé à trois reprises. Le 1^{er} mars, la Commission a examiné le rapport des relations extérieures pour l'année 2023. Il lui a alors été présenté la proposition de modification de l'article 9 du Concordat sur les entreprises de sécurité (CES). Le 3 mai, deux projets de conventions ont été présentés à la commission: la Convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP) et la Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plateformes de recherche et de systèmes de bases de données communs (POLAP). Ce dernier texte est un projet de convention de portée nationale pour laquelle la Commission a dû, à la demande du Bureau interparlementaire de coordination, se prononcer sur l'institution d'une commission interparlementaire d'examen. Elle y a renoncé. Comme tous les autres cantons romands ont fait de même, aucune commission interparlementaire d'examen ne sera mise en place pour la convention POLAP.

En outre, lors de cette séance du 3 mai dernier, la commission a procédé à la réélection, pour la seconde moitié de la législature de son président, votre serviteur, et de son vice-président, l'actuel deuxième vice-président du Grand Conseil, le député Bernhard Altermatt.

Lors de sa troisième et dernière séance de l'année 2024, le 20 septembre, la commission a procédé à l'examen préalable de deux projets de loi d'adhésion, la loi portant adhésion à la convention révisant le concordat sur les entreprises de sécurité (CES) et la loi portant adhésion à la convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP). Pour rappel, ces deux objets ont été traités et acceptés en plénum le 10 octobre 2024.

De plus, lors de chacune de ses séances, la CAE prend connaissance des activités du Bureau interparlementaire de coordination (BIC), un organe réunissant les présidents des commissions en charge des affaires extérieures des six cantons romands, tous membres de la CoParl. La CAE prend aussi connaissance des derniers développements au sein des sept commissions interparlementaires de contrôle actuellement en activité.

Enfin, je rappelle l'existence de deux plateformes organisant des manifestations à l'intention des parlementaires cantonaux, pour lesquelles vous recevez régulièrement des invitations. Premièrement, la Conférence législative intercantonale (CLI) vise à servir de plateforme d'échange en matière intercantonale pour les membres des parlements cantonaux suisses. Le canton de Fribourg n'y a pour l'instant pas adhéré. Cependant, les manifestations organisées sont ouvertes aux membres de tous les parlements des cantons, même pour les cantons qui n'y ont pas encore adhéré. Deuxièmement, le Forum interparlementaire romand (FIR) est un espace informel de réflexion et d'action financé par le Grand Conseil des cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud et Berne. Depuis la fin de l'année dernière, c'est M^{me} la Députée Catherine Esseiva qui représente notre canton au sein du FIR.

Enfin, je tiens à remercier très chaleureusement tous les membres de la Commission des affaires extérieures pour leur collaboration tout au long de l'année écoulée. J'adresse aussi mes sincères remerciements au secrétaire de la commission, M. Alain Renevey, pour son précieux travail.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ich bedanke mich bei der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates für diesen Tätigkeitsbericht, den ich mit Interesse gelesen habe. Vielen Dank.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election judiciaire 2025-GC-73

Assesseur-e au Tribunal pénal économique - poste 2

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)

Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 102; rentrés: 101; blancs: 2; nuls: 0; valables: 101; majorité absolue: 51.

Est élu *M. Loïc Andrey, à Estavannens*, par 75 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} Christine Varone (23) et M. Kosmas Tsiraksopoulos (1).

Election judiciaire 2025-GC-75

Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse - poste 2

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)

Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 103; rentrés: 103; blancs: 3; nuls: 0; valables: 103; majorité absolue: 52.

Est élu *M. Alex Pilloud, à Châtel-St-Denis*, par 100 voix.

Election judiciaire 2025-GC-77**Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac - poste 2**

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 106; rentrés: 106; blancs: 4; nuls: 0; valables: 106; majorité absolue: 54.

Est élu *M. Andrea Daniel Vonzun*, à *Meyriez*, par 102 voix.**Election judiciaire 2025-GC-79****Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation - poste 2**

Rapport/message: **04.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 649*)Préavis de la commission: **12.03.2025** (*BGC mars 2025, p. 683*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 103; rentrés: 102; blancs: 2; nuls: 0; valables: 102; majorité absolue: 52.

Est élu *M. Olivier Francey*, à *Fribourg*, par 98 voix.A obtenu des voix *M. Romain Henri Wicht* (2).

> La séance est levée à 12 h 00.

*La Présidente:***Françoise SAVOY***Les Secrétaires:***Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale***Patrick PUGIN**, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 27 mars 2025

Présidence de Françoise Savoy (PS/SP, SC)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2013-GC-40	Divers	Assermentations		
2024-GC-200	Motion	Remplacement du terme « gratuit » dans les textes législatifs et les communications officielles de l'Etat par « financé par le contribuable »	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Sébastien Dorthe Antoinette de Weck <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2024-DIAF-4	Loi	Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)	Deuxième lecture Troisième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Elias Moussa <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2024-DFIN-30	Décret	Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2024-GC-73	Motion	Mêmes règles d'amortissement pour l'Etat et les communes	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Bruno Boschung Elias Moussa <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2024-DFIN-52	Rapport	Actualisation du plan financier 2026-2028	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justification: M^{mcs} et MM. Sébastien Dorthe, Anne Meyer Loetscher, Alizée Rey et Jean-Daniel Schumacher.

M^{me} et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Romain Collaud, Olivier Curty, Philippe Demierre et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Divers 2013-GC-40

Assermentations

Assermentation de M^{mes} et MM. Guillaume Bernard Berset, Benoît Andrey, Loïc Andrey, Nadège Morandi, Alex Pilloud, Marina Achermann, Andrea Daniel Vonzun, Laurent Corpataux et Olivier Francey, élu-e-s par le Grand Conseil lors de la session de mars 2025.

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

Présidente du Grand Conseil. Mesdames et 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 et de plaisir dans l'exercice de la fonction qui est désormais la vôtre. (*applaudissements*)

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

Motion 2024-GC-200

Remplacement du terme « gratuit » dans les textes législatifs et les communications officielles de l'Etat par « financé par le contribuable »

Auteur-s:	Dorthe Sébastien (PLR/PVL/FDP/GLP, SC) de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	04.09.2024 (BGC octobre 2024, p. 3792)
Développement:	04.09.2024 (BGC octobre 2024, p. 3792)
Réponse du Conseil d'Etat:	28.01.2025 (BGC mars 2025, p. 904)

Prise en considération

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Le but de cette motion est de souligner que lors de prestations annoncées par l'Etat comme gratuites, en fait l'Etat n'offre rien mais simplement il ne fait pas subir le coût de ces prestations à ceux qui en bénéficient. Souvent, les bénéficiaires n'ont aucune conscience du coût de la prestation dont ils bénéficient. En outre, on constate que plus il y a de prestations gratuites, plus les citoyens y voient une normalité et donc en demandent de nouvelles. Et une fois qu'une prestation a été offerte, il est impossible de revenir en arrière, c'est sans fin. Cette motion a donc pour but de lancer un cri d'alerte. Heureusement, ce cri a été entendu par le Conseil d'Etat, qui partage notre souci, surtout dans une période de restrictions budgétaires. Il s'engage à renforcer la sensibilisation aux charges de l'Etat.

Le but de notre motion est donc atteint, raison pour laquelle je peux la retirer.

> Cette motion est retirée par ses auteurs.

> Cet objet est ainsi liquidé.

Loi 2024-DIAF-4

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

Rapporteur-e:	Moussa Elias (PS/SP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	28.01.2025 (BGC mars 2025, p. 436)
Préavis de la commission:	27.02.2025 (BGC mars 2025, p. 564)

Deuxième lecture

I. Acte principal : loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Art. 3 al. 2 à art. 99 al. 4

Moussa Elias (PS/SP, FV). Vous vous souvenez, dans le chapitre 1, se trouve l'article 18 alinéa 3 en lien avec le pré-affranchissement des enveloppes de vote. Lors de la première lecture, le Grand Conseil avait donné sa faveur à la version initiale par rapport au projet bis de la commission par 44 voix contre 41 et 4 abstentions. Au vu de ce vote plutôt serré je redépose, au nom de la commission, la proposition de la commission dont la teneur était la suivante: "Soit posté de manière à parvenir au bureau électoral avant la clôture du scrutin. Les frais de port en territoire suisse sont à la charge de l'Etat".

Ici, encore une fois, il s'agit de la mise en œuvre de la motion Bürgisser/Schneuwly que la commission souhaitait voir se faire, indépendamment des discussions actuellement en cours en lien avec le plan d'assainissement de l'Etat.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je vous invite à confirmer le vote de la première lecture. Je vous rappelle en effet qu'on est dans une période de plan d'assainissement des finances, qu'on va devoir couper dans les prestations pour le personnel, dans les prestations pour le citoyen, dans les prestations pour les institutions et que le contribuable sera aussi amené à participer. Par conséquent, je vous invite grandement à ne pas soutenir cet amendement, d'autant plus que, je le rappelle, tout citoyen peut voter gratuitement en allant déposer son bulletin, il n'y a aucune obligation de payer un timbre. D'autre part, les statistiques montrent que, dans les communes qui offrent ce timbre, il n'y a aucune plus-value en termes de participation. Non seulement cet amendement est inefficace, mais en plus il est coûteux et d'autres prestations pourraient en souffrir. Je vous invite donc à le refuser, comme cela a été le cas en première lecture.

- > Au vote sur l'art. 18 al. 3, le résultat de la première lecture, opposé au projet bis de la commission, est confirmé par 49 voix contre 36. Il y a 4 abstentions.
- > Confirmation du résultat de la première lecture.

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 49.*

Ont voté en faveur du projet bis:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetz Tina (BR,VEA / GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB). *Total: 36.*

Se sont abstenus:

Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte). *Total: 4.*

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. J'ai déposé un amendement, en accord avec M. Tschümperlin, à l'article 37b. Je rappelle qu'en première lecture, un amendement a été accepté contre l'avis du Conseil d'Etat, que je n'ai pas pu consulter. Le Conseil d'Etat ne se rallie donc pas, mais sur le fond, cet amendement dit exactement ce qui est écrit dans le message et c'est l'objectif. Par contre, j'ai proposé une modification pour s'éviter – on en a peu parlé encore dans cette loi, mais c'est important – des recours contre les résultats des élections ou des votations. J'ai simplement utilisé une formulation potestative pour éviter qu'on ait un recours disant que "oui, c'est obligatoire, et vous n'avez pas dit qu'il y avait une alliance". C'est donc exactement la même version, avec la formulation potestative, en accord avec le député Tschümperlin. J'ai en outre supprimé le "à cocher" – cela découle d'un amendement accepté en première lecture sans qu'il y ait de discussion parce qu'il avait été soutenu par le Conseil d'Etat et par tout le monde.

Tschümperlin Dominic (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Je confirme tout à fait ce que le représentant du Gouvernement a dit. Je me rallie à cette proposition et je vous invite à voter oui à cette modification de mon amendement parce que, de toute façon, la volonté de mon amendement était que ce soit une question potestative et pas impérative.

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). La commission n'a pas été saisie ni de l'amendement initial, ni de celui-là qui, en toute logique, s'inscrit dans la même volonté, respectivement est moins fort que le résultat de la première lecture vu que c'est en terme potestatif.

Seul bémol que je me permets, à titre personnel encore une fois, de relever, c'est le terme alliance. Celui-ci ne se trouve ni dans la LEDP actuelle, ni dans la nouvelle. On ne reconnaît donc pas ce que cela veut dire en termes juridiques. Mais je pense que c'est un élément absolument secondaire par rapport à la volonté qui a été exprimée et soutenue en première lecture. Je me permets de le souligner afin d'éviter qu'on se retrouve peut-être avec un florilège de noms et d'indications.

Je précise aussi qu'il me semble qu'avec cet ajout, l'élément central qui est exprimé dans cette disposition – à savoir déterminer le rang, si j'ose dire, des listes ou des noms sur le bulletin – restera toujours lié au numéro de liste des partis inscrits, sauf erreur, au registre des partis cantonaux et non pas au numéro que l'alliance donnerait.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je confirme qu'il y a un petit problème rédactionnel: le mot alliance, juridiquement, n'est pas défini. C'est pourquoi le Conseil d'Etat ne s'est pas rallié à cet amendement. Par contre, avec la modification apportée, cela va dans le sens voulu. C'est secondaire. Maintenant, comme je l'ai dit, c'est un peu particulier: je fais une modification sur un amendement sur lequel le Conseil d'Etat ne se rallie pas, mais néanmoins ça ne devrait pas trop handicaper la volonté voulue dans cette loi.

- > Au vote sur l'art 37b, la proposition du conseiller d'Etat Castella, opposée au résultat de la première lecture, est acceptée par 83 voix contre 12. Il y a 1 abstention.
- > Modifié selon la proposition du conseiller d'Etat Castella.
- > Cet article fera l'objet d'une troisième lecture.

Ont voté en faveur de la proposition du conseiller d'Etat Castella:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL /

FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Lévrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 83.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB). *Total: 12.*

S'est abstenu:

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

> Pour le reste du projet, confirmation de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation de la première lecture.

> La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé à la troisième lecture.

Troisième lecture

I. Acte principal : loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Art. 37b

Moussa Elias (PS/SP, FV). Vu le résultat clair et net de la deuxième lecture, je vous invite de confirmer la deuxième lecture, donc la version potestative.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Confirmation de la deuxième lecture.

> Au vote, le résultat de la deuxième lecture, opposé au résultat de la première lecture, est confirmé par 91 voix contre 6. Il y a 1 abstention.

> Confirmation de la deuxième lecture.

Ont voté en faveur du résultat de la deuxième lecture:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 91.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB). *Total: 6.*

S'est abstenu:

Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP). *Total: 1.*

> La troisième 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 ressort des délibérations, par 78 voix contre 18. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB),

Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 78.*

Ont voté non:

Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 18.*

Se sont abstenus:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte). *Total: 2.*

Décret 2024-DFIN-30

Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024

Rapporteur-e:	Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances
Rapport/message:	14.01.2025 (BGC mars 2025, p. 392)
Préavis de la commission:	26.02.2025 (BGC mars 2025, p. 435)

Entrée en matière

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Les membres de la Commission de finances et de gestion (CFG) ont examiné le 26 février dernier le traditionnel décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour l'année 2024 et le message y relatif. Nous remercions M. le Conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, M. le Trésorier d'Etat Laurent Yerly et les représentants de l'Administration des finances pour nous avoir fourni toutes les informations nécessaires.

Au total, pour l'année 2024, 51 crédits de paiements supplémentaires ont été ouverts pour la somme cumulée de 41 690 780 francs. Cela devient hélas une constante tant le nombre d'arrêtés que le montant total des crédits sont supérieurs à la moyenne des années antérieures. Cette tendance, déjà constatée en 2022, puis encore plus fortement en 2023, n'est pas bonne et pas saine. Elle reflète un relâchement de la discipline budgétaire au sein des Directions. La CFG se pose aussi la question du respect du sens de la loi. Est-on en effet toujours en présence de dépenses imprévisibles et urgentes? On peut certaines fois en douter. Dans le message, une partie des dépenses compensées ne rentre, à notre sens, clairement pas dans cette catégorie. On peut citer certains achats ou certaines prestations de service qui, sans aucun doute, auraient pu être différés, voire refusés. On peut aussi se poser la question de l'établissement du budget et des indispensables arbitrages à faire entre les membres de notre exécutif. On peut légitimement attendre plus de rigueur de la part de notre exécutif et des services en matière de dépenses non liées, ce d'autant plus que la nécessité d'un plan d'assainissement était déjà parfaitement connue. Je vous invite à consulter les pages 6 et 7 du message, qui récapitulent les crédits supplémentaires votés depuis vingt ans.

Sur les 51 arrêtés, cinq d'entre eux totalisent près de 70% des crédits supplémentaires. Il s'agit des coûts en lien avec les prestations en faveur du HFR et du RFSM, de l'aide sociale en faveur des demandeurs d'asile, des frais de débours pénaux et des dépenses en faveur de la mobilité, à savoir notre participation au fonds d'infrastructure ferroviaire et des subventions cantonales en faveur de l'Agglo de Fribourg et de MOBUL. Alors que la règle d'ordinaire veut que les crédits supplémentaires soient compensés par des réductions de charges, le message prévoit une compensation de 7 crédits par une augmentation des revenus. Il s'agit de sept crédits totalisant près de 15,9 millions et découlant de dépenses en lien avec la législation fédérale ou certains concordats intercantonaux. Ces crédits concernent toute une série de tâches cantonales liées dans les domaines notamment de la santé, de la mobilité, de la prévoyance sociale et de l'enseignement. Selon l'article 35 alinéa 2 de la loi sur les finances, il est admis de compenser ces dépenses par des augmentations de revenus. Dans ces cas d'espèces, celles-ci proviennent de la fiscalité.

La CFG rappelle que dans le cadre du budget 2025, les recettes fiscales avaient déjà été beaucoup revues à la hausse et que de ce fait, il deviendra peut-être techniquement impossible, à l'avenir, de compenser des effacements de charges budgétaires avec des revenus, comme cela s'est fait beaucoup, peut-être même trop, sur cet exercice 2024.

Après avoir pu examiner les arrêtés détaillés et compte tenu du fait que toutes les dépenses ont été probablement déjà payées, la CFG vous recommande, à l'unanimité, d'entrer en matière et d'accepter le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Comme l'a dit M. le Rapporteur, c'est traditionnel. C'est dans le cadre de l'exécution du budget 2024 de l'Etat et conformément à notre loi sur les finances que le Conseil d'Etat vous remet le rapport sur les crédits supplémentaires. Cette démarche, imposée par la loi sur les finances, est nécessaire simplement pour continuer à conserver l'équilibre budgétaire, dans le respect de la Constitution cantonale.

41,7 millions de crédits supplémentaires, c'est un petit peu moins de 1% de nos 4,4 ou 4,3 milliards de dépenses. Comme on le dit souvent, un budget est une addition juste de chiffres faux, ce sont des estimations. Alors se retrouver à 1% des estimations budgétaires me donne quand même la bonne impression que les choses sont bien tenues et que le Conseil d'Etat suit, bien entendu, strictement le budget.

Eine rigorose Haushaltsführung hat für uns weiterhin Priorität. Aber bestimmte unvorhergesehene Umstände haben diese Anpassungen erforderlich gemacht. Allein die Kredite in fünf Erlassen machen mehr als 70 Prozent der vom Staatsrat bewilligten Nachtragskredite aus.

On l'a mentionné, ce sont l'Hôpital fribourgeois, l'aide sociale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, les frais de débours pénaux pour le Ministère public et enfin les subventions pour les agglomérations de Fribourg et Bulle.

Un mot sur l'hôpital, pour lequel on trouve des montants importants. Ce sont évidemment des prestations de 2023 qui ont été payées en 2024; ces prestations n'étaient pas prévues et étaient liées à des demandes supplémentaires des Fribourgeoises et des Fribourgeois. Nous avons une convention avec l'hôpital: on estime les besoins des Fribourgeoises et ça nous fait un montant à payer, de l'ordre de 150 millions. Mais les Fribourgeoises et les Fribourgeois peuvent avoir plus de besoins et nous devons évidemment, à ce moment-là, aussi payer notre part. Cela s'est reporté sur 2024, et c'est une des grandes explications de ce montant.

Vu l'ampleur de la détérioration dans certains secteurs, je dois bien avouer qu'il a été difficile et malaisé de compenser l'ensemble de ces dépenses de dépassement. Néanmoins on a tout pu couvrir: 62% par des réductions de dépenses et 38% par des hausses de revenus, comme la loi et le règlement sur les finances l'autorisent à des conditions très précises. M. le Rapporteur l'a cité, nous avons eu des questions sur certains achats de matériel par exemple: n'aurions-nous pas pu anticiper? On a pu faire des réponses plus précises et détaillées d'événements qui nous ont obligé à changer du matériel défectueux en cours d'année, ce qui n'avait pas été budgété. Il y a toujours une part d'estimation là-dedans, c'est vrai. Mais je tiens à dire que la discipline budgétaire des Directions est toutefois très bonne et on a ce souci de se conformer au budget et de travailler avec cela.

C'est pour cela que l'ensemble des requêtes ont été examinées. Elles ne le sont pas simplement par les Directions. Tout arrive à la Direction des finances, à l'Administration des finances, qui refuse des crédits supplémentaires parce qu'ils ne répondent pas aux normes, qui les contrôle et qui ensuite, le cas échéant, les accepte. Tout ce travail a été accompli, même c'est difficile.

Cela reflète aussi un peu la situation du canton en termes de charges croissantes, qui nous fait mener maintenant un plan d'assainissement. Nous avons empoigné la problématique et nous aurons l'occasion, cette année, d'en parler.

Au nom du Conseil d'Etat, je vous invite à ratifier ces crédits supplémentaires.

Emonet Gaétan (*PS/SP, VE*). Comme chaque année à la même période, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le décret sur les crédits supplémentaires au budget de l'Etat. Encore une fois, les compensations sont précisées et détaillées par de nombreuses explications.

Le groupe socialiste a analysé avec soin les documents remis et va accepter ce décret. Cependant, je tiens à relever quelques points.

Tout d'abord, nous relevons que le volume et le nombre de crédits supplémentaires se situent au-dessus de la moyenne des dernières années et les montants sont effectivement élevés. Cela signifie que lors de l'établissement du budget, on est trop souvent prudents sur certains points et surtout que certaines rubriques ne permettent pas de couvrir les besoins de la population et du canton dans ses activités courantes. Aussi, nous invitons le Conseil d'Etat à plus de précisions dans l'établissement de quelques points sensibles du budget, je pense notamment aux cinq arrêtés qui présentent à eux seuls 70% des montants à compenser.

Ensuite, nous relevons que tous les dépassements ne respectent pas, à notre avis, la définition donnée dans la loi: dépenses imprévisibles, circonstances particulières, comme l'a déjà relevé le président de la CFG dans son entrée en matière. On y trouve notamment des achats d'armement ou de fournitures de bureaux. Nous regrettons aussi que l'augmentation des frais de formation soit compensée par une diminution des montants dévolus aux bourses cantonales alors que les montants de ces bourses sont actuellement insuffisants.

Enfin, nous jugeons surprenant que l'on utilise à la DSAS des augmentations de revenus issus des subventions fédérales pour la réduction des primes maladie LAMal pour compenser des charges sans lien direct, par exemple le domaine du handicap. Cette manœuvre est difficile à expliquer à la population et induit une diminution de la part cantonale aux subsides pour les assurances-maladie. Le groupe socialiste soulève ce manque depuis plusieurs années, notamment lors de l'élaboration des budgets.

Sur ces considérations, le groupe socialiste entre en matière et acceptera le décret proposé.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre sur ces crédits supplémentaires pour 2024. Un exercice, cela a été dit, presque record: 51 arrêtés, 1% du fonctionnement de l'Etat. C'est, mais on a tendance à l'oublier, toujours trop. C'est même un deuxième record semble-t-il sur ces vingt dernières années.

Notre groupe regrette bien sûr que certains de ces mandats ne soient pas mieux budgétisés, les principaux montants étant systématiquement, année après année, les mêmes. Nous souhaitons donc que l'AFin soit plus attentive à ces montants, de façon à ce que les services établissent au mieux leur budget.

Notre groupe juge également délicat le principe de compensation des dépenses par une augmentation des charges de revenus. Cela laisse la porte ouverte à ce que certains services ne respectent pas les budgets et soient systématiquement en augmentation.

Avec ces quelques remarques, notre groupe entrera en matière et soutiendra ces crédits supplémentaires.

Ingold François (*VEA/GB, FV*). Mon lien d'intérêts: je suis membre de la CFG et je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui soutiendra le présent message.

Chaque année les crédits supplémentaires reviennent à notre ordre du jour. Il ne s'agit pas d'une grande histoire puisque chaque année, les Directions trouvent des solutions à l'amiable. Après, si c'est traditionnel, ce n'est pas non plus à inscrire dans le patrimoine immatériel de la culture vivante.

Il est difficile d'expliquer à la population qu'on peut compenser des pommes avec des poires. On compense au hasard une dépense imprévisible et urgente pour la police avec une non-dépense tout aussi imprévisible pour la fréquentation des Hautes Ecoles. J'ai pris cet exemple vraiment tout à fait au hasard. Mais on doit constater avec satisfaction que les Directions, malgré la pression du plan d'assainissement, trouvent les ressources nécessaires pour se parler et solutionner. On pourrait également donc les engager à continuer les discussions pour mutualiser les efforts et certaines tâches administratives afin de maîtriser les frais sans péjorer les services destinés à la population – *hashtag* plan d'assainissement.

Service gratuit, c'est un service d'ailleurs destiné à la population qui n'est ni gratuit, ni payé par le contribuable, c'est juste des services rendus à la population. Malgré le discours officiel, je continue de penser qu'un certain nombre de crédits supplémentaires sont inhérents à la volonté de baisser les charges générales lors de l'élaboration du budget pour mieux justifier les points d'impôt. Je sais que le conseiller d'Etat va me dire que non, et il sait que je vais lui dire que je n'en pense pas moins, ou en tout cas que je ne suis pas convaincu. Mais je pourrais changer d'avis si on change de système.

Nous constatons également une loi sur les finances de l'Etat à deux vitesses. D'un côté, l'impossibilité au Grand Conseil de compenser les lignes budgétaires avec une augmentation des recettes et de l'autre, une foire des compensations en tous genres lors des crédits supplémentaires par le Conseil d'Etat. La loi sur les finances de l'Etat, une fois encore, démontre ses limites en termes de participation du Grand Conseil et de démocratie. Le Grand Conseil continue à être un petit peu, et j'en suis désolé, la caisse enregistreuse des décisions du Conseil d'Etat.

Pour finir, on peut également se questionner sur l'imprévisibilité de certaines dépenses comme des véhicules ou des munitions. Mais il s'agit parfois de rhétorique, l'urgence pouvant être justifiée si elle est bien démontrée, la réalité n'étant pas toujours en lien avec la vérité.

Menoud-Baldi Luana (*Le Centre/Die Mitte, GL*). Je m'exprime au nom du groupe Le Centre; je suis membre de la CFG.

Le groupe a analysé le message et le décret relatifs aux crédits supplémentaires 2024. On relève que pour l'année 2024, les crédits additionnels sont au nombre de 51 et portent sur 41,7 millions de francs ou environ 1% des dépenses figurant au budget. Cinq arrêtés comprennent à eux seuls 70% des montants compensés; ils concernent le HFR, le RFSM, le domaine de l'asile, les frais de débours pénaux du Ministère public et les mesures tarifaires de l'Agglo et MOBUL.

Nous pouvons nous associer aux commentaires de la CFG. Cependant, il est important de constater que certains écarts se répètent année après année. Il est donc plus que pertinent d'entamer des mesures d'assainissement et d'adapter la méthode de calcul de sorte à garantir une meilleure cohérence entre budget et comptes. D'autant plus qu'on relève comment l'Etat est sous pression au niveau des charges; des mesures d'assainissement se révèlent plus qu'indispensables. On relève aussi la nécessité de comprimer à l'essentiel certains types de dépenses, pensons par exemple qu'au budget 2024 du Secrétariat général de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, un montant de 365 000 francs pour part aux frais de conférence avait été inscrit. Or, des circonstances détaillées dans le message expliquent comment ce montant a doublé. En effet, des décisions sur l'avancement des différents projets, prises lors des assemblées de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police du 13 avril et du 16 novembre 2023, ont occasionné des engagements supplémentaires sans que *de facto* le budget correspondant auprès du Secrétariat général de la DSJS ait pu être corrigé en conséquence, ce qui induit le dépassement susmentionné. C'est aussi dans ce type de cas que nous demandons d'intervenir et agir avec plus de rigueur.

Le groupe Le Centre s'attend à ce que le montant 2025 des crédits supplémentaires puisse être réduit avec la mise en œuvre d'un plan d'assainissement.

Avec ces considérations, notre groupe entre en matière et soutiendra le projet de décret comme présenté.

Freiburghaus Andreas (*PLR/PVL/FDP/GLP, SE*). Ich spreche im Namen der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion und habe kein Interesse in diesem Geschäft. Ich darf aber in der CFG mitarbeiten und kann in diesem Sinn alle Aussagen unseres Präsidenten stützen. Die Anzahl der Nachtragskredite hält sich im Rahmen der letzten drei Jahre. Hingegen hat sich die Summe massiv erhöht mit den über 40 Mio. Franken. Anders als in den vergangenen Jahren mit grossen Beiträgen für Zusatzkosten ausserkantonalen Spitalaufenthalte sind es in diesem Jahr – es betrifft das Jahr 2023, wie ich hier direkt gesagt habe – in den Kompensationskrediten das Freiburger Spital und das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit, welche gegenüber dem Budget zusätzliche Mittel beanspruchen. Zu einem Grossen Teil müssen diese Nachtragskredite über zusätzliche Einnahmen kompensiert werden, den Mechanismus hat unser Präsident erklärt, und ein Teil – nur ein Teil – kann über verminderte Ausgaben ausgeschöpft werden. Seitens unserer Fraktion spricht nichts dagegen, diesem Geschäft zuzustimmen, und ich bitte Sie, dies ebenso zu tun.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Je remercie tous les groupes pour les interventions et l'approbation du projet.

Je reviens peut-être sur deux points. Il est vrai que dans ces crédits supplémentaires, il n'y a jamais un lien organique entre une augmentation et une baisse. En fait – permettez-moi de le dire ainsi –, c'est un peu une sorte de matching comptable: on a une augmentation et on constate qu'il y a une diminution ailleurs et on arrive, en compensant les deux, à l'équilibre. Mais il n'y a pas une volonté de compenser quelque chose par autre chose, c'est plutôt une constatation qu'on arrive à créer cet équilibre. La règle veut qu'on commence par le service, s'il n'arrive pas on va dans les autres services, puis on passe au niveau de la Direction et si on n'arrive toujours pas, on a les autres Directions. Donc plus on s'éloigne du service, moins il y a de lien réel entre l'augmentation et la compensation. C'est la mécanique qui est comme ça. Mais elle montre qu'on arrive à retrouver notre équilibre budgétaire, que l'on doit respecter constitutionnellement. Avec l'exercice annuel, il y a des hauts, il y a des bas et cela n'est pas toujours, évidemment, prévisible. C'est ce que je disais tout à l'heure: il s'agit d'une

addition juste de chiffres faux. L'HFR nous a par exemple informé en 2024 que les prestations 2023 étaient supérieures de 13 millions. Nous ne l'avions pas budgété comme ça et il n'y a pas eu d'éléments qui nous ont été donnés avant. Nous avons payé, c'est clair, c'était notre devoir de le faire.

Pour d'autres estimations, il est vrai qu'il peut y avoir un certain flou, une certaine appréciation. On a par exemple parlé d'achats d'armement. On a demandé des explications et en fait il s'agit d'un simulateur de tir qui permet à la police de s'entraîner sur tous les types d'armes qu'elle utilise qui est tombé en panne durant l'année; le fournisseur a constaté qu'on ne pouvait pas dépanner cet appareil, la police n'avait donc plus de possibilité de procéder à des entraînements. Cela, vous ne pouvez pas vous le permettre. Nous avons donc dû acheter un nouvel appareil simulateur. On n'avait pas estimé, l'année précédente, que cet appareil allait tomber en panne.

Ensuite, il y a des montants sur lesquels il est difficile de faire des estimations. Pensez au domaine des étudiants fribourgeois à l'extérieur: combien de jeunes iront cette année à l'Université de Genève, de Saint-Gall ou de Bâle? Pour le budget, on fait une estimation à partir de l'historique de trois ou quatre dernières années, mais vous pouvez être certains que le chiffre ne sera jamais exact.

Une rubrique était historiquement toujours importante, celle des hospitalisations hors canton. La CFG, avec raison, a relevé qu'il fallait s'organiser différemment et inscrire plus au budget. Ce qui a été fait. Et personne ne l'a relevé aujourd'hui, mais il n'y a pas d'hospitalisations hors canton cette années dans les crédits supplémentaires. Vous pouvez ainsi constater que nous tenons compte des remarques, que nous essayons d'améliorer la situation. Cela reste cependant un exercice difficile.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je veux encore relever deux choses. C'est vrai que M. le Conseiller d'Etat a raison lorsqu'il dit que l'exercice est technique. On prend le cas des subventions d'assurances-maladie: on peut être surpris des compensations, mais ça ne veut pas dire que ces prestations ne sont pas servies, c'est purement technique.

Après, sur l'élaboration du budget, on voit quand même sur certains postes des constantes de dépassement, par exemple certains débours pénaux,. Mais je relève aussi, comme l'a dit M. Siggen, que s'agissant des hospitalisations hors canton, il n'y a pas cette année de dépassement, ce qui est plutôt un bon signe.

Dernier élément, par rapport à ce qu'a dit M. Kolly, il est vrai que dans l'idéal, des dépassements de crédits devraient être compensés par des économies sur d'autres centres de charges budgétaires et pas par des compensations sur les revenus. On a vu, dans le cadre du budget 2025, que la fiscalité avait été budgété relativement haut. Ce sera selon moi déjà complexe d'atteindre cet objectif budgétaire, donc ça laissera très, très peu de marge de manœuvre pour le prochain exercice de compensation. Donc espérons qu'il y ait moins de dépassements de crédits sur les comptes 2025.

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

Lecture des articles

I. Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024

Art. 1

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 102 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

Ont voté en faveur du décret:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS / SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 102.*

S'est abstenue:

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1.*

Motion 2024-GC-73

Mêmes règles d'amortissement pour l'Etat et les communes

Auteur-s:	Boschung Bruno (<i>Le Centre/Die Mitte, SE</i>) Moussa Elias (<i>PS/SP, FV</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances
Dépôt:	22.03.2024 (<i>BGC mars 2024, p. 1022</i>)
Développement:	22.03.2024 (<i>BGC mars 2024, p. 1022</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	28.01.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 806</i>)

Prise en considération

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Il est vrai que je me sens un peu seul, puisque mon co-motionnaire n'est pas là, n'est plus dans nos rangs, mais vous avez bien compris que cette motion a été déposée avec notre ancien collègue député Bruno Boschung.

Cette motion est un tout petit peu tirée de notre expérience en tant qu'anciens membres de la CFG et de certaines discussions qu'on a eues à ce niveau-là concernant les différentes règles d'amortissement et l'impact que ça a au niveau du budget de l'État. A ce titre, je remercie le Conseil d'État pour sa réponse, très technique, mais aussi très fournie sur toute la problématique et notamment les éléments en lien avec les différentes règles d'amortissement.

Je me permets peut-être de donner un exemple pourquoi on estime, ou on estimait, mais on estime toujours qu'il serait grand temps que l'État révisé ces règles d'amortissement. Prenons un exemple par hasard, une construction pour un investissement pour un nouvel hôpital: prenons un chiffre de 600 millions au hasard et comparons les deux manières d'amortir cet investissement. Selon les règles en vigueur à l'Etat, cet amortissement pour un nouvel hôpital à 600 millions devrait commencer dès le début de l'investissement, donc avant même l'ouverture de l'hôpital. Il faut donc amortir tout de suite. Les 600 millions, il faut les amortir de manière dégressive, à un taux de 10 % sur 20 ans, donc il faut tout terminer dans les 20 ans ces 600 millions, ce qui fait que ça grève le budget de fonctionnement de l'État à la première année de 60 millions, la deuxième année de 54 millions, puis de 48 millions et ainsi de suite. Donc on descend toujours un tout petit peu et on se dit, super, à la 19^e année, on n'a plus que 9 millions dans le budget de fonctionnement. Sauf que – paf ! – à la 20^e année, il faudra encore amortir 81 millions, absorber 81 millions d'un coup au niveau du budget de fonctionnement de l'État. Tandis que si on prend les règles qui s'appliquent au niveau des communes, vous amortissez tout ça avec un taux, par exemple, de 3 %, et ça vous fait, pendant 33 ans, 18 millions à intégrer dans votre budget de fonctionnement. Donc ça vous lisse les montants sur la durée d'une manière un peu plus prévisible et moins lourde d'année en année au niveau du budget de fonctionnement.

Donc, ce sont ces éléments-là qui nous ont incités à déposer cette motion. Alors, je comprends bien et je peux partager l'avis du Conseil d'État, de se dire que ce n'est peut-être pas idéal de faire du 1 pour 1, donc d'avoir exactement les mêmes règles aux communes qu'à l'État. Par contre, il est clair qu'il faut que l'État aussi révisé sa manière d'amortir, puisque ce sera un des éléments par le truchement desquels les finances de l'Etat peuvent aussi certainement être améliorées. Donc, c'est pour cette raison-là que je vous prie de soutenir la motion dans le but de la transmettre au Conseil d'Etat afin de donner un signal du Grand Conseil qu'il faut réviser les règles d'amortissement applicables à l'Etat. Évidemment, en cas de mise en oeuvre par la suite de la motion, on a eu déjà plusieurs fois ce débat, il appartiendra au Grand Conseil d'affiner le projet de loi qui sera proposé par le Conseil d'Etat. On fixera ainsi les nouvelles règles qui seraient applicables à l'amortissement des investissements de l'Etat. Donc, pour toutes ces raisons, au nom de mon co-motionnaire Bruno Boschung et de moi-même, je vous prie de bien vouloir soutenir cette motion.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, SC*). En préambule, je remercie le Conseil d'Etat pour la réponse étayée et circonstanciée à la motion déposée par notre collègue Elias Moussa et ancien collègue Bruno Boschung.

En effet, cette question relative à la politique d'amortissement du canton s'est régulièrement posée ces dernières années à la lecture des comptes et budgets, et revient évidemment au premier plan dans le contexte financier actuel de l'Etat. Vous l'avez lu dans la réponse du Conseil d'Etat, la pratique du canton de Fribourg, à savoir un amortissement dégressif tout en tenant compte d'une durée d'utilisation, n'est retenue que par cinq cantons. La majorité des cantons retient la pratique d'un amortissement linéaire, pratique par ailleurs retenue dans notre loi sur les finances communales.

De mon point de vue, le principal inconvénient de l'amortissement dégressif selon la durée d'utilisation est le fait qu'il fait peser, sur la dernière année d'amortissement, une charge d'amortissement disproportionnée. Nous avons tous constaté, à la lecture des comptes, l'impact que cela peut produire sur le compte de résultat d'un service, même si globalement, au niveau de l'Etat, on peut relativiser ceci avec la rotation annuelle de la charge pour les investissements dont l'amortissement se termine.

Ceci dit, il y a deux arguments dans notre groupe qui parlent pour un maintien des règles actuelles d'amortissement à l'Etat. Le premier, et le Conseil d'Etat le rappelle très justement: qu'on opte pour une méthode ou pour une autre, la charge d'amortissement totale reste identique au final. C'est l'espacement dans le temps qui, finalement, est le marqueur d'ajustement. Et cela nous amène notre second argument, à savoir qu'un assouplissement des règles d'amortissement permettrait surtout de dégager de la marge de manœuvre à court terme pour clôturer nos budgets mais reporterait inévitablement un surplus de charge d'amortissement pour les années futures. C'est une fausse bonne solution qui pourrait amener le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à dépenser plus à court terme avec des effets durables et récurrents, comme le relève le Conseil d'Etat, mais qui, au final, impacterait lourdement les années futures et par définition les générations futures, avec toutes les conséquences qui pourraient en résulter en termes de capacité d'autofinancement, voire d'endettement.

Enfin, si le Conseil d'Etat devait revoir les règles d'amortissement dans le cadre du programme d'assainissement des finances de l'Etat, il faudrait alors aussi mener une réflexion sur la constitution de fonds de rénovation pour les immeubles de l'Etat, puisque, comme vous le savez, l'entretien du parc immobilier de l'Etat a été sérieusement négligé ces dernières années. Là également, il ne devrait pas y avoir de marge de manœuvre disponible, la réduction éventuelle des amortissements étant compensée par une augmentation des provisions pour l'entretien des immeubles.

Sur ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre vous invite à refuser la motion.

Glasson Benoît (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Par motion déposée, les députés Moussa et Boschung demandent que l'amortissement du patrimoine administratif de l'Etat se fasse de façon linéaire, calculé en fonction de la durée d'utilisation et par catégorie d'investissement, comme cela se fait dans les communes.

Il faut, tout d'abord, préciser que les amortissements de l'Etat ne sont pas toujours similaires à ceux des communes, comme par exemple les adductions d'eau. Lorsqu'on lit la réponse du Conseil d'Etat, on penche parfois plutôt pour un système linéaire et parfois pour un statu quo, soit l'amortissement dégressif. Finalement, la situation est quasi similaire. Et l'importance de ne pas nourrir les dettes est primordiale afin de ne pas laisser une situation financière désastreuse à nos enfants.

Certaines corrections peuvent être apportées, telle que la prolongation de l'amortissement immobilier à 30 ans au lieu de 20, ou la création de provisions d'investissement sur immeuble en employant les liquidités que dégagerait un amortissement linéaire et le prolongement de la durée d'amortissement. Cette solution permettrait d'investir dans le parc immobilier de l'Etat qui en a fortement besoin. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux n'acceptera en aucun cas d'utiliser un dégagement des liquidités d'amortissement à d'autres fins que celle d'investir sur le parc immobilier de l'Etat.

C'est pour cette sécurité et pour ne pas interférer dans le plan d'assainissement du Conseil d'Etat que notre groupe refusera cette motion. Nous demandons cependant au Conseil d'Etat de prendre note de notre requête et de l'intégrer dans son plan d'économie.

Remy-Ruffieux Annick (Le Centre/Die Mitte, GR). Je prends la parole au nom du groupe Le Centre et n'ai pas de lien d'intérêts particulier avec cet objet.

La question soulevée est politique, très politique, et Le Centre y a accordé une attention toute particulière. La question est aussi très technique, j'en veux pour preuve la réponse très complète et chiffrée du Conseil d'Etat.

On peut comprendre la volonté de vouloir simplifier la compréhension entre les comptes communaux et cantonaux en voulant supprimer la différence des méthodes d'amortissement. Mais ce changement aurait toutefois deux impacts en deux temps différents. Immédiatement, en libérant une manne financière importante. En effet, si le montant d'amortissement est de 100 millions de francs avec le système actuel et que ce montant passe à 50 millions de francs en modifiant le système, que fera-t-on de cette manne ainsi libérée? Ou plutôt, comment nous mettrons-nous d'accord sur l'utilisation à en faire? Et surtout, comment s'assurer que cette utilisation soit alignée avec la période d'assainissement que l'on doit mettre en place? Comment dire à tous que d'un côté, nous devons tenir la ligne, serrer la ceinture et faire au plus juste si, en même temps, on sait que 50 millions de francs ont été soudainement dégagés, pour un *one shot*?

Ensuite, l'effet tordu de cette modification d'amortissement réside dans le taux d'autofinancement à moyen terme et à long terme. Car, on est bien d'accord que ce qui n'a pas été amorti maintenant devra l'être plus longtemps. Et c'est donc directement le degré d'autofinancement à long terme qui est impacté. Ce pourcentage permet de définir les capacités d'investissement de l'Etat. Le modèle comptable harmonisé de deuxième génération (MCH2) recommande qu'il soit entre 80 et 100% en période d'économie normale et entre 50 et 80% en période de récession. Le tableau présenté à la page 8 nous démontre un degré de 80% en 2030 avec la méthode actuelle, mais le taux chute à 49% avec un amortissement linéaire à 2,5%. Aussi, cette décision politique impacte-t-elle lourdement les générations futures, alors que les besoins iront grandissant. Nous nous serons certes donnés de la facilité pour une ou deux années, mais les suivants le paieront fort. Serions-nous vraiment fiers de nous?

D'autre part, les comptes de l'Etat comportent plein de règles et, pour certaines, nous ne les soupçonnons pas. Et cette modification d'amortissement aurait des impacts que nous ne pouvons anticiper.

Je me permets enfin un parallèle d'entrepreneur. Les décisions que nous prenons aujourd'hui peuvent lourdement impacter la suite. Les entreprises doivent aussi investir, tout comme l'Etat; elles doivent amortir, tout comme l'Etat. Les entreprises, en tout cas celles qui ne sont pas en bourse et qui ne sont pas là pour augmenter les dividendes des actionnaires, ont à cœur de gérer leurs finances et leurs investissements au plus juste, selon les nécessités et sans péjorer la prochaine génération. En ce sens, le fait de devoir amortir rapidement les objets a deux avantages: premièrement, il nous force à nous questionner sur la pertinence de l'investissement, vu sa conséquente charge annuelle. Ensuite, cet amortissement rapide permettra à ceux qui suivent de pouvoir être réactifs et de s'aligner sur les besoins du moment pour la suite des investissements, les précédents investissements ayant déjà été amortis.

Pour terminer, il est important de relever que les situations du canton et des communes sont différentes et que cela n'appelle donc pas forcément les mêmes méthodes. Si l'on peut se questionner sur le choix de l'époque, qui avait été validé par le Grand Conseil et qui est conforme à MCH2, le changement en lui-même apporte de trop gros risques sans une réelle plus-value clairement définie. Aussi, le groupe Le Centre refusera cette motion dans sa très grande majorité et vous appelle à en faire de même.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui a pris connaissance avec intérêt de la motion Moussa et Boschung pour des règles d'amortissement similaires pour l'Etat et les communes et s'exprimera majoritairement en sa faveur.

Actuellement, une différence significative existe. L'Etat applique un amortissement dégressif alors que les communes utilisent un amortissement linéaire, avec une charge constante sur la durée de vie des biens. Le Conseil d'Etat exprime des préoccupations quant aux incidences financières potentielles d'un tel changement et rappelle la politique d'amortissement actuelle de l'Etat, qu'il juge restrictive, mais nécessaire. Il met en garde contre une utilisation accélérée des liquidités, surtout dans le contexte de la préparation du plan d'assainissement des finances de l'Etat.

Cependant, il est essentiel de souligner que l'objectif principal de cette motion est d'instaurer une cohérence et une prévisibilité accrues dans la gestion financière publique de notre canton. Le passage à un amortissement linéaire, tel que pratiqué par les communes, offrirait une stabilité bienvenue dans la reconnaissance des charges au fil du temps. Il permettrait de lisser les charges d'amortissement dans le temps.

Le Conseil d'Etat mentionne, par ailleurs, qu'une analyse complémentaire de la politique d'amortissement de l'Etat sera menée dans le cadre du plan d'assainissement des finances de l'Etat. Il nous paraît nécessaire que cette analyse considère sérieusement les avantages d'un amortissement linéaire, non pas comme une solution de facilité à court terme, mais comme une étape vers une gestion financière politique plus transparente et stable pour l'ensemble de nos collectivités.

Sur ces considérations, le groupe VERT·E·S et allié·e·s soutiendra la motion.

Freiburghaus Andreas (*PLR/PVL/FDP/GLP, SE*). Ich bin Mitunterzeichner dieser Motion und spüre als Syndic der Gemeinde Wünnewil-Flamatt die ungleiche Ausgangslage in der Rechnungslegung von Staat und Gemeinden regelmässig. Ich spreche im Namen des Gemeindeklubs.

Der Staatsrat stellt sich in seiner Antwort auf die Motion auf den Standpunkt, dass die Bestimmungen von HRM2 sowohl in der Rechnungslegung des Kantons als auch in denjenigen der Gemeinden erfüllt werden. Ich stelle diese Aussage nicht infrage. Trotzdem ist für den interessierten Bürger der Vergleich des Kantonsbudgets oder der Jahresrechnung mit den Unterlagen der Gemeinden praktisch unmöglich. Im Sinne der Transparenz des Bürgerverständnisses und der Vergleichbarkeit ist es daher zwingend, dass sich die beiden Rechnungslegungen annähern. Der Staatsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass er nichts ändern möchte, und lässt sich auf Seite 12 der Antwort auf die Motion aus meiner Sicht zu einer Falschaussage hinreissen, indem er suggeriert, dass bei einem Wechsel der Abschreibungsmethode beim Staat die verfügbaren Mittel rascher aufgebraucht werden. Die Abschreibungsmethode ist eine rein technische Anlage und hat keinen Einfluss auf den Mittelfluss. Nach meinem Verständnis des Rechnungswesens zumindest ist es so. Hingegen gebe ich dem Staatsrat recht, dass mit einem Wechsel der Abschreibungslogik der Selbstfinanzierungsgrad sinken könnte, das hat meine Kollegin Annick Rémy-Ruffieux betont – und zwar in demjenigen Fall, in dem die Abschreibungssumme sinkt. Wir können die Antworten des Staatsrats aufgrund der grossen Herausforderungen im Rahmen der finanziell schwierigen Lage des Kantons durchaus nachvollziehen. Trotzdem sehen wir den jetzigen Zeitpunkt als geeignet, das Abschreibungssystem anzupassen und demjenigen der Gemeinden anzunähern. Gerade in finanziell engeren Zeiten ist das breite Verständnis der Bevölkerung für die Zahlen von Budget und Rechnung von grosser Wichtigkeit, allenfalls ist es auch der geeignete Zeitpunkt, dass ein in seinen Grundzügen seit bald 30 Jahren geltendes Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons grundlegend auf die heutigen Bedürfnisse zu überprüfen ist. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, der ich angehöre, durfte anlässlich ihrer Klausursitzung im vergangenen Sommer feststellen, dass die Gesetze der umliegenden Kantone durchaus auch interessante Ansätze für unsere Gesetzgebung wären. Der Gemeindeklub empfiehlt Ihnen, Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, der Motion zuzustimmen.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Je remercie tous les intervenants pour leurs déclarations. Une motion, c'est une modification de la loi et la motion qui vous est proposée, elle est très claire : on reprend les règles pour les communes. J'ai entendu des personnes dire que c'est juste un signal, qu'il y a des bonnes choses et qu'on ne demande pas exactement les mêmes règles, mais si on accepte la motion, on reprend ces règles, soit un amortissement linéaire calculé en fonction de la durée d'utilisation par catégorie d'investissement et comptabilisé à partir de l'année suivant la mise en fonction des objets concernés. C'est tiré de la motion.

Donc accepter une motion comme ça, ça ne donne pas ensuite l'autorisation d'aller dans n'importe quel sens, sous-entendu que ça n'irait pas d'appliquer les normes communales telles qu'elles au niveau cantonal. Quand j'ai reçu la motion, je me suis dit : "Mais finalement, on construit un bâtiment, par exemple, alors le bois utilisé, la mollasse utilisée, la pierre utilisée, que ça soit payé par le canton, une commune ou n'importe qui d'autre, ça sera la même chose. Donc pourquoi y a-t-il des règles différentes? La durée de vie, ça va dépendre des matériaux en particulier, et puis ça sera les mêmes. Pourquoi des différences?

Alors je suis allé simplement regarder dans la loi sur les finances communales et la loi sur les finances cantonales, la LFE. Et dans la loi sur les finances communales, pour l'amortissement, vous trouvez ça à l'article 45 : "Les immobilisations du patrimoine administratif dont la valeur diminue en raison de l'utilisation sont amorties en fonction de leur durée d'utilisation." C'est la définition que vous trouvez, classique, que vous retrouvez aussi dans le dictionnaire. Et puis, lorsqu'on se penche sur la loi cantonale sur les finances, pour ce qui concerne l'amortissement, c'est l'article 27, on a alors la définition suivante: "Les biens du patrimoine administratif sont amortis de sorte à obtenir une marge d'autofinancement appropriée à la situation économique et financière." Il y a donc une notion fondamentale qui est introduite et qui donne comme but de l'amortissement de maintenir une capacité, une marge d'autofinancement suffisante, ce qui n'est pas dans la définition, je dirais, plus classique de la loi sur les communes.

Et quand vous prenez la loi sur les finances de l'État, à l'article 3, on va même plus loin: la politique financière du canton a pour objectif de dégager un degré d'autofinancement suffisant. Donc cette notion d'autofinancement, d'autofinancement suffisant, c'est un élément clé dans le régime financier, dans la politique financière du canton, qui distingue notre situation, notre situation de canton, notre structure économique. C'est lié certainement aussi à nos capacités propres de produire des moyens pour couvrir nos investissements.

Les recettes du canton, 1,5 milliard à peu près, avec quelques centaines de millions de redevances ou de taxes, ça ne représente que 30 à 40% de la totalité des recettes que nous avons, l'essentiel étant reçu d'ailleurs. Dans une commune, on n'a pas cette situation. On est plutôt entre 50 et 80% de recettes propres dans les communes. On a dans le canton une très grande faiblesse à cet égard. Et c'est l'une des raisons pour lesquelles on exige du canton, lorsqu'il amortit parce qu'il a investi, que cet amortissement soit fait dans un délai court et fort pour lui donner la marge pour continuer d'investir après, en évitant de s'endetter bien sûr, puis en évitant de prendre toute la différence par le biais de la fortune qui diminuerait à ce moment-là, qui disparaîtrait en 3-4 ans. L'autofinancement, c'est évidemment l'exercice annuel, plus l'effort d'amortissement, plus les prélèvements ou les versements aux fonds.

Si vous diminuez l'amortissement, parce que vous voulez un raisonnement, je dirais, tout simplement organique, comme on l'a dans la loi sur les finances communales, vous n'arrivez plus à ce degré d'autofinancement qu'on nous demande, que le canton se donne. C'est vrai que c'est exigeant. Les normes MCH2 fixent à 80% le degré d'autofinancement lorsqu'on est en bonne conjoncture – c'est la situation actuelle – et entre 50 et 80 en temps de mauvaise conjoncture. En 2023, notre degré d'autofinancement était à 75% et j'aurai avec la présentation des comptes la semaine prochaine l'occasion de vous parler de celui de 2024. Ce que je peux vous dire, c'est qu'il chute fortement.

Cet élément-là est l'élément clé pour le canton dans l'appréciation et dans la mécanique qui est mise en place pour l'amortissement et la chose va même plus loin. Notre loi sur les finances n'est pas qu'un élément technique. L'amortissement, c'est un élément clé de la construction de la loi sur les finances et quand vous allez à l'article 42a, vous avez même un élément intéressant qui est l'excédent de financement. Ça veut dire que quand votre autofinancement est de plus de 100%, ça veut dire qu'avec l'exercice annuel, y compris amortissements, prélèvements et versements au fond, vous avez l'entier de votre investissement net que vous pouvez couvrir. C'est seulement à ce moment-là que vous pouvez alimenter le fonds d'infrastructures. Donc tout élément qui baisse cette la marge d'autofinancement, ce qui est difficile évidemment, ça nous empêche de réaliser après un certain nombre de moyens que nous avons pour faire fonctionner notre canton et notamment les capacités que nous avons d'alimenter ce type de fonds. Donc en touchant un élément, on touche toute une série d'autres éléments dans la loi sur les finances de l'Etat, construite pour le canton et pas pour les communes.

Et on retrouve ça d'ailleurs dans les recommandations de MCH2, qui disent finalement qu'il y a des dispositions différentes selon le type de collectivité publique, c'est bien le but. Et le projet, ou du moins les normes MCH2, c'est évidemment un effort d'harmonisation des définitions, mais avec après une utilisation différenciée selon l'entité qui est visée. Donc une mécanique qui est, je dirais, complexe, qui répond à notre situation économique, et puis qui nous permet année après année avec cet effort de quand même avoir la capacité de développer le canton. Et je tiens aussi à dire qu'on aura ces prochaines années non seulement les éléments de rénovation qui sont immenses pour le canton mais également la croissance démographique, qui va nous engager à développer des infrastructures nouvelles et supplémentaires. Nous avons un besoin d'autofinancement, nous avons besoin d'avoir cette capacité d'engager le canton pour de futurs investissements. Et dans les budgets, dans le plan financier qu'on discute après, vous pouvez voir que le canton reste avec un niveau d'investissement net très élevé.

Peut-être un élément qui nous distingue aussi des communes, où parfois on a – peut-être pas dans les grandes communes, mais dans les communes moyennes ou plus petites – un investissement important, une école. Et puis ensuite, je dirais, on baisse le régime en termes d'investissements, parce qu'il faut l'amortir. Pour le canton, on est toujours à un haut régime et puis on tient compte du coup ou par conséquence de notre capacité de couvrir cet investissement, parce que c'est là que les éléments vont ensuite se concrétiser.

Comme plusieurs personnes l'ont relevé, le plan d'assainissement sur lequel nous travaillons maintenant, c'est une fiche qui est aussi sur la table de travail du Conseil d'État. Comment peut-on travailler avec les amortissements aussi pour alléger la situation et nous permettre de revenir à une situation en termes de charges qui est acceptable ? Alors d'abord, on a très clairement attendu la discussion d'aujourd'hui avant de partir au niveau du Conseil d'État dans des travaux techniques. C'est important d'avoir d'abord la position du Grand Conseil, mais ensuite, il y aura des propositions qui vont venir, parce que sans changer la mécanique que je viens de décrire, il y a d'autres éléments sur lesquels on peut agir en termes d'amortissements ou on peut aussi alléger le poids pour le fonctionnement et puis répondre aussi aux vœux qui ont été exprimés ici et puis aux soucis qu'on a de retrouver des dépenses ou de retrouver évidemment pour les prochaines années une capacité du canton de fonctionner sans s'endetter.

Donc des éléments en partie techniques, en partie politiques, puis surtout en partie qui relève de la situation économique de notre canton, de notre capacité. Il y a des cantons pour lesquels les recettes propres, c'est 60, 70% de la totalité des recettes, même d'autres largement au-dessus. A Fribourg, et c'est un des éléments qui nous distingue, on est plutôt faibles sur ce point-là. Et notre dispositif législatif en tient compte en étant exigeant. Dans les 5 cantons mentionnés qui ont le système dégressif, on a un taux moyen avec 10%. En revanche, les limites, c'est vrai, de 20 ans, elles sont très exigeantes. Il faut tout à fait le reconnaître comme ça a été relevé. Ce sont là des éléments qui seront aussi discutés au niveau du Conseil d'État.

J'avais prévu un petit texte pour vous résumer tout ça, mais je crois que ça ne sert à rien. J'ai dit l'essentiel. C'était un beau discours avec une partie en allemand. Je suis désolé, mais la substantifique moelle était là. Je ferai mieux la prochaine fois. Évidemment, après, il y a également des éléments différents en termes de technique entre le canton et les communes. Pensez à la possibilité qu'ont les communes de prendre avec un budget déficitaire sur le capital propre pour arriver à l'équilibre. Le canton n'a pas cette possibilité, on ne peut pas prendre la partie non affectée. Donc des différences qui justifient aussi les différents éléments que j'ai mentionnés.

Voilà, Madame la Présidente, je ne veux pas être plus long. Mon souhait, c'est que vous n'acceptiez pas cette motion. J'ai beaucoup de compréhension pour l'analyse qui est faite derrière, avec des éléments organiques qu'on peut tout à fait comprendre. Et je terminerai en rappelant que le Conseil d'État a ce thème devant lui, indépendamment, je dirais presque, de la discussion d'aujourd'hui dans le cadre des mesures d'assainissement.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 55 voix contre 42. Il y a 3 abstentions.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Michel Pascale (SC,PS / SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Perler Urs (SE,VEA / GB), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 42.*

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL /

FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 55.*

Se sont abstenus:

Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Roulin Daphné (GL,VEA / GB). *Total: 3.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

Rapport 2024-DFIN-52 Actualisation du plan financier 2026-2028

Rapporteur-e:	Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances
Rapport/message:	16.12.2024 (BGC mars 2025, p. 410)

Discussion

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). La Commission des finances et de gestion (CFG) s'est réunie le 26 février pour l'examen du rapport 2024-DFIN-52 qui traite de l'actualisation du plan financier 2026-2028. Ce rapport présente les perspectives financières de l'Etat mises à jour pour les années 2026 à 2028 en tenant compte du budget 2025, que nous avons déjà approuvé. En effet, le Conseil d'Etat est tenu de revoir temporairement la ligne financière. Je dirais même que c'est un devoir d'anticipation de risques, mais aussi un outil de pilotage du collège dans son ensemble. Ce rapport fait aussi suite au plan financier initial 2022-2026, que nous avons traité ici même en séance plénière le 13 décembre 2022.

Sans surprise, les projections financières sont catastrophiques et démontrent une impossibilité d'équilibrer les budgets futurs. Le Conseil d'Etat n'arrive pas, aujourd'hui, à respecter les règles constitutionnelles et légales en matière de finances publiques cantonales. Partant de ce constat, le programme d'assainissement des finances se justifie donc. Celui-ci est en cours de réalisation et sera prochainement mis en consultation. Cela n'est toutefois pas le thème du jour.

Les résultats 2025-2028 de la planification présentent un déficit cumulé de 435,9 millions de francs sur la période, sans les effets du programme d'assainissement de la Confédération. Les effets de ceux-ci évalués pour Fribourg s'élèvent à 193,4 millions de francs pour la période 2026-2028. Vous trouverez ce chiffre en page 11 du message. Cela porte dès lors l'excédent de charges de la période à 629,3 millions de francs.

Les investissements nets de la période ont été évalués par le Gouvernement à 982,3 millions de francs. La liste des investissements figure aussi dans l'annexe au message et je n'y reviens donc pas. Avec une insuffisance de financement de plus de 900 millions de francs, nous devons donc nous attendre à devoir financer une partie des investissements futurs par l'emprunt, ce qui n'est pas dramatique en soi vu le niveau des taux d'intérêt actuels.

En examinant les tendances, on constate une nouvelle fois que le rythme de croissance des charges est très soutenu. Il atteint le taux de 3,5% par année. Les charges de personnel et celles dites de transfert, par exemple les subventions, sont naturellement les plus énergivores. A titre d'exemple, entre 2025 et 2028, les charges du personnel augmentent de 160 millions de francs et les charges de transfert de 170 millions de francs.

Le Conseil d'Etat prévoit 467 nouveaux postes équivalents plein-temps (EPT) sur la période. Dans l'administration, après les efforts au budget 2025, les engagements repartent à la hausse et sur l'enseignement, les nouveaux postes sont, comme d'habitude, linéaires à l'évolution des effectifs d'étudiants attendue.

Quant aux domaines de la santé et de la prévoyance sociale, vous trouverez en page 7 les augmentations prévues dans les secteurs principaux. Ces adaptations à la hausse semblent ainsi permettre la consolidation des prestations publiques actuelles servies à notre population.

Citons désormais l'évolution des revenus. Les revenus présumés augmentent de 7,5% durant la période 2026 à 2028. Si cette progression est très réjouissante, elle est par conséquent insuffisante pour couvrir la hausse très élevée des charges. Cela explique, bien entendu, les déficits annoncés. Dans le détail, citons une hausse des recettes fiscales de 2,5% par année, tout en maintenant le coefficient actuel à 96%. A relever que ces prévisions fiscales incluent la bascule fiscale de l'équipement numérique pour l'école obligatoire (ENEO), qui n'est pas encore voté, et incluent l'adaptation des barèmes d'impôts en lien avec les effets de la progression à froid et aussi la fiscalité supplémentaire pour Fribourg en lien avec l'imposition minimale des grandes entreprises.

Je souhaite aussi rappeler que durant ces trois prochaines années, les montants encaissés par Fribourg dans le cadre de la péréquation fédérale seront encore très élevés. Par contre, et comme vous le savez sûrement, cela va se réduire drastiquement dès l'année 2031.

La CFG a souligné la qualité du rapport et de l'actualisation du plan financier et remercie le Conseil d'Etat ainsi que l'Administration et la Direction des finances. Selon nous, les estimations faites semblent cohérentes et défendables et les projections difficiles qui en résultent sont, hélas, fondées.

D'un point de vue politique, nous n'avons pas trop débattu de pistes pour équilibrer ces budgets puisque cela fera l'objet des futurs débats sur le plan d'assainissement. Chaque membre de la CFG a, bien entendu, ses visions pour soit trouver des mesures d'économie ou soit trouver de nouvelles sources de revenus. Je préfère toutefois ne pas les exposer à ce stade et dans le cadre du traitement de ce rapport aujourd'hui.

La CFG prend acte de ce rapport et vous recommande d'en faire de même.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Au nom du Conseil d'Etat, je vous présente donc l'actualisation du plan financier de l'Etat. Cette mise à jour est le fruit d'un travail rigoureux et de longue haleine que le Conseil d'Etat a réalisé sur l'année 2024. Je dirais de très longue haleine, car habituellement, cette réactualisation est présentée en même temps que le budget au mois de novembre. J'aurais donc dû vous le présenter en novembre 2024 avec le budget 2025. Mais cela nous a pris beaucoup de temps et nous n'avons pas réussi à le boucler avant le mois de décembre, date à laquelle on l'a remis au Grand Conseil, mais ce n'était plus possible, évidemment. Donc, mes excuses pour ce retard. On peut se demander qu'est-ce que vient faire un plan financier en ce milieu du mois de mars alors qu'on discute de plan d'assainissement. Eh bien c'est ce retard qui explique que la chose est traitée aujourd'hui, même si les éléments sont déjà un peu dépassés.

Reste que les résultats qui en découlent ne sont pas favorables et permettent d'anticiper cette détérioration de nos finances. Des constats qui ont conduit le Conseil d'Etat à entreprendre, sans tarder, vous le savez, l'élaboration d'un plan d'assainissement dont l'objectif est, évidemment, de pouvoir conserver la maîtrise pour nous.

L'actualisation du plan financier fait donc apparaître un excédent de charges de près de 630 millions de francs pour 2025 à 2028. C'est une estimation réaliste en fonction de la connaissance que nous avons. Elle intègre l'évolution escomptée des finances cantonales et on a pu la mettre à la fin de l'année. C'est aussi une des raisons pour lesquelles on n'a pas pu venir en novembre. On a pu intégrer les incidences, du moins à l'époque connue, du programme d'allègement des finances fédérales, mais qui ne sont, évidemment, pas définitives.

Der Aufwandüberschuss wird auf annähernd 630 Millionen Franken beziffert. Das zeigt, dass sich die Ausgaben auf kantonaler Ebene deutlich schneller entwickeln als die Einnahmen. Und die voraussichtlichen Auswirkungen des Entlastungspakets 2027 für den Bundeshaushalt werden die Kantonsfinanzen leider noch mehr in Schieflage bringen.

Face à cette situation, avec la connaissance que nous avons eue de toutes ces prévisions, nous avons été en mesure, je dirais, de limiter drastiquement les charges, de prioriser les dépenses. Nous l'avons déjà commencé pour 2025 avec les moyens possibles. On constate cette augmentation des charges de plus de 10% contre 7,5% des recettes, et ce malgré une évaluation optimiste des recettes cantonales ainsi que des revenus venant de la péréquation financière. Si vous prenez le tableau qui se trouve à la page 5 du rapport, vous avez les revenus de la péréquation. On reste à peu près à 600 millions de francs. Mais ce qu'il faut avoir en tête, c'est que ce montant était en dessous de 400 millions de francs, il y a encore trois à quatre ans. Il y a donc une pente de progression des recettes fédérales sur laquelle on s'est appuyé pour la croissance de nos charges. Et puis maintenant, il n'y a plus de croissance fédérale. C'est stable, à un haut niveau, merci. Mais il n'y a plus de croissance. Donc on ne peut plus financer nos charges à la vitesse où on est parti avec ce financement fédéral, qui, et vous l'avez dans le tableau, est évidemment extrêmement important. Si vous prenez seulement les revenus de transfert, donc les subventions et la péréquation, ça fait déjà 2,2 milliards de francs sur les 4,3 milliards. Et je ne compte pas encore les éléments liés à la Banque nationale. Donc, nous sommes vraiment face à une situation où on doit faire ce changement de paradigme et agir sur les charges. Evidemment, pour les recettes, c'est aussi un élément qui est dans les mains du Conseil d'Etat sur lequel on travaille concernant ce plan d'assainissement, dont on a déjà pas mal parlé. Mais je me permets de terminer pour l'instant le plan financier.

La croissance des charges, donc, devient problématique. Elle touche évidemment des domaines tels que la santé, le social, l'éducation, les transports et les infrastructures. Vu notre situation sociétale, notre croissance démographique, nous n'aurons pas une très grande marge de manœuvre pour compresser et dire: on ne le fait pas. S'il y a une croissance des primes d'assurance-maladie de 6 ou 10 %, vous ne pouvez pas simplement dire, on a des problèmes de charges, on ne va pas y aller. On a une contrainte liée à l'évolution de ces charges qui est difficilement maîtrisable ou diminuable. Donc, il faut agir de manière globale et c'est ce que nous faisons.

Malgré tous ces efforts de rationalisation, il s'avère important pour nous de prendre des mesures fortes. On reviendra bien sûr, très prochainement, avec les mesures d'assainissement qui, je dirais, sont la suite naturelle de ce plan financier. Nous avons, avec ce plan financier, décrit la situation. C'est passif. Je dirais presque que c'est du passé. Aujourd'hui, les choses ont déjà changé et la solution, ça ne sera pas plus tard que dans un mois, avec la consultation que nous allons faire du plan d'assainissement. Voilà, on est un peu entre deux.

Levrat Marie (PS/SP, GR). Le plan présenté par le Conseil d'Etat aujourd'hui donne, certes, une direction vers laquelle le Conseil d'Etat veut emmener le canton dans les prochaines années. Une direction financière. Le plan financier n'est pas très détaillé. C'est le propre d'un plan financier. Mais il y a quand même des éléments à relever.

Tout d'abord, c'est le rapport avec le plan financier initial: on voit que le plan actuel coupe dans les subventions et le personnel alors qu'en fait, on devrait intensifier ces subventions. On a entendu M. le Conseiller d'Etat parler des subsides pour les primes d'assurance-maladie. Il ne suffit pas juste de ne pas les couper, il faut les augmenter, par rapport à l'inflation que subit la population actuellement. Nous allons donc attendre de voir où exactement ces coupes et ces diminutions vont avoir lieu, mais ça donne une vision d'un Conseil d'Etat qui va probablement couper dans la santé et le social, puisque, on le rappelle, les subventions y vont principalement.

Maintenant, ce qui est aussi vraiment problématique dans ce plan financier actualisé, c'est qu'on voit qu'il y a un déficit qui est très important, mais qu'on n'a pas d'augmentation du coefficient d'impôt. Il n'y a pas d'augmentation du taux d'impôt dans ce plan financier actualisé, alors que manifestement, on en a besoin. On fait déjà des coupes par rapport au plan financier initial dans ce plan financier actualisé, mais, en fait, par la suite, il y aura encore des coupes liées au plan d'économies de la Confédération et il y aura encore des coupes liées au plan d'assainissement du canton. Et en fait, si ce n'est que pour constater que les prévisions de ce plan n'existeront pas parce que ça sera bien pire, eh bien cette discussion, elle paraît un peu schizophrène.

Et M. le Rapporteur l'a dit, je crois que nous n'aurons une véritable discussion sur les coupes prévues qu'après la présentation du plan d'assainissement. Parce que, pour l'instant, on retient la volonté de couper de la majorité de droite du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, mais on n'a pas entendu de propositions exactes, si ce n'est de supprimer les soupers de boîte du personnel de l'Etat. Et je ne suis pas sûre qu'avec ça on puisse économiser des millions. Donc, on va discuter, réellement, des coupes qui sont prévues lorsqu'on nous les présentera et qu'on aura le courage politique de les présenter.

Donc, la seule information qui est à tirer de cette actualisation du plan financier, c'est que des coupes sont prévues dans les subventions et le personnel, et elles seront probablement aggravées par le plan d'assainissement.

Glasson Benoît (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Le Conseil d'Etat a rempli son devoir en nous soumettant l'actualisation de son plan financier de la législature, ainsi que son rapport. Cet outil de pilotage garantit une gouvernance la plus pertinente possible. Malgré les incertitudes et les difficultés financières que notre canton rencontre et rencontrera ces prochaines années, il est notre devoir de faire confiance au Conseil d'Etat quant aux priorités à donner aux exercices futurs, tout en apportant parfois quelques aides avec des positions concrètes.

Quelques critiques constructives peuvent également remettre en question le Conseil d'Etat afin qu'il approfondisse ses réflexions dans la ligne à suivre. Malgré les nombreuses adaptations apportées pour la période 2025-2028, une importante dégradation apparaît dès la période 2026. Ce rythme croissant des charges n'est pas couvert par l'augmentation insuffisante des produits crée un déséquilibre budgétaire, et ce malgré une augmentation optimiste de l'impôt sur les revenus. Cette situation remet en question les projets et l'adaptation de certaines lois, qui découlent des priorités que s'est données le Conseil d'Etat.

Ces perspectives appellent le Conseil d'Etat à prendre des mesures fortes. Le Grand Conseil a aussi ses responsabilités dans cette maîtrise des finances, en baissant par exemple la cadence de ses revendications et prestations. Le concours de la palme à celui qui dépose le plus d'outils parlementaires est terminé.

Sans se perdre dans les chiffres, l'ajustement du plan financier s'est opéré sur tous les plans et sur toute la période considérée, avec une amélioration permettant, pour l'exercice 2025, d'assurer l'exercice budgétaire. Le réexamen visant à redimensionner les prévisions de départ a notamment porté sur les données suivantes: investissements, personnel,

subventions, fonctionnement courant et revenus. A noter que l'importance retenue de création de nouveaux postes de travail contribuera principalement à la baisse des charges dans la planification.

Tout en remerciant le Conseil d'Etat pour son rapport et les mesures déjà prises, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux ne peut qu'encourager le Gouvernement dans son exercice et prendre acte de ce rapport.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je parle ici au nom du groupe Le Centre.

Ce plan financier montre une photographie de la situation actuelle. En général, on aime bien faire des photos avec du soleil et des gens souriants. Mais ici, ce n'est pas le cas. Avec les déficits annoncés, on hésite entre une scène des *Parapluies de Cherbourg* ou d'un été pluvieux. Bref, le décor est planté, le trou budgétaire se montera à 630 millions de francs sur trois ans. De gauche comme de droite, tout le monde attend le film suivant qui s'intitule *Programme d'assainissement*, où chacun imagine déjà soit ses plus belles fantaisies, soit ses pires cauchemars. La messe est dite. Attendons. Merci d'avance au Conseil d'Etat.

Stop! Il y a quand même un point qui me turlupine. A côté des chiffres des demandes filtrées, on trouve des demandes cumulées transmises par les Directions. On me dira, c'est le processus normal. Il faut savoir être large dans les demandes pour être sûr de toucher la moindre. A l'heure où tout le monde sait qu'il va falloir casser sa tirelire et mettre son portemonnaie au régime, quelle désinvolture de la part de chaque Direction d'oser transmettre de tels montants à la Direction des finances! Si les sept conseillers d'Etat étaient présents, je dirais: Madame, Messieurs, ce n'est ni la liste du père Noël, ni le concours de celui qui aura le plus d'augmentations. Sans retouche, on cumulerait un déficit de 2,037 milliards de francs sur trois ans. 2,037 milliards de francs! Si vous êtes un ménage privé, vous savez que vos revenus ne vont pas grimper l'an prochain, vous ne planifiez pas une explosion de vos dépenses. Ce sont de très mauvaises manières et la première responsabilité de chaque membre du Conseil d'Etat, individuellement, est de faire son travail.

On lit ensuite une litanie de demandes d'augmentation d'équivalents plein-temps (EPT), justifiées en partie par la démographie. Soit. Mais, on ne lit nulle part qu'une des Directions aurait déjà imaginé réduire les EPT dans certains secteurs pour lesquels la numérisation et l'intelligence artificielle vont drastiquement alléger les tâches. Espérons que cette scène sera intégrée dans le film suivant.

Mais entrons déjà un peu dans le scénario. L'introduction est claire: nous dépensons trop ou ne gagnons pas assez.

Alors que notre canton a des impôts encore nettement supérieurs à la moyenne des autres, que Vaud et Genève vont les baisser drastiquement, on a entendu – certains n'ont que ce mot à la bouche: plus d'impôts, nous voulons plus d'impôts, encore plus d'impôts. Mais surtout, ne changez rien au reste! Eh bien non! Le Centre veut un Etat efficace qui protège les plus faibles, mais n'astique pas la classe moyenne ni ne chasse les bons contribuables. Nous voulons aussi un Etat qui permette un développement économique au service de toutes et tous.

Soutenir un développement économique ambitieux demande une volonté et un effort initial. Mais si nous avons suivi le chemin d'un canton comme Zoug, nous pourrions, nous aussi, envisager prendre maintenant en charge une grande partie des frais d'hospitalisation pour diminuer de 18% les primes des caisses maladies.

Il y a également plein d'incertitudes. Depuis janvier, nous vivons dans une situation mondiale en pleine mutation, où un Trump casse tous les accords signés. Si le taux minimal de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'est plus appliqué, alors il nous faudra retrouver une fiscalité compétitive, sans tarder.

Si nous voulons un *happy end* et non pas sortir du film en pleurant, nous devons agir courageusement et redéfinir clairement les missions de l'Etat-providence: recentrage sur l'éducation, la santé, la sécurité, la mobilité et une base de protection sociale; dans chaque domaine, s'assurer de l'efficacité des mesures et remettre en question tout le reste. Nous devons retrouver de la marge de manœuvre pour investir là où la valeur se crée. Nous avons besoin de plus que 630 millions de francs pour investir dans une économie forte, l'innovation et un système de santé efficace. Et là, nous, députés, nous avons aussi notre part de travail pour corriger des mesures qui ont été acceptées sans réflexion suffisante sur les priorités.

Notre canton est face à un choix. Face à un déficit, il ne s'agit nullement de couper, mais de repenser. Pour reprendre Oscar Wilde: "Ce qui paraît être une épreuve est souvent une bénédiction déguisée." Et rappelons-nous: Rome ne s'est pas faite en un jour. Trois ans n'y suffiront certainement pas. Mais avant de sortir le petit canif ou la tronçonneuse pour couper des tranches de salami, donnons une vision claire à notre future réalité!

Ainsi, nous prenons acte du rapport et remercions le Conseil d'Etat.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et alli·e·s.

L'actualisation du plan financier pour les années 2026-2028 que nous soumet le Conseil d'Etat constitue un exercice, à la fois, de diagnostic et de pronostic. Il dresse un état des lieux préoccupant de nos finances cantonales et esquisse une trajectoire

financière pour les années prochaines. Cependant, il est crucial de souligner que cette projection, aussi réaliste soit-elle, comporte encore des incertitudes.

En effet, ce rapport met en évidence la détérioration marquée des finances cantonales dès 2026, principalement due à un rythme de croissance des charges sensiblement plus élevé que celui des revenus. L'insuffisance de financement cumulée pour cette période s'élèverait à près de 925,7 millions de francs. On y constate un creusement des déficits du compte de résultats et une insuffisance de financement croissante.

Néanmoins, une inconnue majeure plane sur ces prévisions: l'effet du programme d'allègement des finances fédérales. Comme le rapport le souligne à plusieurs reprises, les incidences de ces mesures fédérales n'ont pu être intégrées de manière détaillée dans les évaluations initiales et sont présentées séparément, avec une marge d'interprétation importante. A ce titre, nous invitons le Conseil d'Etat à répondre de manière offensive à la consultation fédérale en cours, qui prévoit un report de charges important de la Confédération sur les cantons. L'estimation actuelle des effets potentiels de ces allègements fédéraux se chiffre à près de 193,4 millions de francs comme impact négatif cumulé sur la période 2026-2028. Il aggraverait ainsi de manière significative les excédents de charges attendus. Il est même précisé que cet effet se poursuivra au-delà de cette période.

De plus, le Conseil d'Etat lui-même reconnaît que l'évolution conjoncturelle, l'inflation et le contexte géopolitique actuel représenteraient des facteurs d'incertitude supplémentaires qui pourraient impacter fortement les données budgétaires à venir.

Dès lors, face à ces perspectives financières délicates, il devient impératif de repenser également en profondeur nos priorités en matière d'investissements. L'ampleur de l'insuffisance de financement oblige à un examen rigoureux de chaque projet envisagé. Il faudra non seulement évaluer leur caractère obligatoire, indispensable ou simplement nécessaire et utile, mais également s'assurer de leur cohérence avec les objectifs que nous nous sommes fixés collectivement. Dans ce contexte, il est essentiel de considérer la nécessité de renoncer à certains investissements qui pourraient contrevenir à des objectifs légaux, notamment et particulièrement en matière climatique.

Si cette actualisation du plan financier permet de prendre conscience de l'ampleur des défis à venir et de la nécessité d'une politique financière rigoureuse, sa pleine compréhension et l'adhésion à ce diagnostic ne pourront véritablement se concrétiser qu'au moment où les mesures d'assainissement des finances cantonales, annoncées comme nécessaires et urgentes, seront présentées et soumises au débat. Il est évident que ces mesures d'assainissement devront inévitablement impliquer des arbitrages entre les différentes politiques publiques et les besoins de la population.

En conclusion, nous prenons acte de ce pronostic financier préoccupant, mais gardons à l'esprit qu'il est intrinsèquement lié aux mesures correctives qui seront proposées et à la priorisation nécessaire de nos investissements futurs au regard de nos objectifs globaux. C'est à l'aune de ces mesures et de ces choix d'investissement que nous pourrions juger de la véritable portée de cette actualisation du plan financier.

Sur ces considérations, le groupe VERT·E·S et alli·e·s prend acte de ce rapport.

Dupré Lucas (*UDC/SVP, GL*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et je suis conseiller communal de Villorsonnens.

A la lecture de cette adaptation du plan financier, je souhaite relever le manque de pertinence du plan initial. Une réduction des charges de plus d'un milliard à la suite de l'adaptation, c'est souhaité, mais est-ce vraiment pertinent?

Je trouve très dommageable que le Conseil d'Etat réalise cet outil de planification, le transmette au Grand Conseil, ce qui donne une vision trompeuse de la réalité, et applique une révision avec autant de décalage par rapport au précédent. Ceci traduit-il le manque de vision du Conseil d'Etat? Je vous laisserai avoir votre propre opinion sur le sujet. Mais, par contre, le Conseil d'Etat a eu la vision pour inclure une bascule fiscale pour le projet de l'équipement numérique pour l'école obligatoire (ENEO).

Malgré cela, la situation se détériore tout de même, comme le groupe de l'Union démocratique du centre le répète depuis de nombreuses années. La croissance des charges par rapport à celle des revenus n'est pas acceptable et il faut la contrôler au plus vite. Ce plan financier remet en avant, encore une fois, l'urgence du plan d'assainissement prévu, qui doit être à la hauteur de la situation financière qui se détériore. De par l'augmentation des équivalents plein-temps (EPT) envisagée, je doute que le Conseil d'Etat souhaite prendre des décisions fortes lors de l'établissement du plan financier.

De manière générale, je trouve ce plan trop audacieux par rapport aux investissements. La situation se détériore et l'Etat doit s'adapter à cela et revoir ses investissements. Le manque d'autofinancement n'est pas un problème lorsque l'Etat est en bonne santé financière. Mais ce n'est pas le cas. Il devra donc assumer par le compte de résultats les charges financières.

Concernant les revenus de la fiscalité, une augmentation de l'imposition sur la fortune de 18% paraît utopique, tandis qu'au niveau des revenus de l'imposition, une augmentation de 8,1% sur trois ans correspond à une augmentation importante qui est envisagée avec un contexte économique général qui est très, très, incertain.

Je le rappelle, mais le groupe de l'Union démocratique du centre attend un plan d'assainissement fort qui permettra de garantir une situation saine de l'Etat et encore plus en tenant compte des finances fédérales.

Au vu de ce qui précède, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de l'actualisation et encourage le Conseil d'Etat à ne pas prendre ce travail à la légère. C'est un outil de planification très intéressant pour avoir une vision la plus claire possible de l'avenir.

Bonny David (PS/SP, SC). Je vous remercie pour le rapport qui tient compte des évolutions fribourgeoises et de la Confédération.

Je voulais juste revenir sur la question du coefficient d'impôt cantonal. Vous avez évoqué les recettes, mais vous avez passé tout cela comme un chat sur la braise. Vous avez évoqué un suivi naturel. Alors, je ne sais pas s'il y avait une perte de mémoire ou un manque d'honnêteté, mais je voulais juste vous rappeler que pour le budget 2021, il y avait eu la réduction du barème de l'impôt sur la fortune, ainsi que la baisse du coefficient cantonal de 100% à 98%. C'est vrai qu'à ce moment-là, c'était pour les questions de COVID, la Suisse était à l'arrêt. Mais à ce moment-là, le Conseil d'Etat avait dit: la baisse du taux n'est pas garantie pour le budget 2022. Nous sommes arrivés pour le budget 2022, on a eu une baisse du coefficient à 96%. La situation sanitaire était, certes, très, très tendue et on s'attendait, en effet, à un conflit en Ukraine. Et donc, le coefficient est passé à 96%. Et le Conseil d'Etat avait dit: cette baisse est une baisse à caractère unique et sera reconsidérée pour la période 2023. L'ensemble de ces baisses correspond à 50 millions de francs. Je tenais à vous rappeler ceci, M. le Conseiller d'Etat. Et vous avez raison de venir ce matin, parce que vous venez de trouver 50 millions de francs, soit déjà le tiers qui vous manque.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Je remercie tous les intervenants et les groupes pour les analyses et déclarations. Quelques considérations de mon côté.

M. le Rapporteur l'a dit, finalement, l'endettement, ce n'est pas non plus catastrophique. J'aimerais rappeler qu'on avait une fortune importante qui nous a permis de payer 260 millions de francs pour le COVID, 320 millions de francs pour la caisse de pension. Les montants liés à l'Hôpital fribourgeois (HFR), si je prends les prêts, cautionnement, plus le compte courant – qui est, finalement, des avances faites au HFR et pour lequel il faudra bien faire un assainissement –, ce sont des montants qui pèsent pour plus de 400 millions de francs sur le canton. Donc, d'avoir une fortune, d'avoir la capacité de répondre à des situations d'urgence, c'est aussi une bonne chose. Pour moi, vu la situation qui se profile en la matière, le but, ce n'est pas de dilapider la fortune juste pour dire que l'endettement, c'est aussi possible. C'était la situation du canton de Fribourg pendant des décennies, avant qu'on reçoive 700 millions de la vente d'or de la Banque nationale en 2004. Mais les bonnes années nous ont permis de mettre quelques noisettes de côté comme les écureuils et je constate qu'on les a déjà utilisées pour des raisons non prévues et massives qui impactent notre canton et puis qui ont permis aussi, en conséquence, de soulager d'autant la population, parce qu'on avait fait ces réserves et on a encore d'autres gros défis.

M^{me} Levrat, vous relevez que la vision va se résumer à couper dans le social. Je vous assure que non. Le Conseil d'Etat travaille avec le souci d'un certain équilibre. On est conscient du poids que ça peut avoir. C'est le travail que nous faisons maintenant au Conseil d'Etat dans le cadre du plan d'assainissement, qui sera en consultation dans un mois à peu près, qui viendra après, de nouveau, sous forme d'un message cet automne et qui, évidemment, sera discuté en totalité ici au Grand Conseil. On aura l'occasion d'y revenir. Plusieurs y ont fait allusion.

Dans le plan financier, on ne va évidemment pas dans les détails. On a parlé de la bascule fiscale pour ENEO, parce que c'est l'élément qu'on avait quand on a fait le plan financier l'année passée. On a mis 10 millions dans les recettes pour le canton, mais on n'a pas touché le coefficient. Mais ces 10 millions, concrètement, ils sont générés par une augmentation du coefficient de 1,13%. Au niveau du plan financier, on ne va pas dans ce détail, mais il implique déjà implicitement une augmentation du coefficient lié à cela. Après, le Grand Conseil, évidemment, c'est lui qui tient la main en la matière et qui agira.

Plusieurs ont relevé également les montants initiaux extrêmement importants donnés par les Directions. Evidemment, toutes les Directions ont le souci de mettre sur la table tout ce qu'elles ont à cœur, les développements comme elles les voient. Puis, après, c'est le processus de l'exécutif de prioriser, de décaler ou de ne pas réaliser. C'est une décision politique et non plus administrative. C'est aussi le rôle du Conseil d'Etat de le faire. Et je comprends que ça puisse choquer. J'attends, personnellement aussi, la première mouture du budget 2026, parce que j'aurai là ce que les Directions estiment nécessaire d'accomplir, avec une situation difficile. J'attends de voir aussi comment on a empoigné la chose.

Peut-être un élément sur la Confédération. M. le Député Vuilleumier l'a relevé avec raison. Nous, on s'est évidemment fondé, dans le plan financier, sur ce qu'on avait l'année passée, soit le rapport Gaillard. Depuis, la consultation fédérale a été lancée, en janvier, et toutes les Directions sont en train d'analyser les détails. Mais la Confédération change un peu son fusil d'épaule.

Les 50 millions de francs que vous avez pour 2026 là-dedans, c'étaient des mesures qui passaient aux Chambres fédérales. La Confédération estime que, pour 2026, elle ne va plus passer aux Chambres fédérales. Elle va décider elle-même ce qu'elle va faire. Donc, ça pourrait être plus, ça pourrait moins. On ne sait pas vraiment. On le saura au mois de juin, avec le budget de la Confédération. On pourra voir où elle va couper pour l'année prochaine. Donc, cela rend, évidemment, un peu aléatoires les mesures. Ça pèse non seulement sur le plan financier, ça pèse aussi sur notre plan d'assainissement, parce qu'on va envoyer en consultation un plan d'assainissement qui ne va pas incorporer ce que la Confédération prévoit et qu'elle va nous dévoiler au mois de juin. Donc, après la consultation, on essayera de régater pour que le message, en automne, soit lui le plus à jour possible. Mais les Chambres fédérales, elles vont probablement discuter de cela après la discussion au Grand Conseil sur le plan d'assainissement. Il y aura donc encore une épée de Damoclès là-dessus. Reste qu'au bout d'un moment, il faut aller avec ce qu'on a. C'est peut-être insatisfaisant, mais c'est inévitable de le faire ainsi.

En termes d'investissements, on a relevé qu'on restait ambitieux. On est toujours sur un montant important, 200 à 250 millions de francs d'investissements nets pour la période. Il faut aussi lier au fait que l'on est un canton où la démographie est très forte, donc il y a des besoins d'infrastructures de manière générale qui sont là, qu'on ne peut pas simplement contourner. Et puis on a un effort particulier à fournir en termes d'assainissement des bâtiments. C'est bien de faire des projets, de faire tout un programme de maîtrise du réchauffement climatique, de l'adaptation, du frein. Mais la première chose à faire, ce sont nos bâtiments à nous, qui sont de vraies passoires énergétiques. Et puis, là-dessus, c'est l'effort du propriétaire sur ces bâtiments où on peut faire quelque chose. Et on estime qu'il y a des moyens qui doivent être dégagés pour ça. C'est, je dirai aussi, nécessaire. D'ailleurs, le Grand Conseil a toujours demandé au Conseil d'Etat d'avoir le souci des normes Minergie, etc., dans ses constructions pour être modèle en la matière. Et on le fait.

Enfin, le Conseil d'Etat ne fait pas ce travail à la légère. Il le fait très sérieusement: on y est toutes les semaines à fond. Et on a plus que doublé, quintuplé, je dirais presque, les séances ensemble, deux à deux, en délégation ou en plénum du Conseil d'Etat, pour arriver avec une proposition équilibrée, mais qui va quand même être celle de la nature d'un plan d'assainissement, qui, j'imagine, ne fera plaisir à personne, mais qui tienne la route et qui puisse trouver chez vous un accord politique. Et c'est non seulement mon souci personnel, mais le souci de tout le Conseil d'Etat.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Juste une ou deux précisions.

M. le Conseiller d'Etat, vous venez d'évoquer 250 millions de francs d'investissements nets sur la période. En fait, c'est par année. On est plutôt à 1 milliard de francs sur les trois ans. Donc, c'est plutôt ce qui m'amène à dire que moi, je suis plutôt opposé à l'endettement général, mais c'est quelque chose qu'on ne peut pas, aujourd'hui, exclure par rapport aux tendances qui sont présentées ici.

Sur les autres interventions, effectivement, M^{me} Levrat, vous avez raison en disant qu'actuellement, la tendance n'inclut pas d'augmentation d'impôts. Et puis, par rapport aussi à la remarque de M. Bonny, c'est vrai qu'une augmentation d'impôts, sauf erreur – ce serait à confirmer –, mais un point, c'est 20 millions. Donc, on voit quand même qu'on a un problème plutôt de gestion ou d'évolution des coûts que de recettes fiscales à Fribourg.

Le souper de boîte et les annulations, je n'étais pas au courant, mais je trouve que ce serait une très mauvaise mesure. Il en va de la cohésion des équipes et puis du personnel de l'Etat, qui travaille, en principe, très bien.

Je terminerai sur l'intervention du député Glasson au sujet des instruments parlementaires: alors c'est vrai que des fois, il faut peut-être qu'on fasse attention, nous, députés, à ne pas arriver avec des investissements qui grèvent encore plus les budgets pour des prestations qui ne sont pas forcément toujours nécessaires.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

> La séance est levée à 11 h 10.

La Présidente:

Françoise SAVOY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Patrick PUGIN, secrétaire parlementaire

Quatrième séance, vendredi 28 mars 2025

Présidence de Françoise Savoy (PS/SP, SC)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2024-GC-174	Motion	PSEM, distance entre les habitations et l'exploitation de matériaux (gravières)	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Sandra Lepori Daniel Savary <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
2025-GC-30	Rapport d'activité	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP CORJA) : Rapport annuel 2024	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Savio Michellod <i>Représentant-e du gouvernement</i> Romain Collaud
2024-DFAC-13	Loi	Loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Nicolas Pasquier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens
2024-GC-170	Motion	Journée cantonale en faveur des personnes porteuses de handicap ainsi que des éducatrices et des éducateurs	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> David Bonny Peter Wüthrich <i>Représentant-e du gouvernement</i> Philippe Demierre
2024-DSAS-31	Rapport	Assurer la prise en charge stationnaire et ambulatoire dans leur langue maternelle des enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques (Rapport sur mandat 2021-GC-85)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Philippe Demierre
	Divers	Clôture de la session		

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justifications: MM. Elias Moussa, Gaétan Emonet, Stéphane Sudan, Pierre Vial, Bertrand Morel, Urs Perler, Eric Collomb, Rudolf Herren-Rutschi, Urs Hauswirth et Pierre Mauron.

MM. Didier Castella, Olivier Curty et Jean-Pierre Siggen, conseillers d'Etat, sont excusés.

Motion 2024-GC-174**PSEM, distance entre les habitations et l'exploitation de matériaux (gravières)**

Auteur-s:	Lepori Sandra (PLR/PVL/FDP/GLP, SC) Savary Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
Dépôt:	08.07.2024 (BGC juin 2024, p. 2731)
Développement:	08.07.2024 (BGC juin 2024, p. 2731)
Réponse du Conseil d'Etat:	18.02.2025 (BGC mars 2025, p. 858)

Prise en considération

Savary Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Je suis coauteur de la motion et je n'ai pas d'autre lien d'intérêt avec cet objet.

En préambule, je tiens à relever qu'il est assez singulier de devoir se prononcer aujourd'hui sur une notion de distance aux gravières, ensuite de la mise en consultation du plan sectoriel pour l'exploitation de matériaux. De toute évidence, cette notion de distance aurait dû être introduite clairement en même temps que la planification cantonale, évitant ainsi de crispier inutilement le débat. Malheureusement, le mal est fait et il s'agit désormais de composer avec les vives oppositions au développement de l'exploitation des gravières. Pourtant, l'exploitation du gravier, ressource naturelle indigène que nous trouvons en abondance dans le sous-sol de notre canton, est indispensable à la construction. Il va sans dire qu'il vaut mieux extraire chez nous le gravier dont nous avons besoin plutôt que de l'importer au détriment de l'environnement. Et j'imagine que nous sommes tous d'accord avec ça.

Néanmoins, l'urbanisation de nos campagnes et la proximité immédiate des habitations fait que cette exploitation devient compliquée, voire impossible si on entend préserver la qualité de vie des riverains. Le PSEM tel que présenté ne tient pas vraiment compte de cette réalité et admet la possibilité que certains périmètres d'exploitation se situent à ras des zones d'habitation, détruisant ainsi la qualité de vie des habitants et la valeur de leur patrimoine. Le Conseil d'Etat propose dans sa réponse une distance minimale de 100 mètres pour préserver les riverains, ce qui est certes déjà bien mieux que la distance de 0 mètre présentée dans le PSEM en première variante. Malheureusement, cette distance reste largement insuffisante en regard des attentes des riverains et de leurs associations. Celles-ci sont d'ailleurs déterminées et s'opposeront par tous les moyens possibles à une distance inférieure à 200 mètres. Pire, la commune de Gibloux, dont le sous-sol est pourtant riche en gravier, s'oppose à toute nouvelle extraction sur son territoire et requiert elle aussi une distance de 200 mètres entre les habitations et les zones d'exploitation, tout comme sa voisine la commune d'Hauterive. Même la commune de Bulle s'est désormais opposée à l'exploitation de gravier sur son territoire. Les blocages sont multiples et unanimes, et si on espère exploiter de nouvelles gravières ou agrandir les gravières existantes dans un horizon de 10 ans, il faut être pragmatique et trouver une solution de compromis maintenant plutôt que de se perdre dans des conflits sans fin.

Pour mémoire, le PSEM propose deux variantes concernant la distance minimale par rapport aux habitations. La variante 1 avec une distance de 0 m et la variante 2 avec une distance d'environ 200 m. Cette dernière variante a obtenu un soutien quasi-unanime lors de la consultation, y compris auprès de certains exploitants de gravières. De plus, cette zone tampon correspond à une jurisprudence récente du Tribunal fédéral qui évoque également une limite de 200 mètres pour exploiter une gravière à proximité des habitations.

Finalement, sur l'ensemble des 961 prises de position relatives au PSEM 2024, moins d'une dizaine a exprimé un plein soutien à ce projet, ce qui est terriblement peu. Si la distance de 100 mètres proposée par le Conseil d'Etat va tardivement dans la bonne direction, elle s'expose à de nombreux blocages, oppositions et autres recours, retardant ainsi durablement les nouvelles exploitations de gravier dans le canton. Et dans 5 ou 10 ans, ensuite de multiples soubresauts juridiques, ce sera finalement bien une distance de 200 mètres qui devra s'appliquer. J'en prends le pari aujourd'hui. Tout ça pour rien, ou comment se tirer une balle dans le pied ?

Donc, pour aller vite et par respect pour les riverains, je pense que retenir une distance minimale de 200 mètres est un bon compromis qui saura satisfaire les différentes parties. Et comme pour toutes les distances que l'on connaît dans la législation sur l'aménagement du territoire - distance aux voisins, à la route, au domaine public des eaux, aux lignes électriques, aux éoliennes, à la forêt et que sais-je encore -, les dérogations motivées seront toujours possibles dans les cas particuliers. Une distance de 200 mètres aux gravières, je le répète, permettrait de débloquent le dossier et de s'épargner bien des débats inutiles afin de pouvoir pleinement, mais avec discernement, exploiter une ressource naturelle indigène pour nos besoins cantonaux.

Ma collègue Lepori et moi-même avons rédigé notre motion fin juin 2024, soit bien avant les nombreux débats et prises de position qui se sont succédé depuis. Cette motion ne fixe donc aucun chiffre définitif, même si elle évoque quelques pistes au conditionnel. Aujourd'hui, une distance minimale de 200 mètres fait consensus. Contrairement à la proposition du Gouvernement - 100 mètres -, la motion laisse la possibilité de fixer cette distance minimale de 200 mètres, ce qui aura l'avantage de débloquent le dossier et d'aller de l'avant.

Je vous propose donc de refuser le fractionnement et d'accepter la motion. Et en cas d'acceptation du fractionnement, je propose d'en rejeter le premier volet fixant une distance minimale de 100 mètres et d'accepter le second volet relatif à l'introduction d'une distance sanitaire pour les gravières.

Vonlanthen Alexandre (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Je n'ai pas de lien d'intérêt, si ce n'est d'habiter une commune qui a un gros gisement de gravier encore enfoui.

Inscrire une distance sanitaire de 2 ou 300 mètres entre les habitations et les zones d'extraction de gravier peut paraître séduisant et respectueux de prime abord. Quand on lit cette motion en préparant la session sur son bureau, on regarde une feuille ou un plan, tout plat, et on se dit "oui, je n'aimerais pas habiter à côté d'une gravière, ça doit faire du bruit, de la poussière". On peut dès lors trouver une certaine sympathie pour cette motion.

Après, on réfléchit, on regarde par la fenêtre et là, on remarque que la terre n'est pas aussi plate que sur un plan, même dans la Broye. Je vous invite à vous rendre sur le guichet cartographique et à mesurer la distance entre la gravière de Ménières et l'habitation la plus proche. On va gagner un peu de temps, je vous la donne : elle est de 82 mètres. Mais une colline de 30 mètres de haut, boisée, sépare les habitations de la gravière. Et je vous le donne en mille : l'extension de 2016 s'est faite sans opposition des voisins ! Voici un exemple concret qui montre qu'une distance linéaire de 2 ou 300 mètres n'est pas nécessaire partout.

Alors certes, si on regarde ailleurs, à Farvagny par exemple, où il y a un aménagement du territoire un peu plus décousu et un terrain un peu plus plat, on peut comprendre qu'une certaine distance soit demandée. Mais peut-être que c'est plus de distance qu'il faudrait encore que ces 2 ou 300 mètres.

Il faut savoir qu'avec le nouveau PSEM, des critères de pondération sont mis pour l'établissement de ce plan de gisements. De plus, une étude d'impact est obligatoire pour l'autorisation d'exploitation avec des critères spécifiques tels que le bruit, l'environnement, la poussière, l'impact visuel, l'horaire d'extraction des travaux et j'en passe. *De facto*, ces critères imposeront une distance entre les habitations et l'exploitation d'une gravière. Ce n'est pas parce que le PSEM donne une limite au gisement que ce dernier sera exploité jusque-là. Du gravier fribourgeois, on en a besoin, ne serait-ce que pour éviter du trafic depuis les cantons ou pays voisins avec ces camions qui viennent déverser du gravier chez nous. Le gravier recyclé issu des démolitions ne suffit pas. Il faut de la matière première, il faut pouvoir ouvrir de nouveaux gisements dans le canton.

Je peux comprendre, comme je l'ai dit au début de mon intervention, que la population ait des craintes à l'ouverture d'une gravière, même s'il est parfois difficile de suivre tous les avis. D'un côté, on veut des constructions de logements pour augmenter l'offre et faire baisser les prix - on en a discuté mercredi - et on veut moins de camions sur les routes, mais d'un autre côté, on ne veut pas de gravière près de chez soi !

On le voit, on marche sur des œufs, dans un dossier sensible et complexe, et justement, ce thème est déjà assez complexe sans vouloir rajouter trop de règles strictes. Jugeons les dossiers au cas par cas avec les outils à disposition, selon la configuration du terrain, selon les critères mis en place.

C'est pourquoi le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux vous invite à fractionner la motion et ainsi suivre l'avis du Conseil d'Etat en mettant une distance de principe de 100 mètres.

Defferrard Francine (Le Centre/Die Mitte, SC). La motion que nous traitons ce jour s'inscrit dans le contexte de la révision du Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux, le fameux PSEM, qui doit être révisé tous les 10 ans, ainsi que la révision de la fiche du Plan directeur cantonal qui s'y rapporte. Cette consultation a eu lieu en septembre 2024 et a fait l'objet de beaucoup de remarques et d'avis : la principale remarque porte sur l'introduction d'une distance minimale des gravières par rapport aux zones à bâtir.

Assurer l'approvisionnement en matériaux de construction dont le canton a besoin et le planifier est une tâche qui découle du droit fédéral. Préserver la population contre les pollutions - qu'elles soient atmosphériques, le bruit, les vibrations -, préserver l'environnement tels que les sols, l'air et les aires de captages d'eau, préserver les surfaces d'assolement, la faune et les paysages, prendre en considération les périmètres ISOS et ceux soumis à l'OPAM : voici une liste non exhaustive d'intérêts divergents et souvent contradictoires à prendre en considération dans la mise en œuvre de cette tâche fédérale.

Le PSEM, qu'il soit de 2011 ou de 2024, établi par le canton a pour but d'identifier les sites prioritaires à exploiter, soit des gisements de graviers potentiellement exploitables où des projets concrets pourront être étudiés. Il le fait sur des critères purement objectifs et n'a aucun effet contraignant.

Afin d'éviter les nuisances excessives, le PSEM de 2011 prévoyait comme facteur d'exclusion pour les gravières une distance minimale de 100 mètres par rapport aux zones à bâtir légalisées avec un degré de sensibilité au bruit II (DS II), et de 50 mètres pour les zones à bâtir avec un DS III. En ce qui concerne le PSEM de 2024, et cela a été dit par M. Savary notamment, il y a deux variantes qui ont été mises en consultation, l'une sans distance et l'autre avec une distance évoquée oralement lors des présentations de l'ordre de 200 mètres.

L'inscription d'un secteur en tant que secteur prioritaire à exploiter ou dont l'exploitation doit être étendue ne veut pas encore dire que ce secteur sera exploité. Le projet d'implantation ou d'extension d'une gravière doit être étudié à l'échelle locale. Il appartiendra aux communes de définir dans leur Plan d'affectation des zones (PAZ) le périmètre des gravières et d'intégrer dans leur réglementation communale d'urbanisme des dispositions concernant l'exploitation. Ces modifications seront l'objet d'une procédure, d'une modification de PAL, avec une participation active des citoyens.

La commune, c'est la collectivité publique la plus proche des citoyens et celle qui connaît le mieux son territoire. C'est à elle qu'il appartiendra dans un premier temps d'effectuer cette pesée des intérêts en fonction de la configuration locale de son territoire. La commune tient à ce titre un rôle fondamental, central, et devra œuvrer pour ces mises en zones, tant envers ses riverains qu'envers les exploitants.

Une distance de 100 mètres peut être suffisante avec un relief particulier, où il y a des montagnes, un boisement qui sépare l'exploitation des habitations - mon collègue Vonlanthen l'a évoqué -, mais ça peut être totalement insuffisant dans le cas où l'exploitation est dans l'axe des vents.

Par rapport à la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) évoquée par mon confrère Savary, que ce soit clair : il n'y a aucune base légale qui, de manière générale, dit que c'est 200 mètres. C'est dans un cas d'application par rapport aux poussières que, compte tenu de la situation de ce village, on a estimé que la distance de 200 mètres était suffisante.

Le groupe Le Centre dira oui à l'ancrage dans notre législation cantonale d'une protection des riverains et d'une distance minimale de 100 mètres, mais elle dira non à un cadre légal trop rigide, trop restrictif et inadapté à toutes les situations. Il soutiendra le fractionnement tel que proposé par le Conseil d'Etat. Il appartiendra vraiment aux communes d'exercer leur pouvoir d'appréciation, et dans le cadre de la mise en zone de cette exploitation et de la modification de leur PAL, d'augmenter au besoin cette distance minimale. Ne pas mettre dans la loi les 200 mètres ou les 300 mètres, comme le demande la motion, ne veut pas dire que nous estimons que les 100 mètres sont suffisants. C'est vraiment aux communes de décider de cas en cas et au besoin d'augmenter cette distance.

Zamofing Dominique (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Mon lien d'intérêt : je suis syndic de la commune d'Hauterive.

Mais quelle mouche a donc piqué les membres du comité de pilotage (COPIL) lors de la révision du Plan sectoriel des matériaux (PSEM) en présentant une variante à 0 mètre des zones à bâtir ? Si on avait voulu déstabiliser la population et mettre de la pression sur les citoyens proches des gisements, on ne s'en serait pas pris autrement. Lors des soirées d'information, les réactions de la population des régions touchées ont été vives, et plus de 1'100 citoyens ont pris position contre ces projets de consultation du PSEM. De plus, 4 groupements de citoyens se sont fédérés et demandent de reprendre le projet à zéro.

Aujourd'hui, la position du Conseil d'Etat est d'accepter une distance minimale de 100 mètres. Quand on questionne les exploitants des gravières, personne ne souhaite venir exploiter une gravière à quelques mètres d'une zone à bâtir. Mes questions : comment avez-vous procédé dans le COPIL pour valider une variante à 0 mètre des zones à bâtir, puis la soumettre en consultation alors que ni le Conseil d'Etat, ni les exploitants y sont favorables ? Et quel membre du COPIL souhaiterait avoir une gravière devant sa porte d'entrée ? Il y a des éléments qui m'échappent et que j'ai de la peine à comprendre.

Le PSEM est un sujet hypersensible, et pour les exécutifs communaux, il y a énormément de pression de la part des citoyens. La qualité de vie est une des principales préoccupations de la population. Même si aujourd'hui, il y a des mesures efficaces pour diminuer les nuisances lors d'extraction de gravier, une distance minimale doit être ancrée dans la loi pour sécuriser et rassurer les riverains des gisements de gravier. Si dans certains cas 100 mètres seront largement suffisants en fonction de la topographie et des mesures qui peuvent être mises en place pour atténuer les nuisances, 0 mètre de distance des zones à bâtir n'est pas défendable auprès des citoyens vivant à proximité des gisements de gravier.

A contrario, comparer des éoliennes avec une gravière n'est pas raisonnable non plus, car une distance de 300 mètres diminuerait trop fortement l'exploitation du gravier dans le canton. Personne ne serait gagnant, tant du point de vue économique qu'écologique. Si on veut limiter l'importation de gravier étranger, on doit faire quelques concessions sur la distance des gisements. Celles-ci seront tolérées et acceptées par les citoyens.

Dumas Jacques (*UDC/SVP, GL*). J'interviens au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je suis syndic d'une commune et n'ai aucun lien d'intérêt avec cet objet.

Réussir à concilier le droit fédéral, le droit cantonal, les besoins du canton, le Plan d'aménagement de détail (PAD) et la volonté populaire, telle est la lourde tâche qui nous incombe aujourd'hui avec le traitement de cet objet.

Notre groupe a traité cette motion avec un grand intérêt et lu attentivement la réponse du Conseil d'Etat. Nous sommes également d'avis qu'il faut laisser le soin aux communes de traiter cette demande lors de l'établissement du Plan d'aménagement local (PAL), et non les contraindre en modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Chaque gravière a ses spécificités - cela a été dit - propres à sa situation, à sa commune et à sa localisation. Le rôle du canton est également, au travers de son Plan directeur cantonal (PDCant), de fixer les sites retenus pour couvrir les besoins en matériaux de construction pour une durée de 25 ans.

Nous comprenons la position des riverains qui habitent à proximité de gravières. Financièrement, chaque commune en voudrait une, mais pour le côté désagrément, il serait souhaitable qu'elle soit chez le voisin. 100, 200, 300 mètres ? Pourquoi pas plus ou pourquoi pas moins ?

Comparer gravières et éoliennes, est-ce vraiment comparable pour parler de cette distance sanitaire ? Je l'ai dit en introduction, c'est un exercice d'équilibriste sans filet qui nous est proposé en traitant un tel objet, et qui le sera probablement lors de chaque discussion en lien avec le Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM).

Notre groupe est dès lors d'avis de laisser l'autonomie aux communes, autonomie si souvent souhaitée dans cet hémicycle. Avec ces considérations, notre groupe refusera dans sa grande majorité la motion.

Tritten Sophie (*VEA/GB, SC*). J'ai le plaisir d'habiter Gibloux, une commune où on voit depuis des mois la gravière de Grands-Champs se creuser au point d'être sans fond aujourd'hui. Je pense qu'on a découvert un nouveau passage vers le centre de la Terre ; Jules Verne serait fier !

La perspective pour les habitants de Corpataux de voir s'étendre cette gravière sur le secteur Le Chaney-Gros Chêne doit en empêcher beaucoup de dormir la nuit. Ouvrir sa fenêtre pour contempler à quelques mètres de là un gros trou d'où s'échappe de la poussière 5 jours sur 7 sans oublier la douce musique des moteurs et du concassage, c'est ce que propose le PSEM, dans sa variante 1, aux habitants du village. Tout un quartier d'habitations se retrouverait ainsi exposé aux nuisances générées par l'exploitation du site. Comme l'a dit mon préopinant Dominique Zamofing, si on voulait rejeter le PSEM, on ne s'en serait pas pris autrement.

Ceci dit, le Grand Conseil admet qu'il est préférable d'exploiter du gravier indigène plutôt que d'en importer sur plusieurs centaines de kilomètres. Ce que souhaite la motion, c'est que cette exploitation locale ne se fasse pas au mépris de la santé des riverains et riveraines des sites d'exploitation. Cet intérêt est légitime : il y a des ordonnances fédérales qui veillent à ce que des seuils de nuisances soient respectés, en termes de pollution de l'air et de protection contre le bruit ; ce sont des minimas qu'il est d'autant plus aisé de respecter si une distance suffisante est fixée entre les habitations et le site d'exploitation.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat porte la limite minimale à 100 mètres. Par rapport aux variantes 1 des différentes fiches présentes dans le PSEM, c'est déjà 100 mètres de gagné ! Pour les citoyens et citoyennes qui sont directement concernés par ce PSEM, le principe d'une distance minimale inscrite dans la LATeC représente une sécurité, sans pour autant être un soulagement.

Compte tenu de ce que l'on sait aujourd'hui du retour de la consultation sur le PSEM 2024, une adaptation de la LATeC qui garantirait au moins 100 mètres serait de nature à en améliorer l'acceptabilité auprès des citoyens et citoyennes directement concernés par ce plan.

Je doute néanmoins qu'à Corpataux, en cas d'acceptation de ce seuil, on débouche le champagne, l'exploitation d'une gravière restant un chantier à ciel ouvert très impactant. Néanmoins, cela voudrait dire que ce Parlement comprend le souci des riverains et riveraines et ne souhaite pas que la santé des personnes vivant à proximité d'un tel site soit reléguée au nom de la rentabilité des entreprises exploitantes.

Entre les deux plateaux de la balance, un équilibre nécessaire doit être trouvé, nous en avons ici l'opportunité, c'est la raison pour laquelle le groupe VERT·E·S et allié·e·s suivra la proposition du Conseil d'Etat pour la suite à donner à cet instrument.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec ce sujet et je m'exprime au nom du groupe socialiste.

Extraire du gravier local est effectivement intéressant, mais je crois qu'il est essentiel - et toutes et tous l'ont relevé aujourd'hui - d'entendre la population locale, les gens qui sont directement concernés et qui vivent proches de ces gravières, parce qu'il faut prendre en compte l'angle des nuisances. Que ce soit la poussière, que ce soit la pollution, que ce soit le bruit, cela a un impact et il faut le reconnaître ici très clairement. On ne peut donc pas se contenter de fermer les yeux. Les motionnaires ont le mérite de soulever une problématique importante et je crois que par respect pour toutes les personnes qui vivent proches

de ces gravières, c'est essentiel de le voir et d'identifier cette problématique, sachant qu'une concasseuse sur son palier n'a pas le même impact qu'une simple hirondelle en face, tant la pollution est vraiment conséquente.

Je crois que ce qui est important, et on le soulève assez souvent ici, c'est le rôle des communes. Parce que les communes ont ce rôle d'acteur essentiel de proximité, rôle essentiel d'écoute de la population et aussi de connaissance du terrain. Le groupe socialiste trouve que la solution trouvée par le Conseil d'Etat est une forme de nœud gordien tranché, c'est-à-dire qu'on trouve une solution : avec ce fractionnement et avec l'acceptation d'une partie de la motion, on accepte de mettre une distance de base ; ensuite, les communes ont la possibilité, avec leur planification, d'augmenter cette distance. Je trouve que l'équilibre entre communes et canton est respecté avec cette solution-là, sachant qu'ensuite, la population, lors de l'assemblée communale ou via le conseil général, a la possibilité d'intervenir pour demander aux exécutifs d'augmenter ces distances. Je trouve que cet équilibre-là est vraiment intéressant et permet de trouver un équilibre entre respect de la population locale et intérêt des différentes parties. Les intérêts économiques des gros groupes de construction ne doivent pas primer systématiquement et je crois que c'est essentiel aujourd'hui de l'affirmer par le biais de ce vote.

Ce qui fait que le groupe socialiste soutiendra le fractionnement, soutiendra la première partie et une partie du groupe soutiendra également la seconde partie parce qu'il y a la volonté d'une minorité d'avoir une distance encore plus grande.

Lepori Sandra (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Notre motion ne fixe pas de distance, vous l'avez vu. Le but, c'est de pouvoir en discuter. Le Conseil d'Etat propose une distance de 100 mètres et pourtant, un des éléments essentiels de la démocratie, c'est quand même le débat. Si on va en commission, c'est le lieu pour en débattre et pour discuter de tous les tenants et aboutissants. Parce que maintenant, si on dit 100 mètres, c'est fixé, on en a débattu un petit peu maintenant, mais c'est tout. Alors qu'en commission, on pourrait aller plus loin pour trouver une vraie solution. Peut-être que ce sera 100 mètres. Moi, je pense que ce sera un peu plus. Mais le but, c'est quand même de trouver la solution la meilleure pour toutes les parties.

Maintenant, ce sujet fait débat dans les communes, les boucliers sont levés et c'est très chaud. Le but, c'est de pouvoir protéger les citoyens des nuisances, c'est de pouvoir avoir des gravières à exploiter dans le canton. Donc, ce que nous proposons avec mon comotionnaire aujourd'hui, il l'a dit et je le répète, c'est de refuser le fractionnement et d'accepter la motion. Vous ne prenez pas de risque en acceptant la motion ; simplement, on va pouvoir en discuter en commission. Alors, je vous demanderais de bien vouloir réfléchir un petit peu à cette solution. Si la distance de 100 mètres est vraiment la bonne, les arguments en faveur de cette distance vont résister à une discussion un peu plus approfondie. Donc dans ce sens-là, vous ne prenez pas de risque.

Pour répondre aussi à mon collègue Vonlanthen par rapport à des situations exceptionnelles, en aménagement du territoire, il y en a toujours et il y a toujours des dérogations, donc ça sera toujours possible également dans ce cas-là.

Je vous propose donc justement d'aller de l'avant d'une manière un peu plus approfondie en acceptant cette motion pour pouvoir en discuter en commission.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. J'aimerais d'abord vous remercier pour la qualité des discussions. C'est vrai que c'est un thème qui a des côtés cartésiens, mais aussi des côtés un peu émotionnels par moments. On a pu entendre aujourd'hui des députés avec différentes prises de position, mais toujours avec des arguments rationnels, qui montrent aussi que la recherche de l'intérêt public n'est pas entièrement objectivable, plusieurs d'entre vous l'ont dit, et qu'on peut passer par différents chemins pour arriver à la moins mauvaise solution qui crée le moins possible d'insatisfaction. Sans insatisfaction, il n'y a pas de solution dans ce domaine-là, comme dans beaucoup d'autres d'ailleurs.

Le Conseil d'Etat, indépendamment de sa composition politique, vous propose une variante qui se trouve au centre, sans jeu de mots, et le renoncement à toute distance minimale cantonale est celle des plus grandes distances du pays. Dans de rares cantons dont les sites potentiels sont éloignés des zones à bâtir, cette variante préconisée par le Conseil d'Etat vise à trouver une voie qui permette de tenir compte à la fois :

- > Premièrement, de la volonté de ne pas devenir dépendant - plusieurs l'ont évoqué ici - pour les futures constructions publiques et privées dans le canton, de transports de gravier peu écologiques en provenance de sites lointains, parfois étrangers - on a pu voir des camions français sur des chantiers dans notre canton, et ça ne plaît pas - avec les milliers de déplacements de poids lourds que cela implique.
- > Deuxièmement, des intérêts des riverains qui ont un droit à la protection contre les nuisances, qu'il s'agisse de bruit, de poussière ou d'autres émissions encore.
- > Troisièmement, des intérêts de l'agriculture, avec notamment la protection des surfaces d'assolement, des forêts, de la nature, de la biodiversité.

> Quatrièmement, des intérêts des communes - plusieurs l'ont évoqué ici - qui gardent une liberté en fonction des volontés de leurs citoyennes et citoyens - parce que ça peut varier d'une commune à l'autre, c'est normal, c'est voulu, ça fait partie du fédéralisme - de s'en tenir à une distance minimale de 100 mètres ou d'aller plus loin, puisque chaque commune comprenant des sites potentiels est non seulement libre de procéder ou non aux mises en zone nécessaires pour pouvoir ouvrir ou étendre une gravière, mais libre aussi d'imposer - et ça vaut pour chaque commune - des distances plus importantes et des mesures de protection complémentaires dans le cadre de la procédure de mise en zone. De plus, chaque commune peut imposer contractuellement des durées minimales d'exploitation. Ce sont des questions qui nous sont souvent posées par les communes dans les rencontres qu'on a actuellement sur le PSEM. Une commune peut imposer des indemnités pour les investissements d'intérêt public. On a pu voir dans les médias, il faut éviter de trahir des secrets, mais chacune des communes concernées négocie en général avec les exploitants des prix au mètre cube qui permettent d'une part de compenser les coûts supplémentaires d'entretien des routes, et d'autre part de participer dans certains cas aux résultats, avec des francs au mètre cube qui montrent que les capacités de négociation des communes varient beaucoup à l'intérieur du canton, mais c'est une autre discussion.

D'autres conditions encore, que les conditions peuvent imposer dans le cadre des conventions du droit privé, puisque chaque commune négocie, discute et signe en principe ce genre de convention avec les exploitants. C'est intéressant, encore une fois, elles ne sont pas publiques, elles ne sont pas visibles *a priori* pour l'autorité régulatrice, parfois des communes les montrent pour montrer un certain nombre d'éléments. Elles sont intéressantes parce qu'elles montrent que des compensations peuvent être obtenues aussi en termes qualitatifs, non seulement en termes de francs, mais aussi en termes de mesures de compensation sur le bruit, sur les nuisances et d'autres éléments possibles qui dépassent simplement les mesures qui figurent dans les démarches d'aménagement *stricto sensu*.

Les 100 mètres au minimum évitent aussi l'effet négatif d'une distance nettement plus élevée qui empêcherait l'exploitation de certaines gravières peu éloignées de zones à bâtir, mais séparées par des bandes de forêts et des rehaussements de terrain qui contiennent ces nuisances. Le député Vonlanthen a donné un exemple de la Broye où on est même légèrement en dessous de 100 mètres et où, à l'évidence, ça ne donne pas de sens d'aller plus loin avec les distances parce que les gens n'ont pas de nuisances. Il y a eu zéro opposition, donc pourquoi mettre une distance de 2 ou 300 mètres à un endroit pareil ? Ce n'est pas très intelligent et empêcherait l'exploitation d'un gisement qui pose peu de problèmes. Il y en a 2 ou 3 autres de ce type-là dans le canton. Cela montre donc aussi qu'on a besoin d'une certaine flexibilité à différents endroits.

Nous avons fait une enquête auprès des autres cantons, de tous les cantons. Nous avons obtenu un taux de réponse de 80%, ce qui est relativement bon pour ce genre d'enquête. Il y a 25 autres cantons, je le rappelle. Sur ces autres cantons, cela a montré d'une part que la plupart des cantons n'ont pas de limite du tout ou de zone tampon (c'est la même chose avec un autre nom). Ça ne signifie pas qu'ils prévoient des gravières à zéro mètre des habitations, ça signifie simplement qu'ils laissent aux communes la possibilité, dans leurs mesures d'aménagement, de fixer les limites qui peuvent partir de zéro, mais on ne doit pas voir ça en pratique, et qui sont limitées au niveau supérieur par des questions de proportionnalité que peuvent contester les entreprises concernées : si une commune met un kilomètre, j'imagine que les entreprises concernées ou les propriétaires concernés iront contester une distance pareille, comme elles l'ont fait d'ailleurs pour des distances estimées surfaites dans la justice pour des éoliennes à des distances plus élevées que ça. On a quelques cantons, 4 formellement, qui ont des limites formelles dans le droit cantonal : ce sont tous des cantons romands, qui ont des limites à 100 mètres, pour ceux qui en ont mises. Le Valais a une limite de 200 mètres pour les zones particulièrement sensibles, et le canton de Vaud a une limite de 200 mètres uniquement pour les carrières qui travaillent avec des explosifs, parce que le bruit est nettement plus important. C'est les deux seuls cas qui dépassent les 100 mètres dans du droit cantonal en Suisse. Cela vous donne aussi un petit peu, je dirais, en termes de *benchmark* intercantonal, où se trouve la proposition du Conseil d'Etat fribourgeois, qui va même un peu plus loin que la moyenne suisse, qui est par contre un peu dans le cadre de ce qui se fait en Suisse romande, si on prend l'exemple de la Suisse romande.

Quelques cantons de Suisse centrale ont mis des distances, non pas comme critères d'exclusion par ailleurs, mais comme critères d'évaluation. Cela signifie que plus vous êtes éloignés de l'habitat, plus vous faites de points dans l'évaluation de la priorisation de votre gravière. C'est une autre manière de procéder. Le canton de Fribourg a une solution qui est hybride, dans la mesure où on propose, avec ce que vous donne le Conseil d'Etat, 100 mètres comme base pour tout le monde. Personne ne peut aller en dessous, sauf exceptions particulières, mais il faut les justifier en bonne et due forme. Par contre, toute commune peut aller plus haut, là aussi évidemment avec les limites de la proportionnalité, comme déjà évoqué.

Je pars du fait que cela répond à une bonne partie des questions qui ont été posées par les députés. Je remercie les représentants des groupes, à savoir pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, M. Vonlanthen, pour le groupe le Centre, M^{me} Defferrard, pour le groupe VERT·E·S et alli·e·s, M^{me} Tritten et pour le groupe socialiste, M. Kubschi, pour l'approche qui va dans le sens de celle du Conseil d'Etat en ce qui concerne les différentes questions posées.

Je remercie les motionnaires Savary et Lepori pour le fait d'avoir déposé une motion, d'avoir soulevé la question, d'avoir permis aussi la discussion ici au Grand Conseil sur ce sujet. Cela permet aussi, avec le retour des groupes, de donner une orientation. On a certes un retour de la population sur le PSEM, mais on a 1'000 réponses - cela dépend un peu de comment on les compte, environ 600 ou un peu plus et puis ensuite, si on les subdivise par le nombre de personnes qui ont signé, ça donne passé 1'000. Sur 340'000 habitants, ce n'est évidemment pas représentatif de toute la population. Elles viennent évidemment essentiellement des communes qui sont directement touchées, ce qui est parfaitement compréhensible. Mais ça ne donne pas nécessairement une représentation de ce que pensent les 339'000 autres citoyennes et citoyens du canton. Ici, on a les représentants de tous les groupes politiques. Je pense donc que vous avez un côté représentatif et j'ai apprécié de pouvoir entendre les représentants de l'ensemble des groupes faire des réflexions cartésiennes, avec la conscience que vous avez toutes et tous que l'on doit trouver un chemin entre la nécessité de ne pas aller chercher notre gravier ailleurs et le fait de protéger dans la mesure du possible les citoyennes et les citoyens.

Le député Zamofing a parlé du COPIL du PSEM. Je ne veux pas polémiquer ici sur ce qu'a décidé le COPIL ou pas. Le Conseil d'Etat a estimé, sur la base des travaux du COPIL, qu'on pouvait avoir deux opinions différentes là-dessus. C'est la raison pour laquelle il a envoyé deux variantes en consultation. Il a pris note des retours de consultation, c'est la raison pour laquelle il a répondu à la motion dans le sens d'une distance fixée à 100 mètres formellement avec une disposition générique dans la LATeC et ensuite une application concrète dans le cadre du règlement d'aménagement.

Voilà les quelques éléments que je souhaitais vous donner en réponse. Je vous remercie du bon débat et je vous recommande de suivre la proposition du Conseil d'Etat, à savoir le fractionnement et l'acceptation implicite de la distance de 100 mètres.

> Au vote, le fractionnement de cette motion est accepté par 92 voix contre 7. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur du fractionnement:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthé Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 92.*

Ont voté contre:

Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 7.*

> Au vote, la prise en considération du premier volet de cette motion (introduire dans la LATeC une disposition de principe relative à la distance des gravières par rapport aux zones à bâtir) est acceptée par 81 voix contre 18. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur du premier volet:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS / SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS / SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 81.*

Ont voté contre:

Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 18.*

> Au vote, la prise en considération du deuxième volet de cette motion (introduction d'une distance sanitaire pour les gravières) est refusée par 73 voix contre 22. Il y a 4 abstentions.

Ont voté en faveur du deuxième volet:

Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB). *Total: 22.*

Ont voté contre:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 73.*

Se sont abstenus:

Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 4.*

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

Rapport d'activité 2025-GC-30

Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP CORJA) : Rapport annuel 2024

Rapporteur-e:	Michellod Savio (PLR/PVL/FDP/GLP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport
Rapport/message:	03.02.2025 (BGC mars 2025, p. 627)

Discussion

Michellod Savio (PLR/PVL/FDP/GLP, VE). Mon lien d'intérêt : je préside deux associations qui bénéficient d'une contribution de la Loterie Romande et je suis également membre de la commission interparlementaire de contrôle sur les Jeux d'argent (CORJA). C'est avec grand plaisir que je vous présente aujourd'hui le rapport annuel 2024 de la CORJA, commission qui a été brillamment présidée par notre collègue Nicolas Pasquier l'an dernier.

Comme il y a deux ans, j'aime bien expérimenter les choses lorsqu'il est question de protection des joueurs. C'est pourquoi j'ai tenté de jouer il y a trois jours. Hélas, je n'ai pas gagné à l'Euromillion, n'ayant pas réussi à créditer mon compte Loterie Romande pour participer au jeu à temps. Il semble que les accès soient un petit peu plus complexes, notamment lorsqu'il s'agit d'y déposer de l'argent, puisqu'il faut faire un virement bancaire, ce qui constitue une première barrière efficace pour protéger les joueurs compulsifs. Le problème de la dépendance aux jeux occupe d'ailleurs régulièrement les travaux de la CORJA, mais la Loterie Romande comme les casinos nous assurent prendre toutes les mesures nécessaires pour les protéger.

Depuis 2021, comme vous le savez, la CORJA coordonne efficacement les politiques cantonales relatives aux jeux d'argent sous la surveillance rigoureuse de la GESPA (Geldspielaufsicht), notre arbitre fédéral, que l'on peut considérer comme "raide comme la justice de Berne".

Les cantons romands, particulièrement Fribourg et le Valais, restent dans tous les cas sous la vigilance accrue de la GESPA qui, tel l'œil de Sauron dans sa quête de l'anneau unique, ne connaît aucun repos. Après les lotos et leurs fameux bons d'achat qui suscitent de nombreuses suspicions, ce fut au tour des tombolas d'être scrutées avec attention. Les conseillers d'Etat Collaud et Darbellay, que je me garderai bien de comparer à des hobbits en route vers le Mordor, ont ainsi dû redoubler d'ingéniosité pour éviter que les tombolas ne soient classées comme de petites loteries et, partant, soumises à la loi. En effet, vous connaissez toutes et tous l'importance de ces tombolas pour nos sociétés locales. Les soumettre à une législation trop contraignante provoquerait à coup sûr des aigreurs chez les présidentes et présidents de nos nombreuses sociétés culturelles et sportives. Préserver ces possibilités de remplir les caisses des sociétés, essentielles au tissu social, sans les transformer en casinos clandestins ou en machines à sous pour entreprises lucratives relève d'un équilibre délicat. Je tiens donc à saluer ici les efforts de notre ministre, comme de ses collègues romands, suivis attentivement par la commission interparlementaire, pour simplifier la réglementation tout en assurant une régulation efficace.

Concernant les bénéfices de la Loterie Romande, Fribourg a touché un peu plus de 27 millions de francs en 2023. Chaque année, dans toute la Suisse romande, ce sont de plus de 3'000 associations qui bénéficient de son précieux soutien, permettant ainsi le financement de nombreux projets culturels, sportifs, sociaux et environnementaux. Nos voisins vaudois avaient relancé le débat sur la répartition actuelle des bénéfices, avec 15% destinés au sport et 85% aux autres domaines. Cette répartition a toutefois été considérée comme équilibrée et répondant aux besoins actuels du terrain.

Nous avons également examiné le fonctionnement du Tribunal des Jeux d'Argent (TJAr), un organe discret mais essentiel chargé de surveiller des affaires complexes. Depuis le renforcement de la loi sur les jeux d'argent et l'interdiction stricte des jeux en ligne étrangers, ce tribunal ne manque pas de travail. Les prestataires de sites internet rivalisent en effet d'astuces pour contourner la réglementation, prétendant souvent offrir des "jeux d'adresse" alors qu'il s'agit en réalité de paris sportifs. À titre d'exemple, en février 2024, le Tribunal des Jeux d'Argent a jugé qu'un jeu en ligne, où les joueurs composent une équipe virtuelle avec de vrais joueurs de football, constituait bien un pari sportif et non un simple jeu d'adresse. Malgré les aspects stratégiques du jeu et les compétences managériales exigées, c'est bien la prédiction de performances réelles qui a été considérée comme centrale.

Dans une autre affaire, en novembre 2024, le Tribunal a examiné la frontière subtile entre la vente de cartes numériques (NFT) et leur utilisation dans des jeux en ligne, permettant de gagner des récompenses en argent ou en cryptomonnaies. Malgré la possibilité très limitée de jouer gratuitement, le Tribunal a conclu que ces jeux constituaient effectivement des jeux d'argent, puisque l'achat de cartes était indispensable pour participer vraiment aux jeux et que les joueurs pouvaient remporter des gains réels ou virtuels valorisés financièrement. Ce prestataire étant étranger, son site pouvait être valablement bloqué dans notre pays.

Le blocage des sites étrangers, justement, parlons-en ! J'ai tenté de m'inscrire et de déposer de l'argent par carte de crédit - puisque c'était la seule possibilité - sur un site non autorisé et donc théoriquement bloqué en Suisse, cela depuis le réseau de l'Etat de Fribourg, sans VPN. Tout a fonctionné, j'ai pu déposer de l'argent et j'aurais même pu jouer sans problème. La GESPA devrait donc, je pense, s'atteler à bloquer les quelque 2'200 sites figurant sur sa liste plutôt que de chercher des poux aux organisateurs de tombolas.

Enfin, la Conférence des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) et la Conférence des Présidents des Organes de Répartition pour le Sport continuent de remplir avec sérieux et impartialité leur mission complexe : attribuer les fonds à des projets supracantonaux. Un événement a retenu l'attention : le Tour de Romandie, car il a bénéficié d'un double soutien significatif, tant sous l'angle du sport que de la culture. Il en est ainsi car, en plus de l'aspect sportif évident, le Tour de Romandie est considéré, à juste titre, comme un élément majeur du patrimoine romand.

En conclusion, notre commission interparlementaire continuera à veiller à ce que chacun, joueur, prestataire ou bénéficiaire, puisse profiter pleinement d'un cadre sûr et responsable en matière de jeux d'argent. Trouver le juste équilibre entre la nécessité des jeux d'argent pour la survie de nombreuses associations et l'indispensable protection des joueurs demeure un défi constant auquel nous restons attentifs.

Je vous remercie pour votre attention, vous invite à prendre acte de ce rapport, et si vous comptez jouer prochainement, bonne chance à vous !

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je crois que tout a été dit par le rapporteur. Je ne lui en veux pas du tout de nous comparer à des hobbits qui essayent d'évoluer dans le monde de Sauron.

Il est vrai que Fribourg reste sous la surveillance accrue de la GESPA, si l'on peut dire. Il faut savoir qu'on a remis un petit peu d'ordre sur les prérogatives des lotos fribourgeois pour éviter justement que cette GESPA, qui en fait ne comprend pas le fonctionnement des lotos fribourgeois, ne viennent trop fouiller. A l'heure actuelle, on va dire qu'ils nous laissent un petit peu en paix.

Néanmoins, on garde nous aussi un certain contrôle sur certains lotos dits plus "commerciaux", notamment à Givisiez et Montilier, pour ne pas les citer, où ce sont des sociétés qui sont en charge d'organiser ces lotos et qui ont donc un but lucratif derrière. On essaie de modifier un petit peu les règlements pour favoriser les lotos des sociétés à but non lucratif ou des sociétés, on va dire, qui réunissent les sociétés d'une commune pour l'organisation de ces lotos, qui sont vitaux pour la survie des sociétés.

Roulin Daphné (*VEA/GB, GL*). Ma prise de parole aujourd'hui se limitera à une thématique qui, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent, déchaîne les passions, suscite de nombreuses interrogations et complique considérablement la vie associative fribourgeoise. Vous l'avez deviné, je vais parler de l'organisation des lotos !

Je peux citer maintenant mon lien d'intérêt : étonnamment, malgré mon jeune âge - laissez-moi croire que je suis jeune -, je participe ponctuellement à des lotos pour soutenir des sociétés locales. Pas plus tard que ce dimanche, j'ai participé au loto organisé par le chœur mixte de Châtonnaye-Torny. Et pour les curieux, je n'ai malheureusement pas eu de chance, je n'ai pas pu crier quine, double-quine ou carton.

Pour de nombreuses sociétés locales, les lotos représentent une source de financement essentielle. Or, les nouvelles règles en vigueur ont introduit des contraintes qui rendent leur organisation plus difficile, mettant ainsi en péril un pan important de notre tissu associatif. Et ce même si des modalités ont été mises en place pour se conformer au droit fédéral.

Concrètement, il est désormais interdit de vendre des volantes ou des billets pour des séries spéciales de type "Bingo". Vous sentez la spécialiste en moi... Pour quelles raisons ? Aux yeux du législateur fédéral, les lotos, en particulier ceux avec des gains en espèce, sont soumis à la loi fédérale sur les jeux d'argent car il existerait un réel risque d'addiction au jeu et de blanchiment d'argent. Nous avons ici la preuve que le législateur fédéral ou l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent ne font peut-être pas toujours preuve de suffisamment de bon sens.

Le rapport de la commission interparlementaire pour l'année 2024 mentionne qu'un groupe de travail a été mis en place par l'Office fédéral de la justice afin d'évaluer si une révision du droit fédéral est nécessaire. Il est aussi indiqué que les cantons romands pourraient intervenir pour obtenir une compétence supplémentaire en matière de jeux de petite envergure, afin d'accorder plus de latitude aux sociétés locales.

Dans ce contexte, mes questions sont les suivantes : où en est ce groupe de travail ? Et cette consultation ? Le canton de Fribourg est-il suffisamment proactif dans ce processus pour défendre les intérêts de nos associations et garantir qu'elles puissent continuer à organiser des lotos sans obstacles excessifs ?

Pauchard Marc (*Le Centre/Die Mitte, VE*). Rapporteur du groupe Le Centre, je suis le nouveau membre de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent, nommée CIP CORJA. Suite à sa nomination de chef de groupe, je remplace mon collègue Christian Clément. Autre lien d'intérêt : je suis le président de l'AFS, Association Fribourgeoise des Sports, et fait également parti de la Commission cantonale des Sports et Education Physique.

Je ne vais pas reprendre les chiffres et points déjà exposés par M. le Rapporteur de ladite commission, qui a présenté de manière exhaustive les faits et éléments de ce rapport. Cependant, j'aimerais insister sur certains aspects que je juge essentiels.

Tout d'abord, je tiens à féliciter et à remercier le nouveau président de cette commission intercantonale, en la personne de M. le Député Nicolas Pasquier, qui prend la direction de cette instance pour l'année 2025. Son rôle sera déterminant pour la visibilité de notre canton.

Je note que des interventions parlementaires vaudoises ont été entreprises afin de revoir la répartition des fonds entre le sport et d'autres activités financées par la Loterie Romande (LoRo). Les directeurs en charge des jeux d'argent estiment que d'importants efforts ont déjà été consentis ces dernières années et ne souhaitent pas modifier cette répartition. J'en suis navré. Ce sujet reviendra probablement ces prochaines années.

Concernant la Loterie Romande, je rappelle la diversité des projets qu'elle soutient : l'année dernière, plus de 5'000 projets d'utilité publique ont été réalisés dans les domaines du social, de la culture, du sport, de l'environnement, de l'éducation, du tourisme et du patrimoine.

Le canton de Fribourg a bénéficié d'une enveloppe de 27 millions de francs, répartie comme suit :

- > 11,7 millions pour le social, la jeunesse, la santé, le tourisme et le patrimoine.
- > 8 millions pour la culture.

> 5,3 millions pour le sport.

> 2 millions que l'Etat redistribue dans tous ces domaines.

Enfin, il est important de noter que plus de 2,1 millions de francs sont investis dans les cantons romands pour la prévention du jeu excessif. De plus, plus de 2'800 contrôles ont été effectués dans les points de vente afin de garantir le respect des règles en vigueur et de mettre en place des mesures de protection pour les joueurs en situation de dépendance.

Les cantons du Valais, de Vaud et de Fribourg se sont engagés, par la voix de leurs conseillers d'Etat, d'adopter une politique commune en matière de tombolas, incluant les lotos fribourgeois. Cette question étant maintenant réglée pour le canton de Fribourg, je souhaiterais interroger M. le Représentant du Gouvernement sur l'avancement de ce dossier dans les autres cantons.

Pour conclure, je remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce rapport complet. Le groupe Le Centre prend acte de ce rapport et l'accepte.

Jaquier Armand (PS/SP, GL). Je n'ai pas de lien direct avec les jeux d'argent. Par contre, je suis membre du Conseil de Fondation de Pro Senectute canton de Fribourg, qui reçoit quelque argent de la Loterie Romande.

Je me concentre sur une question, c'est la question de la protection de la population et des conséquences des jeux d'argent. La Convention, si je ne me trompe pas, prévoit un montant ou une partie du montant - 0,5% des produits bruts, si je comprends bien - pour la prévention. D'après mes informations, seulement 0,3% sont affectés à cet effet. J'aimerais bien des précisions sur ce point.

La problématique des jeux d'argent et leurs conséquences sur les personnes est quand même extrêmement importante. Quelques petits chiffres que j'ai récoltés : en Suisse, 4,3% de la population peut être à risque, facteur qui génère un tiers des bénéfices des jeux d'argent ; 6,1% des problématiques concernent des jeunes de 15 à 24 ans, et même 6,9% en Suisse romande. Quand quelqu'un est victime de ces problématiques, eh bien cela concerne en général six personnes autour de lui. Cela a donc des conséquences assez importantes.

Pourquoi ai-je quelques questions ? J'ai entendu les propos de notre rapporteur qui nous a précisé que la commission se préoccupe de cette problématique. C'est donc une question qui, pour moi, est réglée. Une autre question, c'est comment la commission s'assure de l'utilisation des montants qui sont dévolus à la prévention ? Et puis, si tant est que ce soit le cas, à quoi sont attribués les 2% manquants à la prévention ?

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). Je dois juste préciser les propos de M. Pauchard : la présidence de la commission interparlementaire de contrôle a une validité d'une année. J'étais président pour l'année 2024. Lors de la dernière séance en février, nous avons déjà élu la présidence pour 2025 : il s'agit de M^{me} Studer, députée du canton de Neuchâtel.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je reviens tout d'abord sur les questions de Madame Roulin. Tous les journalistes étant sortis pour parler des gravières avec mon collègue Jean-François Steiert, on peut éviter d'avoir l'œil de Sauron qui revient sur le Parlement fribourgeois ! Non, tout ça pour dire qu'effectivement, on essaie d'agir avec mon collègue valaisan, car le Valais partage des similitudes en termes de lotos-tombolas avec le canton de Fribourg, ce qui n'est pas forcément le cas des Vaudois et des Neuchâtelois. D'ailleurs, ces derniers nous envient un peu, ou nous reprochent de leur voler des clients qui viendraient sur le canton de Fribourg. Or, on est dans une façon d'appréhender les lotos totalement différente puisque chez nous, ce sont principalement des petites sociétés qui cherchent à récolter des fonds pour leur pérennité.

Il est clair que si on pouvait modifier la législation fédérale et autoriser les lotos-tombolas dans le canton de Fribourg de manière un petit peu plus flexible, notamment avec les bons dans certaines grandes surfaces commerciales (qui nous sont souvent reprochés), ça nous aiderait beaucoup. Aujourd'hui, on a trouvé une sorte de *gentleman's agreement* avec la GESPA qui, on va dire, ne fait plus trop cas de ce genre de lotos, surtout quand il s'agit de lotos qui sont justement faits par des sociétés à but non lucratif. On essaie donc un petit peu de se protéger et d'éviter que les phares reviennent justement sur la propre application du droit et surtout sur l'interprétation des articles, qui sont rédigés de manière à ce qu'on pourrait dire que c'est interdit, mais aussi que c'est autorisé ! Je ne suis pas juriste, mais vous savez très bien comment ça fonctionne. Ainsi, notre interprétation de ces articles nous laisse penser que l'on peut le faire de cette manière-là, avec un certain nombre de bons, mais en insistant aussi sur le fait que les lots doivent être composés également de beaucoup de produits en nature, par exemple des paniers d'achat.

Des groupes de travail sont à l'heure actuelle en cours pour cette modification, mais je n'ai pas l'état d'avancement des travaux. Néanmoins, une séance de la Commission romande des jeux d'argent aura bientôt lieu, suivie d'une séance de la Commission suisse des jeux d'argent. C'est à ce moment-là que j'aurai probablement des informations sur l'état d'avancement de ces travaux.

Pour répondre à la question de M. Pauchard sur l'état d'avancement dans les autres cantons, je ne le connais pas. Le Valais a fait la même démarche que Fribourg, vu qu'on a travaillé ensemble avec M. Darbellay pour justement sensibiliser la GESPA. Au niveau des Vaudois, des Neuchâtelois et des Genevois, je n'ai pas d'informations, surtout que la partie des lotos est relativement minime dans ces cantons.

Ensuite, concernant la prise de position du député Jaquier sur la prévention, cela a été mentionné : il y a un montant de 2 millions qui est remis chaque année pour la prévention. Néanmoins, il y avait une question qui était adressée à la commission sur son rôle de surveillance à ce propos. C'est pourquoi je redonne volontiers la parole au rapporteur.

Michellod Savio (PLR/PVL/FDP/GLP, VE). Concernant la question de M. le Député Jaquier, je confirme que la CIP CORJA accorde vraiment de l'importance à la thématique de la protection des joueurs. Après, vous le savez, ces commissions interparlementaires se réunissent de manière très ponctuelle. Pour celle-ci, c'est une seule fois par année. On nous présente les rapports de l'année précédente, ce qui fait qu'on n'a pas beaucoup de possibilités d'agir. C'est aussi une toute nouvelle commission interparlementaire. Par contre, la Loterie Romande est systématiquement présente à ces séances-là, soit avec son directeur, soit avec une représentante de la direction, et les questions en matière de protection des joueurs sont posées afin qu'on soit assuré que toutes les mesures sont prises.

Je n'ai par contre pas la réponse sur les 2% qui ne seraient pas utilisés pour la prévention. Je peux volontiers poser la question afin qu'on puisse vous donner une réponse dans une année, lors du prochain rapport de la CIP CORJA, de manière officielle, mais de manière personnelle bien avant.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Loi 2024-DFAC-13

Loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

Rapporteur-e:	Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Bonvin-Sansonnens Sylvie , Directrice de la formation et des affaires culturelles
Rapport/message:	26.11.2024 (BGC mars 2025, p. 360)
Préavis de la commission:	21.02.2025 (BGC mars 2025, p. 391)

Entrée en matière

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). La Commission des affaires extérieures (CAE) a examiné le projet de loi d'adhésion à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022 (AOSH) lors de sa dernière séance ordinaire du 21 février, en présence de M^{me} la Conseillère d'Etat Sylvie Bonvin-Sansonnens, Directrice de la formation et des affaires culturelles (DFAC), de M. Michel Perriard, secrétaire général de la DFAC, et de M^{me} Lucie Lovis, conseillère scientifique au secrétariat général de la DFAC.

Il y a près de trois ans et demi, le 17 septembre 2021, notre Commission a déjà reçu M. Perriard et M^{me} Lovis pour une première présentation de cet Accord au moment de sa consultation. Notre commission avait préavisé favorablement une adhésion à l'époque et avait émis des observations. Cette prise de position est résumée dans le message et je ne vais pas m'y attarder aujourd'hui. Cette phase de consultation est désormais terminée. Nous sommes maintenant en phase de ratification. Il n'est ainsi plus possible de modifier l'Accord. Nous ne pouvons qu'accepter la loi d'adhésion ou la refuser.

Cet Accord permet de régler l'indemnisation des offres scolaires en milieu hospitalier entre les cantons signataires. L'AOSH permet ainsi de clarifier quel canton va payer les prestations scolaires lorsqu'un élève est hospitalisé hors canton. Il permet aussi de savoir précisément quelles activités scolaires sont considérées comme des prestations qui peuvent être financées et lesquelles ne le sont pas.

Jusqu'il n'y a pas si longtemps, les frais engendrés par ces prestations étaient assumés par les hôpitaux d'accueil, qui ne les refacturaient pas. Cela a changé en partie à cause de la situation financière des hôpitaux. Les cantons ont décidé récemment de refacturer ces frais, et il n'y a actuellement aucune convention qui permet de régler les diverses situations de façon uniforme. Si Fribourg adhère à l'AOSH, il ne sera plus nécessaire de négocier pour chaque élève jusqu'à sa prise en charge, comme cela se fait encore parfois maintenant.

Selon le message et selon les explications données en commission, les incidences financières devraient être faibles, car le nombre d'élèves concernés devrait rester faible. Un appel d'air pour une augmentation du nombre d'élèves fribourgeois accueillis dans les autres cantons n'est pas attendu. De plus, un montant de 50'000 francs est déjà prévu au budget et les montants inscrits annuellement aux comptes, ces dernières années, se montent entre 42'000 et 77'000 francs entre 2021 et 2023. Et le montant ne devrait pas dépasser les 100'000 francs par année.

Enfin, il faut relever que l'offre de scolarisation en milieu hospitalier est assimilée à une offre scolaire selon la loi scolaire fribourgeoise. Dès lors, la moitié des montants facturés par les cantons d'accueil sera refacturée aux communes. C'est d'ailleurs déjà le cas actuellement pour les montants facturés selon les solutions provisoires négociées au cas par cas avec les cantons d'accueil. L'AOSH ne changera donc pas cette pratique qui découle de la législation fribourgeoise.

Au vote, c'est à l'unanimité que la Commission vous propose d'accepter ce projet de loi d'adhésion selon la solution initiale du Conseil d'Etat.

Bonvin-Sansonens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Pour une famille, accompagner un enfant pendant une longue hospitalisation est une épreuve qui suscite beaucoup de stress et qui demande beaucoup de courage. Notre rôle à nous est de mettre en place un cadre qui permette de gérer tous les aspects pratiques de ces hospitalisations pour ne pas générer des difficultés et du stress supplémentaires aux parents et aux enseignants de ces jeunes élèves qui luttent pour leur guérison.

Voilà pourquoi, au nom du Conseil d'Etat, je viens vous soumettre l'adhésion à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH). Il s'agit d'un nouvel accord de la Conférence des directeurs et directrices de l'instruction publique (CDIP).

Notre canton est directement concerné. Plusieurs jeunes fribourgeois de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée fréquentent chaque année une école sur leur lieu d'hospitalisation. Les principaux établissements d'accueil pour notre canton sont les hôpitaux de Zurich et de Berne, avec 3 à 5 élèves en moyenne par année, ainsi que le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) à Lausanne, avec une vingtaine d'élèves. Il existe environ 30 écoles à l'hôpital en Suisse. Elles sont ouvertes aux enfants hospitalisés, quel que soit leur canton de domicile. C'est évidemment une décision médicale qui place l'enfant dans tel ou tel hôpital.

Während eines Spitalaufenthalts ein Unterrichtsprogramm zu absolvieren, bietet zahlreiche Vorteile. Es hilft, den medizinischen Alltag für einige Stunden zu vergessen und unterstützt langfristig die Rückkehr in die ursprüngliche Klasse.

Pourtant, aujourd'hui, rien ne règle la prise en charge financière de ces prestations scolaires en milieu hospitalier. Le canton de Zurich n'a pas attendu la conclusion d'un accord. Ces années passées, il a envoyé des garanties de paiement pour nos élèves, garanties que le canton de Fribourg a été forcé d'accepter, sans quoi nos élèves hospitalisés ne bénéficieraient pas de prestations scolaires.

En comparaison à cette situation, l'AOSH amène une plus grande transparence et une clarification bienvenue dans la facturation de ces prestations entre cantons. L'Accord s'appuie en outre sur les mêmes principes que les accords intercantonaux en vigueur du domaine de la formation. En matière de finances, sujet incontournable actuellement, l'expérience et les calculs prévisionnels montrent que les montants inscrits au budget de l'Etat ne vont pas exploser. La ligne budgétaire est déjà en place depuis les facturations du canton de Zurich. Pour le canton, nous parlons à l'avenir de montants entre 50'000 et 100'000 francs par année. Cette somme comprend les coûts de l'Accord avec nos principaux partenaires, soit les hôpitaux zurichois et bernois.

Elle comprend également les coûts de la convention administrative avec le canton de Vaud, un canton qui souhaite régler ses facturations en dehors de l'AOSH. Même si plus d'élèves sont concernés, leurs prestations scolaires sont plus restreintes en comparaison des hôpitaux bernois et zurichois. Les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) à Genève, qui accueillent parfois quelques élèves fribourgeois, renoncent, eux, à facturer.

Oui, certains cantons romands ne souhaitent pas adhérer à l'Accord. A Fribourg, nous sommes toutefois dans une autre situation, avec plus d'élèves hospitalisés outre-Sarine, aussi bien francophones que germanophones. L'entrée en vigueur dépend de l'adhésion de six cantons au minimum. Cela devrait être le cas prochainement. Aux dernières nouvelles, cinq cantons ont déjà ratifié l'accord : Uri, Thurgovie, Zurich, Soleure et Berne, Lucerne étant en cours de ratification. Nous serions le sixième canton.

Le Conseil d'Etat vous invite à ratifier l'adhésion à l'AOSH. Celui-ci est une solution pragmatique et vise le bien-être de nos élèves.

Baeriswyl Laurent (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Mit dem vorliegenden Geschäft habe ich diese Interessenbindungen vorzuweisen: Ich bin Mitglied der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und als OS-Direktor können meine Schülerinnen und Schüler von diesen Situationen betroffen sein. Ich spreche im Namen meiner Fraktion Die Mitte.

Wenn ein Kind im Spital beschult werden muss, ist dies gleichbedeutend mit einem längeren Aufenthalt, der sicher nicht auf eine Bagatelle zurückzuführen ist. Die Kinder selber - wie auch deren Eltern und Familien - machen eine schwere und belastende Zeit durch.

Der Unterricht im Spital ist in vielerlei Hinsicht wichtig und zentral, wie es zum Teil bereits erwähnt wurde. Er gibt dem Kind eine Struktur in seinem Alltag, das Kind hat den Wiedereintritt in seine Klasse und sein gewohntes Umfeld als Ziel vor Augen und schliesslich hilft es, den Anschluss an die Gleichaltrigen nicht zu verpassen.

Die rund 30 Spitalschulen in der ganzen Schweiz stehen den Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrem Wohnkanton offen. Aber die Führung dieser Schulen obliegt dem Standortkanton, was natürlich mit Kosten verbunden ist. Heute ist die Situation zwischen den Kantonen nur ungenügend und zum Teil gar nicht geregelt. Selbstverständlich muss der Standortkanton, der eine Leistung für Kinder eines anderen Kantons erbringt, die Möglichkeit haben, die Kosten einverlangen zu dürfen. Einige Kantone tun dies, andere nicht.

Als OS-Direktor war ich selber betroffen, als die Spitalschule eines Deutschschweizer Kantons auf die Bezahlung der Schulkosten pochte. Die Situation war völlig unklar und es bedurfte zahlreicher Abklärungen von ganz verschiedenen Stellen, um die Finanzierung zu klären.

Diese interkantonale Spitalschulvereinbarung ist dringend notwendig und längst überfällig. Sie wird ganz viele Situationen klären, einiges vereinfachen sowie vor allem den Familien, welche schon schwer geprüft sind, zumindest in diesem Bereich Sicherheit verleihen.

Das vorliegende Geschäft ist ein logischer Schritt, den es unbedingt zu tun gilt. Die Fraktion Die Mitte wird dieser Vereinbarung einstimmig zustimmen und bittet Sie, es ihr gleichzutun.

Barras Eric (*UDC/SVP, GR*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je n'ai pas de lien avec cette affaire.

Aujourd'hui, nous parlons d'un accord important pour les élèves hospitalisés. Il s'agit de l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier. Concrètement, cet Accord permet aux enfants et adolescents qui sont hospitalisés de continuer leur scolarité, même s'ils ne sont pas dans leur canton d'origine. Quand un élève est malade, sa priorité, c'est de guérir, mais il est aussi important qu'il garde un lien avec l'école pour ne pas décrocher et pouvoir reprendre plus facilement une vie normale après l'hospitalisation. Cet Accord est donc là pour garantir un enseignement de qualité à l'hôpital dans la langue du canton d'origine de l'élève et en suivant le programme scolaire correspondant. Cela permet de respecter le rythme et le niveau de chaque élève, tout en s'adaptant à sa situation de santé.

Un autre point positif, c'est que les cantons collaborent entre eux. Par exemple, si un élève du canton de Fribourg est hospitalisé dans un autre canton, ce n'est pas un problème. Le financement des cours est prévu entre les cantons. Tout est organisé pour éviter les complications administratives et garantir que l'élève reçoive les cours dont il a besoin. Les enseignants à l'hôpital sont aussi en lien avec l'école d'origine de l'élève. Ce lien est important : il permet une meilleure coordination, un bon suivi et une réintégration plus facile quand l'élève peut retourner en classe.

Ce qui est aussi rassurant, c'est que l'Accord garantit que tous les élèves sont traités de manière équitable, qu'ils viennent du canton d'accueil ou d'un autre canton. Les règles de financement sont claires, les tarifs sont les mêmes pour tous et les offres doivent répondre à des critères de qualité.

Enfin, je trouve que cet Accord est un très bel exemple de solidarité et de responsabilité entre les cantons. Il montre qu'en Suisse, on peut dépasser les frontières cantonales pour le bien des enfants et pour défendre un droit fondamental, le droit à l'éducation pour tous, même en cas de maladie.

En résumé, cet Accord est juste, humain. Il protège les élèves hospitalisés, leur offre un soutien scolaire adapté et leur permet de garder espoir et continuité pour leur apprentissage, malgré les difficultés.

C'est sur ces considérations que le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera cette loi à l'unanimité.

Galley Liliane (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime ici au nom du groupe VERT·E·S et alli·e·s et je suis membre de la Commission des affaires extérieures qui a traité cet objet.

L'Accord intercantonal sur lequel nous nous prononçons aujourd'hui concerne le financement de la scolarisation des enfants hospitalisés sur une longue durée et vise à clarifier les responsabilités, en proposant une procédure uniforme et surtout transparente.

Le droit à l'éducation et à la formation est important pour tous les enfants, quel que soit leur état de santé. Aujourd'hui, les enfants fribourgeois hospitalisés pour une période prolongée le sont principalement - on l'a entendu tout à l'heure - dans les cantons de Vaud, Berne et Zurich, les spécialisations médicales primant bien entendu sur la langue maternelle dans le choix de l'établissement hospitalier. Il s'agit principalement d'élèves à l'école obligatoire.

Les prestations fournies par les cantons et par les hôpitaux d'accueil peuvent être très diverses, selon la taille de l'hôpital. Ça peut aller d'une structure proche de l'école avec des enseignants engagés dans l'hôpital à des prestations beaucoup plus sommaires telles que l'aide aux devoirs.

Le canton de Fribourg ne disposant pas de cette offre pour les patients venant d'un autre canton, il se situe donc dans les cantons débiteurs. La facturation de ces frais au canton se fait aujourd'hui, on l'a entendu, dans des montants se situant entre 50'000 et 100'000 francs annuels, dont la moitié est refacturée aux communes, comme c'est le cas aujourd'hui conformément aux principes de la loi scolaire.

Ces montants ne devraient pas être fondamentalement modifiés en cas d'adhésion à cet Accord. En revanche, cet Accord simplifiera grandement les démarches avec les cantons qui y auront adhéré et permettra une refacturation des prestations de manière transparente, sur la base d'une liste de prestations qui sera mise à jour régulièrement.

Actuellement, on l'a entendu, cinq cantons ont déjà adhéré à l'Accord. Si les cantons de Berne et Lucerne leur emboîtent le pas, ce serait un réel avantage pour le canton de Fribourg. Du côté romand, l'enthousiasme est moins prononcé, car ils bénéficient aussi moins des prestations des cantons alémaniques, ce qui n'est pas le cas de Fribourg.

Afin de permettre à nos enfants hospitalisés hors canton de continuer à bénéficier de ces offres pour acquérir les compétences et connaissances scolaires indispensables à leur formation, le groupe VERT·E·S et alli·e·s acceptera la loi d'adhésion à cet Accord intercantonal à l'unanimité.

Rey Alizée (*PS/SP, SC*). Mes liens d'intérêts : je suis membre de la Commission des affaires extérieures, conseillère communale et présidente d'une école spécialisée. Je m'exprime au nom du groupe socialiste.

L'accès à l'école est un droit fondamental. Lorsqu'un enfant est malade, atteint dans sa santé ou en convalescence après un accident, et qu'il est hospitalisé pour une longue durée, il doit pouvoir continuer à apprendre, à progresser, à suivre une formation. Ce droit ne s'arrête pas aux portes de l'hôpital.

L'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier, qui nous est soumis aujourd'hui, concrétise ce droit. Il permet d'assurer un enseignement de qualité dans les hôpitaux et il fixe un cadre clair de financement entre les cantons. Le canton de Fribourg ne dispose pas d'école en milieu hospitalier. Nous sommes donc concernés en tant que canton débiteur. Nos élèves hospitalisés sont pris en charge dans d'autres cantons, en particulier Zurich, Berne, Lucerne, Genève ou le canton de Vaud. Ce sont des hôpitaux spécialisés, souvent universitaires, qui offrent des structures scolaires permettant aux enfants de poursuivre leur formation.

L'Accord permet de formaliser cette solidarité entre cantons. Sur le plan financier, Fribourg doit contribuer au coût de ses prestations. Les montants restent raisonnables, entre 50'000 et 100'000 francs par an, en fonction du nombre d'élèves, de cas, de situations et surtout de la durée des hospitalisations. Cette charge est modérée, elle est déjà en partie anticipée dans le budget de l'Etat. Les communes participeront aux coûts - comme elles le font déjà - à hauteur de 50%.

L'adhésion à cet Accord est aussi une manière d'assurer une prise en charge fluide et rapide. Aujourd'hui, certains cantons comme Zurich - cela a déjà été évoqué - exigent une garantie de paiement avant d'admettre un élève fribourgeois dans leur école hospitalière. Sans cet Accord, chaque situation doit être négociée individuellement, ce qui crée des incertitudes, des retards et potentiellement des ruptures dans le parcours scolaire. Ce ne serait pas acceptable.

Nous regrettons que certains cantons n'aient pas souhaité adhérer à l'Accord, en particulier les cantons qui accueillent beaucoup d'élèves fribourgeois dans leur école hospitalière, comme le canton de Vaud, par exemple. Ce refus crée un peu une incohérence dans la coordination intercantonale et nous devons élaborer des accords bilatéraux avec ces cantons.

Cela dit, l'Accord apporte une solution pragmatique, souple et équitable, tant pour la coordination que pour la répartition des coûts. Et nous espérons que les cantons concernés se rallieront à cette démarche collective dans le futur.

En conclusion, le groupe socialiste entre en matière et soutient clairement cette loi d'adhésion à l'unanimité. Il s'agit d'un pas logique, pragmatique et solidaire. Et surtout, c'est la garantie que tous les enfants puissent continuer à apprendre, même à l'hôpital.

Michellod Savio (*PLR/PVL/FDP/GLP, VE*). Mon lien d'intérêt : je suis membre de la Commission des affaires extérieures et je préside également le comité d'une école secondaire dans notre canton. Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Je ne vais pas répéter le contenu de cet Accord, que vous avez déjà entendu six ou sept fois je crois, ni sa nécessité, dont, je pense, vous êtes convaincus, vu l'unanimité des différents groupes politiques qui se sont exprimés jusqu'ici. Je me contenterai donc de vous dire que soutenir cet Accord, c'est offrir à chaque enfant hospitalisé hors de notre canton non seulement le droit à l'éducation, mais c'est aussi permettre au canton de mieux collaborer, cela a été dit, d'avoir une base légale claire pour régler des aspects tout à fait prosaïques, tels que le financement de la prestation. C'est une solution pragmatique pour le bien-être de nos élèves, comme l'a dit M^{me} la Conseillère d'Etat, qui rendra les processus administratifs plus simples et plus rapides, ce qui est essentiel dans ce genre de situation, et que nous ne pouvons donc que soutenir.

Aussi, comme le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous invite à soutenir l'adhésion à cet Accord.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Merci beaucoup à tous les représentants des groupes qui se sont exprimés en faveur de cet Accord. Peut-être deux remarques.

La première, c'est que la langue de scolarisation dans l'hôpital est, certes, un questionnement, mais il faut savoir que les enseignantes et enseignants dans ces hôpitaux sont habitué-e-s à avoir des enfants qui parlent différentes langues – portugais peut-être, ou qui viennent aussi d'ailleurs, de l'étranger. Donc, l'enseignement, vraiment, s'adapte à la langue et au parcours scolaire de l'enfant, mais aussi aux contraintes médicales et des soins, des analyses que l'enfant doit subir. Donc, les enseignantes et enseignants, on peut leur faire confiance dans ces hôpitaux, ils et elles sont vraiment habitué-e-s à s'occuper de ces enfants d'après leur parcours, leur condition et leur langue de scolarisation.

Deuxième remarque : je suis très heureuse d'entendre cette volonté fribourgeoise qui est de mutualiser, de coopérer, de se coordonner, et je pense que c'est tout à notre honneur. On le voit, on a besoin de travailler avec les autres cantons. C'est un message que j'apprécie et je vous en remercie.

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). Je remercie également tous les groupes pour leur prise de parole et leur soutien à cet Accord. Je constate que l'entrée en matière est acquise et la question sur les langues a été répondue par la M^{me} la Représentante du Gouvernement.

> 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 à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

Art. 1

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). L'article 1 mentionne que le canton de Fribourg adhère à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier.

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

Annexe 1 : Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

> Adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

II. Modifications accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

III. Abrogations accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

IV. Clauses finales

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. La date d'entrée en vigueur se fera lorsque l'Accord sera effectif au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Titre et préambule

> Adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.

> 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 à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

> 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 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC / SVP), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS / SP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 93.*

Motion 2024-GC-170**Journée cantonale en faveur des personnes porteuses de handicap ainsi que des éducatrices et des éducateurs**

Auteur-s:	Bonny David (<i>PS/SP, SC</i>) Wüthrich Peter (<i>PLR/PVL/FDP/GLP, BR</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales
Dépôt:	28.06.2024 (<i>BGC juin 2024, p. 2723</i>)
Développement:	28.06.2024 (<i>BGC juin 2024, p. 2723</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	28.01.2025 (<i>BGC mars 2025, p. 843</i>)

Prise en considération

Wüthrich Peter (*PLR/PVL/FDP/GLP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts : je suis vice-président du Conseil de Fondation des Buissonnets à Fribourg, membre du Conseil de Fondation de la Rosière à Estavayer-le-Lac et du Comité d'INFRI, la faitière des institutions spécialisées du canton de Fribourg.

La motion de M. Bonny et moi-même propose de désigner une journée cantonale, une seule par année, une journée à thème, une journée d'action pour les personnes en situation de handicap et pour leurs éducatrices et éducateurs. Je tiens tout d'abord à partager avec vous cette citation de Nelly Biche de Bière qui m'inspire : "La différence est cette chose merveilleuse que nous avons tous en commun".

L'idée d'une journée cantonale est née l'année passée lors des Journées nationales qui ont eu lieu de mi-mai à mi-juin. Quoiqu'un peu longues, elles ont remporté un franc succès. Nous vint alors l'idée de désigner un jour précis à l'échelon cantonal et de concentrer certaines actions sur ce jour désigné par le Conseil d'Etat. Nous souhaitons pérenniser ce jour et maintenir une fréquence annuelle. Cela se fait pour d'autres journées thématiques ou journées d'action. Cette journée pourrait nous permettre de prendre des mesures concrètes et durables en faveur de l'inclusion au niveau cantonal.

La désignation d'une journée cantonale n'engendre pas de frais directs pour le canton. Notre proposition "ne mange donc pas de pain", comme on dit. Nos institutions sont très motivées à organiser ces marchés, des stands d'information, des animations, des points de rencontre, des concerts ou des jeux. Donnons-leur cette plateforme cantonale afin de valoriser les personnes en situation de handicap ainsi que toutes les personnes qui s'engagent pour eux, jour après jour, en les soignant, en les entourant, en les encourageant.

Liebe Deutschfreiburger, im Titel der deutschen Version gibt es einen Fehler wie auch in der Schlussfolgerung des Staatsrats, Kollege Seever hat mich gestern darauf aufmerksam gemacht, danke. Es geht nicht um kantonale Tage - in der Mehrzahl geschrieben -, sondern um einen einzigen Thementag pro Jahr auf kantonaler Ebene. Aktionen würden durch die spezialisierten Institutionen durchgeführt, Radio Freiburg würde eine Reportage vor Ort machen, die Freiburger Nachrichten würden dem Thema eine Doppelseite widmen, Grosseltern, Gotte, Götti, Geschwister, Onkel, Tanten würden gemeinsam die Begünstigten vor Ort besuchen. Es entstünden keine direkten Kosten für den Kanton. Arbeitsstunden, Projektarbeit und Nebenkosten würden im Rahmen der bestehenden Budgets der spezialisierten Institutionen aufgefangen. Einige von euch – das weiss ich – wirken in Stiftungsräten mit von Pflegeheimen und von Institutionen. Ich hoffe, Sie können unsere Motion unterstützen. Vielen Dank im Namen der Personen, die mit einer Behinderung leben müssen.

Moura Sophie (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux. Je n'ai pas de lien d'intérêt direct avec cette motion.

L'inclusion des personnes en situation de handicap est une priorité qui doit être traitée avec sérieux et efficacité. Si la motion déposée par les députés Bonny et Wüthrich demandant d'inscrire dans une loi une journée cantonale en faveur des personnes en situation de handicap pour promouvoir leurs droits part d'une intention louable, elle ne constitue toutefois pas la meilleure approche pour renforcer l'inclusion dans le canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat l'a bien démontré. Des actions concrètes ont déjà été menées en 2024 dans le cadre des Journées nationales d'action, avec le soutien du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Ces événements ont permis de sensibiliser largement le public et de mobiliser un grand nombre de partenaires. A la suite de ce succès, les cantons ont souhaité la reconduction d'une telle journée, qui sera ainsi mise sur pied dès 2027 et organisée tous les deux à trois ans.

Dès lors, organiser une journée cantonale supplémentaire, indépendante de cette dynamique nationale, risquerait de diluer les efforts et de réduire l'impact des initiatives qui seront mises en place.

Ce dont le canton de Fribourg a besoin, ce n'est pas d'une nouvelle journée symbolique, mais d'actions durables et structurantes. Plutôt que d'ajouter une journée cantonale, il faut concentrer les ressources sur des améliorations tangibles :

- > renforcer l'accessibilité des infrastructures et des transports publics pour garantir une mobilité autonome aux personnes en situation de handicap ;
- > faciliter l'insertion professionnelle, en encourageant les employeurs à recruter et adapter les postes de travail, plutôt que se limiter à des actions de sensibilisation ;
- > simplifier l'accès aux aides et aux prestations, en réduisant les lourdeurs administratives qui compliquent encore trop souvent le quotidien des personnes concernées.

Ces avancées nécessitent un engagement politique fort, un suivi des actions existantes et une meilleure allocation des ressources, plutôt qu'une multiplication d'événements qui, bien que symboliques, n'apportent pas toujours de solutions concrètes.

Le refus de cette motion ne signifie pas un désengagement en faveur des droits des personnes en situation de handicap. Il s'agit au contraire de s'assurer que chaque action menée soit pertinente, efficace et coordonnée avec les stratégies nationales. La priorité doit être donnée aux solutions concrètes et aux investissements durables, plutôt qu'à la création d'une nouvelle journée qui risquerait d'être redondante.

Enfin, l'inclusion des personnes en situation de handicap ne doit pas se limiter à une seule journée de sensibilisation. Chaque jour, des efforts doivent être faits pour garantir leur pleine participation à la société. L'engagement pour une société inclusive doit être constant, avec des mesures concrètes et durables plutôt que des actions ponctuelles. Ce n'est pas seulement un jour par an que nous devons mettre en lumière les défis et les contributions des personnes en situation de handicap, mais bien dans chaque décision politique, chaque aménagement urbain et chaque initiative sociale.

Ainsi, tout en réaffirmant son engagement pour une société plus inclusive, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutient la position du Conseil d'Etat et appelle le Grand Conseil à refuser cette motion.

Fahrni Marc (*UDC/SVP, VE*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Mes liens d'intérêts sont les suivants : je collabore dans différents comités et commissions en lien avec la santé et le social.

Plus de cinquante actions ont été menées en mai et juin 2024 dans le canton de Fribourg en faveur des personnes porteuses de handicap et des éducatrices et éducateurs. L'objectif premier de cette motion est de pérenniser annuellement ces actions afin de promouvoir les droits des personnes en situation d'handicap et de favoriser leur inclusion dans tous les domaines de vie. Le but recherché par cet instrument parlementaire est tout à fait louable. De son côté, le canton a largement soutenu et coordonné ces projets qui ont impliqué une trentaine de partenaires.

Depuis le dépôt de cette motion, un rapport élaboré par le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées a été publié. Ce rapport met en avant le succès rencontré lors de l'organisation de ces journées. Il mentionne également qu'il serait souhaitable de les reconduire. De son côté, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales souhaite conserver le lead afin que ces journées dans les différents cantons bénéficient d'une structure et d'une période communes. Un intervalle de deux à trois ans est préconisé et la prochaine action aurait lieu en 2027 sur une période de 15 jours.

Au niveau cantonal, il est nécessaire de préciser que plusieurs mesures sont actives dans le domaine. Celles-ci démontrent que les besoins des personnes handicapées sont reconnus, qu'un effort est fait pour favoriser leur autonomie et pour leur proposer une société inclusive. Certes, et je l'admets volontiers, nous devons poursuivre nos efforts. On peut néanmoins constater, au sein de nos communes, lors du dépôt d'enquêtes ordinaires, que ce domaine est traité sérieusement et qu'il évolue dans la direction souhaitée.

J'ai récemment échangé avec une personne porteuse d'un handicap lourd. Il disait que le handicap n'était pas suffisamment pris en compte et qu'il se sentait considéré uniquement lors des Téléthons, une fois par année, et lors des Jeux paralympiques, une fois tous les quatre ans. Ces propos sont, me semble-t-il, quelque peu réducteurs, mais il est facile de se prononcer ainsi quand on peut se tenir solidement sur ses deux jambes.

Pour ma part, je souhaite mettre en avant le secteur de la recherche médicale, secteur peu visible mais très important et soutenu financièrement de manière très solide.

Je tiens encore à relever la valeur inestimable du travail fourni par les éducatrices et éducateurs, de vrais sacerdoce mis à disposition du handicap.

Avec ces différentes considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre va à l'unanimité suivre les recommandations du Conseil d'Etat, qui préconise d'opter pour une organisation fédérale. Il va donc rejeter cette motion tout en relevant une fois encore le caractère positif qu'elle dégage.

Schwaller-Merkle Esther (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Frau Präsidentin, Herr Staatsrat, werte Anwesende. Ich spreche im Namen der Fraktion Die Mitte. Ein kantonaler Tag zugunsten von Menschen mit Behinderungen, um deren Rechte und ihre Inklusion in allen Lebensbereichen zu fördern, wird von uns nicht infrage gestellt, eher im Gegenteil. Er würde den internationalen Tag für Menschen mit Behinderungen vom 3. Dezember, welcher 1992 von der UNO-Generalversammlung bestimmt wurde, ergänzen. Doch damit solche Tage auch etwas bewirken, müssen diese bewirtschaftet beziehungsweise sichtbar gemacht werden und auch in der Bevölkerung verankert sein, wie zum Beispiel der von Swiss Milch organisierte Tag der Milch am 15. April. Ich habe vorhin rasch gegoogelt: Wissen Sie, welcher Tag heute ist oder welchen Aktionstag wir heute feiern? Gemäss Google ist der 28. März der Ehrentag des Unkrauts. Oder es gibt noch eine zweite Version: Der 28. März ist der Tag der Schwarzwälder Kirschtorte. Sie können wählen, aber ich habe beide nicht in der Presse gesehen. Es wurde nicht darüber geschrieben, und ich denke, wir alle wussten nicht, dass dieser Tag heute eigentlich auf dem Programm steht.

Der Kanton Freiburg unterstützte und koordinierte während des letzten Jahres die nationalen Aktionstage vom 15. Mai bis 15. Juni mit mehr als 50 Aktionen für die Rechte von Menschen mit Behinderung. Das Engagement der über 30 Partnerinnen und Partner trug dabei massgebend zum Erfolg der Aktionstage bei. Und wir haben auch Kenntnis genommen von diesem Tag. Dieser Aufwand kann nicht jedes Jahr erbracht werden und die Organisation von Aktionstagen sollte zudem im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Kantons bleiben. Der Staatsrat ist der Meinung, dass aus Effizienzgründen und zur Gewährleistung einer schweizweiten Reichweite solche Tage in Koordination mit dem Bund erfolgen sollten, das heisst alle zwei bis drei Jahre und für zwei Wochen ab dem Jahr 2027. Die Fraktion Die Mitte unterstützt diesen Vorschlag, da, wie bereits erwähnt, wenig bekannte Aktionstage nicht zielführend sind. Wir lehnen aus diesem Grunde diese Motion ab.

Raetzo Carole (*VEA/GB, BR*). Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s. Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier avec cette motion si ce n'est que depuis mon enfance, au sein de ma famille, j'ai eu la chance de côtoyer une personne en situation de handicap mental. Celle-ci est d'ailleurs la plus ancienne résidente des Buissonnets, une institution qui n'existait pas lorsqu'elle est née.

Je suis certaine que chacun d'entre nous connaît, dans son entourage, une personne en situation de handicap, qu'il s'agisse d'un handicap physique ou mental. Nous avons tous un proche, un ami, un collègue, un voisin qui vit avec des difficultés quotidiennes liées à un handicap. Mais qui prend réellement le temps de se mettre à leur place ? Qui prend réellement conscience de la réalité de ces vies, de ces luttes quotidiennes, lorsqu'on n'est pas directement touché par cette situation ? Je vous invite donc à réfléchir à ce que pourrait signifier pour ces familles, pour ces personnes, l'organisation d'une journée cantonale. Ce n'est pas simplement une question d'événements ou de célébrations, mais bien une question de reconnaissance et d'inclusion.

Cette journée offrirait à notre canton l'opportunité de mettre en lumière non seulement les défis et les obstacles quotidiens auxquels ces personnes font face, mais aussi leurs talents, leurs capacités et ce qu'elles apportent de précieux à notre société.

Le Conseil d'Etat est favorable à l'organisation de journées d'action en faveur des personnes en situation de handicap dans le canton, mais estime que celles-ci doivent se faire en coordination avec la Confédération. C'est comme si l'on disait qu'une ville peut organiser son propre festival à condition qu'elle se coordonne avec d'autres grandes villes. C'est comme si on disait qu'une équipe de hockey - c'est d'actualité - ne pouvait jouer son match qu'en suivant la stratégie d'une autre équipe, sans pouvoir adapter son jeu à ses propres forces.

Et pourtant, le canton de Fribourg n'a-t-il pas les moyens de créer un événement qui se distingue, qui fait écho aux besoins et aux réalités de son territoire ?

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s vous invite à réfléchir à ce que pourrait signifier pour ces familles et ces personnes l'organisation d'une telle journée cantonale. Quant au travail des éducateurs, il est essentiel et mérite d'être mis en avant. Ces éducateurs jouent un rôle clé, et bien qu'ils effectuent ce métier avec passion et engagement, il est certainement de notre devoir de leur apporter la reconnaissance et le soutien qu'ils méritent.

Pour toutes ces raisons, notre groupe vous invite à soutenir cette motion. Une journée cantonale d'action n'est pas un luxe. Ce n'est pas une dépense superflue. C'est un investissement dans une société solidaire.

Savary Daniel (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Mes liens d'intérêts : je suis président de la Commission fribourgeoise des barrières architecturales, membre du Comité du Forum Handicap Fribourg et membre de la Commission d'accessibilité.

Et c'est bien en raison de près de 30 ans de bénévolat en faveur des personnes en situation de handicap que je prends la parole et que je vais m'abstenir sur l'objet qui nous est proposé. En effet, comme l'a récemment déclaré le directeur d'une grande institution fribourgeoise en faveur des personnes handicapées, le handicap, ce n'est pas une fois par année, mais c'est toute l'année. Je peux témoigner, en tant que spécialiste de la construction adaptée, que souvent, bien trop souvent, les personnes handicapées sont oubliées par les architectes, les planificateurs et surtout par les services techniques des communes censées faire appliquer la loi.

Il n'y a pas une infrastructure publique récente qui n'a pas souffert d'un défaut d'accessibilité. Exemples : la gare de Bulle, celle de Châtel, le CO de Riaz, le Service technique de la Ville de Bulle et même notre honorable Hôtel cantonal, dont les escaliers que nous avons toutes et tous empruntés ce matin n'ont pas les marquages élémentaires pour les personnes malvoyantes. Pourtant, ce type de marquage est obligatoire et est imposé par la Constitution fédérale, la loi fédérale, la loi cantonale, son règlement d'application et la norme SIA 500. Ces escaliers ont été dûment approuvés par le Service technique de la Ville et certainement par le Service des bâtiments du canton. Par ailleurs, j'aurais la délicatesse de ne pas trop insister au sujet du pavage de l'esplanade de la Cathédrale qui ne correspond ni aux normes, ni à la convention passée avec des représentants de personnes handicapées, faisant du quartier historique et emblématique de Fribourg et du canton un exemple à ne pas suivre.

Et que dire de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), dont la mise en œuvre cantonale se fait toujours attendre ? Et que dire des années perdues quant à la mise aux normes nationales des arrêts de bus quand les TPF soutenaient *mordicus* les solutions fantaisistes et excluaient des personnes à mobilité réduite, etc. ?

L'idée d'instaurer une journée de la personne handicapée est louable. Je ne doute pas une seule seconde que les auteurs de la motion sont animés des meilleures intentions qu'il soit. Mais l'autonomie des personnes handicapées, je le répète, est une affaire de tous les jours. Et si je m'emporte aujourd'hui, si je n'adhère pas à cette énième mesure symbolique, c'est que le travail qui reste encore à accomplir est énorme et qu'il est de notre devoir, nous, parlementaires, de faire en sorte que l'intégration des personnes en situation de handicap devienne réalité durant toute l'année, ici et maintenant.

Seewer Bojan (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Je parle en mon nom. Je suis directeur d'une institution pour personnes en situation de handicap, membre de la Conférence de branche INSOS Suisse et membre de la Commission permanente cantonale INFRI Habitat et travail.

Le domaine du handicap est actuellement en pleine transformation. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées constitue le cadre décisif qui favorise les droits et la participation des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie sociale. Beaucoup de choses ont déjà été accomplies, mais la participation à et dans la société reste encore insuffisante. Les personnes en situation de handicap se heurtent encore à des barrières qui empêchent leur intégration et leur participation égale à la vie sociale.

Die nationalen Aktionstage, die der Kanton Freiburg 2024 unterstützt hat, stellen einen positiven Schritt dar, um diese Thematik ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Die Zusammenarbeit - es wurde mehrmals betont - mit über 30 Partnern und die Durchführung von mehr als 50 Aktionen waren ein wertvoller Beitrag zur Sensibilisierung und Förderung der Inklusion.

Der Staatsrat unterstützt diese Initiative und sieht die Weiterführung der nationalen Aktionstage alle zwei bis drei Jahre als einen effektiven Weg, um das Thema weiterhin auf nationaler sowie kantonaler Ebene voranzutreiben.

Allerdings sollten auch die lokalen Bedürfnisse des Kantons Freiburg berücksichtigt werden. Der Kanton verfügt bereits über eine Koordinatorin beim Sozialvorsorgeamt, welche genau diese Aufgabe hat, die Bestrebungen der Behindertenrechtskonvention zu fördern und die verschiedenen Akteure im Behindertenbereich zu vernetzen. Angesichts dieser bestehenden Koordinationsstruktur entstehen meines Erachtens keine zusätzlichen Kosten, wenn der Kanton einen festen, jährlichen Aktionstag zur Förderung der Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen einführt. Dieser Aktionstag würde nicht die bestehenden nationalen Aktionstage ersetzen, sondern vielmehr als ergänzende lokale Massnahme dienen.

Die Motionäre streben nicht an, die Aktionstage des vergangenen Jahres - wie es der Staatsrat in seiner Antwort erläutert - zu verankern, sondern sie möchten lediglich einen fixen Tag definieren.

In der deutschen Fassung ist im Text, wie Kollege Wüthrich bereits erwähnt hat, von Tagen in der Mehrzahl die Rede. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Motionäre lediglich *einen* fixen Aktionstag fordern. Die Einführung eines fixen Aktionstags würde den bereits eingeschlagenen Weg in Richtung UN-BRK und das relativ moderne Behindertengesetz des Kantons Freiburg aus dem Jahre 2017 weiter stärken.

Dieser Tag könnte als jährlicher Fixpunkt dienen, der die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sichtbar macht und gleichzeitig die bereits vorhandene Koordinationsstruktur des Kantons sinnvoll nutzt.

In der Debatte oder auch in unserer Fraktion wurde darüber diskutiert, ob das gewählte politische Instrument richtig ist. Ein Postulat oder eine Anfrage würden an der Ausgangslage wenig verändern, da sie keine Verbindlichkeit schaffen. Die Ergänzung des Gesetzes hingegen würde genau diese Verbindlichkeit schaffen.

En conclusion, on peut dire que le Gouvernement cantonal est sur la bonne voie en soutenant les Journées d'action nationales. Toutefois, les besoins du canton de Fribourg et les structures déjà existantes devraient être pris en compte dans la planification afin de promouvoir, de manière continue et ciblée, le dialogue sur les droits des personnes en situation de handicap.

Pour ces raisons, je soutiens la motion.

Rey Alizée (*PS/SP, SC*). Mes liens d'intérêts : je travaille pour une ONG qui défend les intérêts des personnes en situation de handicap, je suis présidente d'une école spécialisée et j'ai une sœur en situation de handicap.

En Suisse, une personne sur cinq se trouve en situation de handicap. Je tiens à le préciser parce que cela me paraît énorme. On pense toujours que la personne en situation de handicap est une personne en fauteuil ou qui souffre d'un handicap cognitif. Mais finalement, cela touche une grande partie de la population : une personne sur cinq. Et cela va bien au-delà des institutions. Beaucoup de personnes en situation de handicap ne vivent pas en institution. Elles travaillent, elles sont actives dans la société. Mais il manque encore beaucoup de choses, je dois le dire. On a énormément à faire à ce niveau-là, on n'en fait pas assez. D'autres cantons tels que le Valais, Bâle, mais aussi Genève, ont pris des mesures pour améliorer l'inclusion. Et une journée dédiée aux personnes en situation de handicap sensibilise, visibilise ces personnes pour leur permettre une meilleure inclusion dans la société. Pour moi, c'est essentiel, et je vais soutenir cette partie-là.

Je reviens sur les propos tenus par une députée PLR qui expliquait que la journée ne servait à rien, qu'il fallait des actions durables et concrètes. Pour moi, il faut les deux. Et puis, j'ai un problème au niveau de la cohérence. Lorsqu'on parle d'actions durables et concrètes, eh bien, il y a notamment l'école inclusive. Et ces derniers mois, le PLR suisse a pris position pour supprimer l'école inclusive, qui est pourtant une mesure concrète et durable. Je me pose donc la question au niveau de la cohérence du PLR dans ses propos. Pour moi, il faut les deux.

La question de la date est négligeable. On doit continuer sur cette lancée parce qu'il y a énormément de choses à faire, tant au niveau de l'accès aux bâtiments, mais aussi au niveau des services. Tous les restaurants ne sont pas accessibles. Vous pouvez peut-être aller au restaurant, mais pas aux toilettes pour vous laver les mains car il y a des escaliers, des obstacles. C'est une réalité qu'il est important de faire exister, de visibiliser au niveau cantonal par une journée d'action. Celle-ci n'a pas d'impact financier pour le canton. C'est donc une excellente chose. Je vous invite à soutenir cette motion.

Esseiva Catherine (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet et je parle en mon nom.

La motion demande d'organiser une journée cantonale en faveur des personnes porteuses de handicap. Cette journée a pour but de promouvoir les droits et le bien-être de ces personnes. La motion est donc relativement simple et n'amène que peu de contraintes, juste de l'engagement. L'objectif principal : améliorer l'exclusion sociale encore très présente dans notre société. On parle bien de handicap, donc potentiellement de personnes n'ayant pas choisi cette situation de handicap. Par le biais de cette motion, de cette action de considération, nous pourrions attirer davantage d'attention sur cet environnement en nous demandant comment se déroule la vie des personnes en situation de handicap. Que faut-il mettre en place pour que ces personnes atteintes à différents niveaux de handicap puissent vivre le plus activement possible et dignement ?

Cette motion nous demande, un jour par année, de prendre conscience de la situation des handicapés, de mener une réflexion sur leurs infrastructures de vie. De mon point de vue, cette attention est indispensable pour une intégration réussie. La question est la suivante : quelle dynamique voulez-vous accorder aux handicapés au sein de notre société fribourgeoise ? Une attention tous les deux à trois ans ou une attention annuelle ? La réponse est claire. C'est par la répétition d'actions et de communication que l'intégration des handicapés pourra se mettre en place au sein de notre société fribourgeoise. Peu importe le niveau d'action nationale. L'objectif est bien la considération, la légitimité, la continuité du message pour une meilleure intégration. Laissons la place à cette information, donnons de l'espace et de la dynamique à cette mobilité réduite.

De mon point de vue, les arguments du Conseil d'Etat sont trop simplistes. Alors que le Conseil d'Etat mentionne comme objectif l'amélioration de l'exclusion sociale des handicapés, il exclut aujourd'hui de leur accorder une journée de considération annuelle sous prétexte de se rallier au plan national. Évidemment, on se ralliera à l'événement national, c'est clair. On se ralliera également à toutes les actions politiques accordées en attendant. Cette motion vise à obtenir une considération spécifique envers les handicapés fribourgeois et une meilleure intégration.

Chers collègues, créons cette journée cantonale. Dynamisons cet espace pour les handicapés et accordons-leur une visibilité. Soyons les ambassadeurs de cette future journée fribourgeoise. Je vous invite à peser sur le vert, la couleur de l'espoir, pour animer cette future journée pour les handicapés.

Dietrich Laurent (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Je souhaite juste réagir aux propos de Monsieur Savary afin d'éviter que n'importe quoi se dise dans cette enceinte. Il semble tenir ses appréciations personnelles pour normes. Je tiens à rappeler que dans le cadre du quartier du Bourg, le pavage a été étudié en collaboration avec les milieux concernés PMR. Nous avons effectué un pavage test, qui a été validé. Nous avons alors décidé d'investir deux millions de francs pour réaliser un pavage plus acceptable, de meilleures jointures, ainsi que pour investir dans les machines qui devaient ensuite effectuer les rénovations. Que ce soit dit dans cette enceinte.

Moura Sophie (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Mon parti et mon intervention ayant été interpellés par la députée Rey, je me permets de lui répondre.

Je n'ai jamais dit qu'une journée cantonale ne servait à rien. J'ai juste dit qu'une journée symbolique, bien sûr, sert à quelque chose. Cependant, des actions concrètes sur le terrain pour ces personnes en situation de handicap seraient beaucoup plus efficaces. Lorsque vous dites que le parti PLR suisse est contre l'école inclusive, sachez que ce n'est pas vrai. Tous les enfants ont le droit à l'école et doivent avoir une place. Par contre, le PLR suisse dit qu'actuellement, l'école inclusive n'atteint pas ses objectifs. Etant directrice d'école primaire, je pense être bien placée pour voir les effets sur le terrain. Cela est un autre sujet sur lequel je me réjouis de débattre dans quelques temps.

Savary Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Je réponds rapidement à M. Dietrich : les faits sont têtus, je persiste et je signe, je connais mes dossiers.

Bonny David (PS/SP, SC). Mon lien d'intérêt : je suis membre du Conseil consultatif de la Fondation Les Buissonnets.

Aujourd'hui, avec mon collègue Peter Wüthrich, nous vous proposons une initiative qui, à notre sens, est non seulement essentielle, mais aussi profondément symbolique : instituer une journée dédiée aux personnes en situation de handicap et à celles et ceux qui, chaque jour, œuvrent avec dévouement pour leur bien-être et leur inclusion. Cette journée ne coûtera rien à l'Etat, mais aura un impact considérable sur la reconnaissance de ces individus et de leur travail.

Il est indéniable que le canton de Fribourg, comme de nombreuses autres régions, s'est engagé depuis plusieurs années dans un mouvement vers l'inclusion des personnes porteuses de handicap. Des avancées ont été réalisées, des dispositifs ont été mis en place, mais il reste encore du chemin à parcourir. Il est de notre devoir, en tant que représentants de la population, de reconnaître l'importance de ce parcours, de cette évolution et d'affirmer que nous sommes une société qui valorise la diversité, l'égalité des chances et la dignité de toutes et tous. La journée proposée serait une occasion de marquer cette reconnaissance. Elle serait un espace pour mieux sensibiliser le public à la réalité des personnes en situation de handicap, pour valoriser leur engagement et leur contribution à la société, mais aussi pour saluer le travail exceptionnel des éducateurs et des éducatrices qui accompagnent ces personnes dans leur quotidien, avec professionnalisme, patience et compassion.

Un mot pour le choix de l'outil parlementaire. On n'en a pas non plus 36'000. C'est tout simple : on s'est inspiré du choix qui avait été fait pour instituer, de manière pérenne, la Session parlementaire des jeunes.

Concernant les Journées nationales, c'est très bien, mais on n'en parle que depuis 2024. On nous dit qu'en 2025, on prévoit quelque chose pour 2027. Et puis après, peut-être tous les deux ou trois ans. Je suis désolé, mais c'est extrêmement flou. Ça peut s'arrêter du jour au lendemain. Tout ce qu'on demande, c'est une journée cantonale fribourgeoise. Et ça, on sait le faire quand on dit : "Ici, c'est Fribourg".

Contrairement à ce qui a été dit dans la réponse du Conseil d'Etat, nous tenons à souligner que cette initiative ne représente aucun coût supplémentaire pour l'Etat de Fribourg. Il s'agit d'un acte symbolique et d'un appel à la responsabilité collective. Aucun financement spécifique n'est nécessaire. Il pourrait y avoir des actions, mais sans générer de dépenses publiques. A la suite de la réponse du Conseil d'Etat, nous pouvons préciser qu'il ne s'agit pas d'un fardeau financier, mais d'un investissement dans le bien-être collectif, dans le respect de la dignité humaine et dans la promotion de valeurs qui sont au cœur de notre société fribourgeoise.

Permettez-nous également de souligner un paradoxe que nous ne pouvons ignorer. Le Grand Conseil a en effet décidé, il n'y a pas si longtemps, de consacrer près de 4 millions de francs pour organiser un Championnat du monde de hockey sur glace sans l'équipe de Suisse. Nous étions près de 80% des députés à valider ce choix. J'en faisais partie. Pourtant, face à une proposition qui ne coûtera absolument rien à l'Etat, qui ne représente aucune charge financière, mais qui en revanche représente une immense valeur symbolique et humaine, nous entendons certains rechigner à la soutenir. Ce contraste est frappant. Il ne s'agit pas de dévaloriser le sport ou cet événement en particulier, mais de nous interroger sur nos priorités.

Instaurer cette journée serait un message fort qui irait bien au-delà des discours politiques. Ce serait un acte concret, simple mais puissant qui témoignerait de notre volonté d'aller de l'avant et de faire de notre canton un modèle d'inclusion et de solidarité. Chers collègues, nous vous invitons à soutenir cette initiative. Ne laissons pas cette opportunité nous échapper. En adoptant cette journée, nous envoyons un message clair à toutes les personnes porteuses de handicap et à tous ceux qui œuvrent à leur côté. Nous vous voyons. Nous vous entendons et nous vous soutenons. Et ensemble, nous construisons un Fribourg plus humain, plus solidaire et plus inclusif.

Pour conclure, nous vous remercions pour votre attention et vous invitons à prendre en considération cette proposition qui est plus que jamais une nécessité.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Tout d'abord, je remercie toutes les personnes qui sont intervenues ce matin sur un thème qui est sur la table du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est absolument conscient des difficultés qu'il y a encore, dans notre canton de Fribourg, en lien avec certains accès ou avec la mobilité pour les personnes en situation de handicap. Nous sommes également conscients qu'il y a des

coûts à absorber ces prochaines années pour améliorer la situation. Le Conseil d'Etat est aussi conscient de l'immense travail effectué dans notre canton par les éducateurs et éducatrices. Personnellement, j'ai suivi une formation d'éducateur, je me rends donc très bien compte des difficultés.

On a toujours des choses à améliorer, c'est une chose importante. On veut organiser une journée cantonale fribourgeoise pour les personnes en situation de handicap. Or, c'est justement dans ce but-là que le canton de Fribourg ne doit pas se démarquer du reste de la Suisse. En effet, des personnes sont prises en charge dans tous les cantons. Des personnes d'origine fribourgeoise, qui vivent dans les cantons de Vaud, Genève, Zurich ou autres, ne pourraient donc pas bénéficier de cette journée-là parce qu'elles vivent dans un autre canton. Notre but est justement d'organiser un événement de qualité qui devrait être relié à un événement national. C'est pour ça que l'on participe, par la loi, à cet événement national qui nous permet de bénéficier de l'aura nationale. Cela donne davantage d'ampleur que pourrait procurer un événement fribourgeois - certes non négligeable, je ne conteste pas cela -, et nous aurons une meilleure visibilité si la Suisse entière organise un tel événement.

Une telle journée d'action n'est pas la seule manifestation proposée dans le canton. Nous avons des actions qui se passent dans le domaine de la politique de la personne en situation de handicap. Le canton prévoit d'ailleurs de soutenir le projet inclusif. Et là, je rejoins certains propos qui ont été émis ce matin. Nous souhaitons vraiment soutenir l'inclusion. Plusieurs dizaines de projets de ce type ont vu le jour ces dernières années. Le Conseil d'Etat est absolument conscient de leur importance et ne laissera pas tomber. Il continuera à considérer ces personnes-là en essayant de comprendre leur handicap et de trouver les meilleures solutions possibles. J'essaie vraiment de rendre le plus visible possible ces situations de handicap en soutenant ces personnes-là et surtout les personnes qui travaillent à leur côté au quotidien, jour et nuit, 7 jours sur 7.

Sur ces considérations, je maintiens la position du Conseil d'Etat qui est de refuser la présente motion en se ralliant aux Journées nationales qui sont organisées pour les personnes en situation de handicap.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 48 voix contre 40. Il y a 4 abstentions.

Ont voté en faveur de la motion:

Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA / GB), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Bonny David (SC,PS / SP), Bronchi Laurent (SC,VEA / GB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kehl Roland (SE,VEA / GB), Kubschi Grégoire (GR,PS / SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Menétrey Lucie (SC,PS / SP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Pfister Vincent (FV,VEA / GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Schroeter Alexander (LA,PS / SP), Seewer Bojan (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS / SP). *Total: 48.*

Ont voté contre:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre / Die Mitte), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 40.*

Se sont abstenus:

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 4.*

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

Rapport 2024-DSAS-31

Assurer la prise en charge stationnaire et ambulatoire dans leur langue maternelle des enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques (Rapport sur mandat 2021-GC-85)

Représentant-e du gouvernement: **Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
 Rapport/message: **28.01.2025 (BGC mars 2025, p. 566)**

Discussion

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Ce rapport nous permet de prendre connaissance de l'assurance de la prise en charge stationnaire et ambulatoire, dans leur langue maternelle, des enfants et adolescents germanophones du canton souffrant de problématiques psychiques. Ce rapport a été demandé et réalisé par Maryse Aebischer et Patrice Zurich.

De ce rapport découlent de nombreuses recommandations, 14 au total, ainsi que 17 constats cantonaux qui nous permettent de nous faire une idée de ce qui se passe dans le canton à ce niveau-là. Certes, il n'était pas simple d'élaborer ces recommandations car on ne disposait d'aucune statistique. Cela nous a cependant permis de faire une avancée à ce sujet. Le but était bien entendu de sensibiliser le Conseil d'Etat aux problématiques.

En 2024, une journée spécifique a été consacrée à ce rapport. Tout le réseau s'occupant de l'enfance en situation problématique ou en difficulté s'est alors mis autour de la table. Durant cette journée, nous avons pu discuter avec tous les partenaires concernés. Il était important de sensibiliser tout le réseau fribourgeois aux problématiques et surtout au manque de places constaté actuellement. J'en suis absolument conscient. Nous devons, dans les années à venir, combler ce manque. Si l'on devait manquer de places pour des personnes en situation de handicap parlant la langue allemande à Fribourg, on pourrait en trouver à Berne, par exemple, ou dans d'autres cantons.

Jakob Christine (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Meine Interessenbindung: Ich habe diesen Auftrag von Frau Bernadette Mäder Brühlhart mitunterzeichnet. Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion dankt dem Staatsrat für den Bericht. Frau Bernadette Mäder Brühlhart hat diesen Auftrag am 7. Juni 2021 eingereicht. Am 10. September 2021 wurde er hier im Grossen Rat an den Staatsrat überwiesen. Der Staatsrat hat danach eine Arbeitsgruppe mit dem Co-Präsidium von Präsidentin Maryse Aebischer und dem Co-Präsidenten Patrice Zurich eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe traf sich zwischen 2021 und 2023 zu 14 Sitzungen. Der Staatsrat hat den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe am 28. Januar 2025 erhalten und zur Kenntnis genommen. Die Arbeitsgruppe hat in diesem Bericht 17 Feststellungen und 14 Empfehlungen an den Staatsrat erläutert.

Beim Durchlesen des Berichts ist mir aufgefallen, dass der Bericht nicht nur für die deutschsprachigen Kinder und Jugendlichen gemacht wurde. Er zeigt auf, dass auch die französischsprachigen Kinder und Jugendlichen betroffen sind. Die Arbeitsgruppe zeigt in ihrem Bericht auf, dass es um ein Viertel deutschsprachiger und um drei Viertel französischsprachiger Kinder und Jugendlicher geht. Es fehlen in beiden Sprachen Kinderpsychologen und -psychologinnen. Im Jahre 2022 hat der Staatsrat die lang ersehnte Vereinbarung mit dem Kanton Bern unterzeichnet, dazu herzlichen Dank. Dies hat eine grosse Entschärfung der Situation der deutschsprachigen Kinder und Jugendlichen ergeben. Meiner Meinung nach sollten wir vermehrt mit anderen Kantonen zusammenarbeiten, um mit solchen prekären Situationen künftig besser umgehen zu können. Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass einige Empfehlungen bereits umgesetzt wurden oder bereits im Gang sind, zum Beispiel die Empfehlungen 4 und 12. Darüber hinaus wurden die Kosten weiterer Empfehlungen beziffert, die im Rahmen des Finanzplans 2025 bis 2028 beantragt werden. Bei der Einführung dieser Massnahmen werden die verfügbaren Finanzressourcen berücksichtigt und entsprechend der Entwicklung des Kantonshaushalts Anpassungen vorgenommen. Von den 14 Empfehlungen konnten einige umgesetzt werden. Insgesamt hängt es mit den Finanzen zusammen und diesen werden wir hier im Grossen Rat annehmen oder ablehnen.

Dietrich Laurent (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet. Le groupe Le Centre remercie vivement le Conseil d'Etat et plus particulièrement la Direction de la formation et des affaires culturelles et la Direction de la santé et des affaires sociales pour la mise sur pied du groupe de travail, l'élaboration du rapport présenté et le plan de mesures proposées.

La problématique de l'accès des enfants et adolescent-e-s aux soins psychiatriques dans leur langue maternelle revêt d'un enjeu croissant dans un canton bilingue. Même si les statistiques sont aujourd'hui insuffisantes, les spécialistes ont pu travailler avec certaines hypothèses, menant à 13 constats et 14 recommandations, souvent au travers de projets-pilotes pour les mesures à court terme. Il faut noter qu'il est difficile de prévoir l'évolution de ce domaine et des besoins futurs des personnes prises en charge.

Selon le rapport, si l'accès aux soins est perfectible, l'accès à l'information, au soutien public et à l'aide financière ne peut pas aujourd'hui être garanti pour toute la population, particulièrement en langue allemande. Mais le constat le plus préoccupant peut-être est l'accroissement tant des besoins de soutien que des besoins de prise en charge chez les jeunes, dont la moitié ne peut réintégrer l'école régulière sans mesures supplémentaires de soutien. Selon les statistiques, il y a eu 137 admissions au Centre de soins hospitaliers en 2019. Il y en a 245 en 2022. L'augmentation est donc frappante. Actuellement, la durée d'attente de prise en charge est de deux mois et le manque est estimé à 27 places pour les germanophones. Imaginez-vous devoir patienter deux mois alors que vous avez un problème de la sorte. Il semble dès lors que les mesures à court, moyen et long terme proposées soient une vraie nécessité. Cependant, elles dépendront évidemment des moyens financiers à disposition ces prochaines années. Les mesures ambulatoires, celles de sensibilisation et de formation, y compris de la cellule familiale, les tandems socio-sanitaires ou la mise en réseau des différentes institutions et le futur HFR sont particulièrement intéressants.

Pour poursuivre le suivi de cette thématique, le groupe Le Centre recommande de parfaire les données à disposition, de suivre les différents projets de manière active et d'établir, au profit des deux directions concernées, un nouveau rapport complet d'ici à trois ans, avec un regard particulier sur la situation des germanophones.

Brügger Adrian (*UDC/SVP, SE*). Ich habe keine Interessenbindung mit diesem Objekt. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat diesen Bericht eingehend diskutiert und dankt dem Staatsrat für den hier vorgelegten Bericht.

Die psychiatrische Versorgung von Kindern und Jugendlichen im Kanton Freiburg weist erhebliche Defizite auf, insbesondere für die deutschsprachige Bevölkerung. Während das Angebot für französischsprachige Kinder in den letzten Jahren ausgebaut wurde, bestehen weiterhin Engpässe in der ambulanten, teilstationären und stationären Betreuung. Lange Wartezeiten, fehlende Kapazitäten und eine unzureichende Früherkennung psychischer Erkrankungen erschweren eine frühzeitige und bedarfsgerechte Versorgung. Ein zentrales Problem ist der Mangel an Plätzen in teilstationären Einrichtungen. Der Bericht zeigt auf, dass mindestens 27 Plätze für deutschsprachige Kinder fehlen. Zudem gibt es keine speziell auf diese Gruppe ausgerichtete stationäre Abteilung, weshalb Betroffene auf ausserkantonale Angebote, beispielsweise diejenigen in Bern, angewiesen sind. Auch im ambulanten Bereich sind die Wartezeiten mit rund zwei Monaten lange, zu lange, um frühzeitige Interventionen zu gewährleisten.

Ein weiteres zentrales Problem ist die mangelnde Früherkennung psychischer Auffälligkeiten. Fachkräfte im Vorschulbereich sind oft nicht ausreichend über Meldewege informiert, und es existiert kein kantonsweites Programm zur Förderung der psychischen Gesundheit vor Schuleintritt. Auch der obligatorische Gesundheitscheck vor der Einschulung berücksichtigt keine psychischen Auffälligkeiten, was dazu führt, dass viele Probleme erst spät erkannt werden. Zusätzlich erschwert die mangelnde Zusammenarbeit zwischen Schulen, Psychiatrie und Sozialdiensten die frühzeitige Unterstützung betroffener Kinder.

Um diese Defizite zu beheben, sind mehrere Massnahmen erforderlich. Zunächst muss die Kapazität im teilstationären und stationären Bereich erweitert werden. Dies kann durch die Schaffung von zusätzlichen Plätzen im ZDJ für französischsprachige Kinder und die Einrichtung einer zweisprachigen Tagesklinik mit 8 Plätzen für Kriseninterventionen geschehen. Ebenso essenziell ist die Verbesserung der Früherkennung und Prävention. Ein kantonsweites Programm nach dem Vorbild des Triple-P-Programms könnte dazu beitragen, psychische Auffälligkeiten bereits im Vorschulalter zu erkennen und frühzeitig gegenzusteuern. Zudem sollten Lehrkräfte und Vorschulpädagogen verstärkt in diesem Bereich geschult werden, auch eine engere Zusammenarbeit mit Haus- und Kinderärzten könnte die Erkennung und Behandlung psychischer Erkrankungen verbessern.

Schliesslich muss die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren optimiert werden. Der Ausbau der Liaison Psychiatrie an Schulen könnte eine direkte Unterstützung für betroffene Schülerinnen und Schüler ermöglichen. Die derzeitigen Mängel in der psychiatrischen Versorgung von Kindern und Jugendlichen im Kanton Freiburg fordern dringende Massnahmen. Die Umsetzung gezielter Lösungen ist notwendig, um eine bedarfsgerechte und gerechtere Versorgung aller betroffenen Kinder zu gewährleisten. Durch eine Kombination aus Kapazitätserweiterung, verbesserter Früherkennung und optimierter Zusammenarbeit kann eine nachhaltige Verbesserung der psychischen Gesundheitsversorgung erreicht werden.

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

Julmy Markus (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Meine Interessenbindungen zu diesem Bericht: Ich bin Mitverfasser des Auftrages 2021-GC-85 und Schulpräsident der Gemeinde Schmitten.

Endlich, fast 4 Jahre nach unserer Intervention, liegt der Bericht vor, der dank dem eingereichten Auftrag ausgelöst wurde. Dieser ist sehr ausführlich und detailliert ausgefallen. An dieser Stelle möchte ich der beauftragten Mandatsträgerin Frau Maryse Aebischer und dem Mandatsträger Patrice Zurich herzlich für die geleistete und exzellente Arbeit danken.

Wie dem Bericht zu entnehmen ist, wurden verschiedene Massnahmen zur Verbesserung und der Sicherstellung der stationären und ambulanten Versorgung deutschsprachiger Kinder und Jugendlicher mit psychischen Problemen in ihrer Muttersprache angedacht und auch bereits zum Teil umgesetzt.

Mit der Schaffung von 5 Plätzen in der Tagesklinik für deutschsprachige Jugendliche sowie mit dem Abkommen mit der UPD Bern scheinen mir die geforderten Ansprüche zurzeit erfüllt. Die 5 Plätze in der Tagesklinik sind gut berechnet in Anbetracht des Angebots an Plätzen für die französischsprachigen Jugendlichen. Sie entsprechen den heutigen Bedürfnissen (gemäss Statistiken der Direktion der Tagesklinik). Wie im Bericht aber steht, werden die Bedürfnisse in Zukunft grösser werden, nur schon aufgrund der steigenden Bevölkerungszahl, insbesondere auch, wenn wir keine anderen Massnahmen andenken und einführen.

Die Platzierung von Kindern und Jugendlichen in der Tagesklinik ist eine für jedes Kind sowie für dessen Eltern sehr schwerwiegende Massnahme. Es ist absolut wichtig, dass psychische Probleme bei Kindern so früh wie möglich entdeckt werden, wenn möglich beim Eintritt in die Schule oder schon im Vorschulalter, und dass die Schulinstanzen bei der Betreuung dieser Kinder mit Problemen vom FNPG gestützt werden, so wie dies schon in den Institutionen und Pflegeheimen geschieht.

Es wäre auch sinnvoll, dass beim Auftreten von psychischen Verhaltensstörungen in der Schule die neu eingeführten Schulsozialarbeiter mit KrankenpflegerInnen zusammenarbeiten könnten - in einer Tandemfunktion -, namentlich, um die Eltern zu orientieren und ihnen zu helfen, die vorgeschlagenen Massnahmen für ihr Kind zu akzeptieren.

Zudem müssten die Tageskliniken ihre Leistungen diversifizieren, zum Beispiel mit einem Teilzeit-Angebot, um zu verhindern, dass die Kinder zu lange aus dem regulären Schulleben ausgeschlossen werden.

Weiterhin sind Tageskliniken nicht in der Lage, sehr schwierige Fälle, z.B. in akuten Krisensituationen, zu betreuen. Deshalb sollte dringend innerhalb des FNPG eine zweisprachige Tagesklinik geschaffen werden, um diese Kinder und Jugendlichen für kurze Zeit aufnehmen zu können.

Mein abschliessender Wunsch bleibt, dass die verschiedenen involvierten Direktionen in diesem eminent wichtigen Thema noch verstärkt zusammenarbeiten, sich unterstützen und die bestmögliche Lösung für die Kinder und Jugendlichen anstreben. Damit dies erfolgreich umgesetzt werden kann, werden auch entsprechende finanzielle Ressourcen notwendig sein.

Ich bin, wie eingangs erwähnt, froh um die bereits umgesetzten Massnahmen und werde die Entwicklung der Angebote auch in Zukunft aufmerksam weiterverfolgen.

Baeriswyl Laurent (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Avec le présent dossier, j'ai le lien d'intérêt d'être de plus en plus confronté, en tant que directeur d'un Cycle d'orientation, à des situations en lien direct avec les difficultés psychologiques des enfants et des jeunes. Je m'exprime en mon nom. Je vous remercie pour ce rapport détaillé.

In der Schule kommt die ganze Gesellschaft zusammen, und sie ist entsprechend deren Spiegelbild. Das sind Kinder und Jugendliche in einer grossen Mehrheit, wo Elternhaus und das ganze Umfeld sehr harmonisch miteinander umgehen und alles bestens läuft.

Aber das sind auch persönliche und familiäre Schicksalsschläge sowie gesellschaftliche Einflüsse, welche in der Schule aufeinandertreffen.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die Mühe haben, den Schritt nach draussen und rein in die Schule zu machen, wird grösser. Es fehlt beispielsweise an allen Ecken und Enden an Psychiatrieplätzen für Kinder und Jugendliche. Familien und Betroffene können teilweise nur sehr ungenügend oder gar nicht unterstützt werden.

Für alles, was nicht nach Schema läuft, wird die Verantwortung immer stärker auf die Schule und die öffentliche Hand abgewälzt. Der Bericht zeigt eindrücklich auf, was bereits unternommen wurde und wie gross das Angebot heute ist.

Wir haben heute ein tolles Angebot mit Relaisklassen, allgemeinen SES-Massnahmen, Tagesklinik, Vereinbarungen mit anderen Kantonen wie beispielsweise Bern für die UPD. Endlich haben auch deutschsprachige Kinder und Jugendliche Zugang zu stationären psychiatrischen Institutionen.

Aber Achtung: Die Anzahl Fälle nimmt nicht nur bei uns, sondern auch in anderen Kantonen weiter zu. Sich auf andere Kantone zu verlassen, wenn diese selber Bedarf haben, ist gefährlich. Auch für die Deutschsprachigen braucht es also zwingend nachhaltige Lösungen.

Le rapport suscite chez moi les questions suivantes :

- > Il y a plus de deux ans, j'ai déposé, avec ma collègue Rose-Marie Rodriguez, une motion sur Frimesco. Frimesco est mentionné à plusieurs reprises dans le rapport et fait même l'objet d'un chapitre à la page 22. Cela m'étonne un peu. Aujourd'hui, nous savons que Frimesco ne pourra pas être réanimé. D'où ma question : où en sommes-nous avec Frimesco ? Et surtout, quand pouvons-nous espérer une réponse à notre motion ?
- > La deuxième question porte sur les classes relais : avec les classes relais, nous disposons d'un excellent cadre pour les élèves qui ont temporairement besoin d'un encadrement différent et plus étroit. D'ailleurs, les pédagogues y effectuent un travail remarquable. Mais que se passe-t-il après la classe relais ? Malheureusement, il arrive aussi que la réintégration dans l'école ne soit pas possible et qu'un placement hors de la famille soit même nécessaire. Dans ce domaine, les possibilités sont insuffisantes. A l'avenir, que compte proposer le Conseil d'Etat dans ce domaine ?
- > Dans le rapport, un grand nombre de constatations correctes sont faites. Des mesures sont définitivement nécessaires. Des recommandations sont également formulées. Qu'en est-il maintenant ? Quelles sont les prochaines étapes ?

Monsieur le Conseiller d'Etat, je vous remercie de vos réponses.

Tritten Sophie (VEA/GB, SC). Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec intérêt de ce rapport final sur les prestations pédo-psychiatriques ambulatoires et semi-stationnaires et il en souligne la qualité.

Ce rapport détaille à la fin pas moins de 14 recommandations à court, moyen et long terme. La question que notre groupe souhaite poser au représentant du Gouvernement porte sur le calendrier que se donne le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre ces recommandations. Je pose également une question au nom de mon ancienne collègue de groupe, Bernadette Mäder-Brühlhart, sur la place laissée à la Psychotherapeutische Praxisstelle de l'Université de Fribourg. Cette dernière assure une consultation pour les jeunes en langue allemande, mais ses prestations ne sont absolument pas incluses dans ce rapport. Dans quelle mesure, justement, le travail fourni par cette unité de l'Université pourrait-il aussi servir à la mise en œuvre des recommandations des deux experts qui ont rédigé ce rapport ?

Je rejoins également les propos du député Dietrich en lien avec la mise en place d'un monitoring régulier des mesures. Ça serait sans doute bienvenu. On voit que le sujet de la santé mentale des jeunes intéresse et préoccupe ce Parlement.

C'est donc avec ces remarques que le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte de ce rapport et remercie par avance le représentant du Gouvernement pour ses réponses.

Senti Julia (PS/SP, LA). Auch ich habe den Auftrag damals unterzeichnet und fühle mich als Freiburgerin deutscher Muttersprache verpflichtet, mich für ein gleichwertiges Angebot in beiden Sprachen einzusetzen. Ich nehme Stellung im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion.

Mit dem Auftrag, welchen der Grosse Rat im September 2021 angenommen und an den Staatsrat überwiesen hat, wurde die Umsetzung des gesetzlich garantierten Versorgungsangebots in Zusammenhang mit psychischen Krankheiten für Kinder und Jugendliche in deutscher Sprache gefordert. Wenn ich lese, dass der Staatsrat bestätigt, der Auftrag sei erfüllt worden, muss ich ganz klar sagen: Nein, wurde er noch längstens nicht! Mit der Eröffnung einer deutschsprachigen Klasse an der Tagesklinik vor 2.5 Jahren und der Unterzeichnung einer Vereinbarung mit den universitären psychiatrischen Diensten von Bern ist dieser Prozess leider noch nicht zu Ende. Die weitere Behebung der aufgezeigten Mankos und der weitere Ausbau des Angebots beginnt jetzt, werter Herr zuständiger Staatsrat.

Wir möchten es nicht unterlassen, den mandatierten beiden Personen für den erarbeiteten Bericht unseren Dank auszusprechen. Auch wenn mir – wie auch schon von anderen Rednerinnen im Saal erwähnt wurde - teils unklar ist, ob nun von Massnahmen in Bezug auf deutsch-, französisch- oder beidsprachige Betroffene die Rede ist, ist der Bericht eine wichtige Grundlage für weitere Massnahmen und soll dem Staatsrat als Wegweiser dienen.

Im Bericht wird erwähnt, dass sich die Bedarfserhebung als sehr schwierig gestaltet und dass wichtig ist, sämtliche Massnahmen von Schulen und sonderpädagogischen Einrichtungen in die Ermittlung einzubeziehen. Entsprechend wünschen wir, dass dies getan wird und die Zusammenarbeit zwischen den Direktionen, wie schon Kollege Meuwly erwähnt hat, verstärkt wird.

Die Nichtbehandlung von psychischen Problemen von Kindern und Jugendlichen bringt für die Gesellschaft erhebliche soziale und wirtschaftliche Kosten mit sich. Diese wurden im Bericht festgehalten. Nicht nur die Einflüsse der Internetwelt haben sicher beachtlich zur Vermehrung dieser Probleme beigetragen, sondern auch, dass psychische Erkrankungen und Verhaltensauffälligkeiten nicht mehr totgeschwiegen werden.

Insofern besteht ein Interesse der gesamten Bevölkerung am Ausbau und an der möglichst frühen Behandlung und Hilfestellung der betroffenen Individuen. Die Mitarbeit der betroffenen Eltern ist dabei ein wichtiger Faktor, der nicht unterschätzt werden darf, wie bereits erwähnt wurde. Die Möglichkeit, sich in deutscher oder französischer Sprache auszudrücken, ist notwendig. Wir bitten den Staatsrat, diesen Bericht nicht einfach ad acta zu legen, sondern den notwendigen Ausbau und die Weiterverfolgung der Möglichkeiten zu gewährleisten.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Tout d'abord, je tiens à remercier toutes les personnes qui sont intervenues et qui ont réagi à ce rapport très bien documenté et fourni de M^{me} Maryse Aebischer et M. Patrice Zurich. Dans un premier temps, je vais revenir sur plusieurs questions qui m'ont été posées ce matin.

La première question, posée par le député Baeriswyl, concerne les classes relais et ce qu'il advient après cette étape. En fait, le placement hors de la famille est lié à un besoin de placement confirmé par la justice et par le SEJ. Il n'est pas lié à un échec dans une classe relais. Pour moi, le but de la classe relais est justement le retour à une scolarité ordinaire. Dans un premier temps, on place l'enfant dans une classe relais, avec bien entendu le but de le réintégrer ensuite dans une scolarité ordinaire, obligatoire, comme le fait ma collègue M^{me} Sylvie Bonvin-Sansonnens.

Par rapport au Service du médecin cantonal (SMC), il est vrai que l'on ne parle plus aujourd'hui de Frimesco. Un groupe de travail rassemblant divers partenaires de la santé planche sur le sujet et travaille déjà sur des mesures d'amélioration et une future nouvelle stratégie. La motion évoquée par le député Baeriswyl recevra donc une réponse durant cet été. On travaille vraiment sur ce nouveau concept-là. On a dû complètement abandonner Frimesco car il ne correspondait pas aux besoins du canton de Fribourg. J'ai demandé qu'on fasse vraiment un travail de fond.

Il est clair, M^{me} la Députée Senti, que le travail n'est pas terminé, quand bien même nous avons reçu un rapport comme celui-ci. Ce n'est que le début du travail pour nous. Il était cependant important d'avoir une base sur laquelle s'appuyer pour pouvoir intervenir de manière précoce, ce que plusieurs députés ont relevé ce matin. Je pense que plus on interviendra précocement sur les personnes concernées, plus le taux de réussite sera élevé. C'est donc quelque chose qui est vraiment ancré et dont le Conseil d'Etat est pleinement conscient. Je pense vraiment qu'il y a quelque chose à faire à ce niveau-là en ouvrant ces classes précocement, ce qui est vraiment très important.

Concernant les Universitäre Psychiatrische Dienste (UPD) de Berne, il est vrai que les autres cantons ont aussi - comme cela a été relevé - une augmentation d'élèves ou de jeunes en difficulté. Et Fribourg n'est pas en reste. Mais bien entendu, on fera avec les moyens dont on disposera. On doit vraiment ménager les choses, être partenaire d'autres cantons. Pour moi, c'est obligatoire de le faire ainsi, tout en tenant compte, bien entendu, des besoins de notre canton. Idéalement, l'objectif serait de pouvoir accueillir chez nous, dans notre canton de Fribourg, tous les enfants qui ont des problèmes. Et je pense qu'avec l'ouverture de cinq places supplémentaires à la Tagesklinik, on a déjà bien répondu à la demande et on arrive à bien gérer la problématique. C'était aussi important pour moi de dire ces choses-là.

Concernant l'accroissement du soutien, c'est vrai, M. le Député Dietrich, le délai actuel d'attente de deux mois n'est pas acceptable. Je me mets à la place des parents ayant des enfants qui ont des problématiques avérées, psychiatriques ou psychiques. Le but serait donc vraiment d'avoir un délai réduit à zéro pour prendre en charge chaque enfant immédiatement. On retombe ainsi dans la détection précoce que je citais tout à l'heure.

Pour le reste, nous avons actuellement le RFSM qui répond également à cette problématique-là. Et moi, j'entends vraiment répondre à cette problématique dans le canton de Fribourg, autant dans la langue française que dans la langue allemande. C'est vraiment une des priorités que je me suis fixé durant mon mandat : offrir les mêmes prestations aux enfants de langues française et allemande.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Clôture de la session

Présidente du Grand Conseil. Je tiens à relever et à vous remercier sincèrement de la qualité des débats qui ont fait honneur à notre canton et à notre démocratie. Je me réjouis de vous retrouver en mai. D'ici là et avec un peu d'avance, je vous souhaite à toutes et tous d'excellentes fêtes de Pâques. Belle suite de journée et bon week-end à tous !

> La séance est levée à 11 h 42.

La Présidente:

Françoise SAVOY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Alain RENEVEY, *secrétaire parlementaire*

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

Séance du Bureau du 27 mars 2025 - Bürositzung vom 27. März 2025

Signature / Signatur	Affaire	Commission / Kommission	Membres
Genre / Typ	Geschäft	Présidence / Präsidium	Mitglieder
2025-CE-43	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2024 <i>Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB - Tätigkeitsbericht 2024</i>	CAH-2025-003 / AHK-2025-003 Rey Alizée Présidente <i>Präsidentin</i>	Aebischer Matthieu Baschung Carole Bronchi Laurent Dupré Lucas Esseiva Catherine Galley Nicolas Lepori Sandra Michel Pascale Tschümperlin Dominic Wüthrich Peter
2024-DIME-240	Crédit d'engagement en vue de la réalisation de la seconde étape de la planification pénitentiaire 2016-2026 (Déménagement de la Prison centrale), EDFR II <i>Verpflichtungskredit für die Umsetzung der zweiten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (Umzug des Zentralgefängnisses), FRSA II</i>	CAH-2025-004 / AHK-2025-004 Grandgirard Pierre-André Président <i>Präsident</i>	Dorthe Sébastien Herren-Rutschi Rudolf Jakob Christine Julmy Markus Kehl Roland Michel Pascale Moussa Elias Papaux David Roulin Daphné Savary Daniel

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
2023-DFAC-3	Révision totale de la loi du 24 mai 1991 sur les affaires culturelles (LAC) <i>Totalrevision des Gesetzes vom 24. Mai 1991 über die kulturellen Angelegenheiten (KAG)</i>	CAH-2025-005 / AHK-2025-005 de Weck Antoinette Présidente <i>Präsidentin</i>	Dietrich Laurent Galley Liliane Kolly Gabriel Kubski Grégoire Mauron Pierre Michellod Savio Schumacher Jean-Daniel Schwaller-Merkle Esther Thalmann-Bolz Katharina Vuilleumier Julien
2024-DFAC-10	Révision totale de la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE) <i>Totalrevision des Gesetzes vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (KISG)</i>	CAH-2025-005 / AHK-2025-005 de Weck Antoinette Présidente <i>Präsidentin</i>	Dietrich Laurent Galley Liliane Kolly Gabriel Kubski Grégoire Mauron Pierre Michellod Savio Schumacher Jean-Daniel Schwaller-Merkle Esther Thalmann-Bolz Katharina Vuilleumier Julien

BR / BR	Bureau du Grand Conseil / Büro des Grossen Rates
CO-... / OK-...	Commission ordinaire / Ordentliche Kommission
CAE / KAA	Commission des affaires extérieures / Kommission für auswärtige Angelegenheiten
CFG / FGK	Commission des finances et de gestion / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission
CGraces / BegnK	Commission des grâces / Begnadigungskommission
CJ / JK	Commission de justice / Justizkommission
CNat / EinbK	Commission des naturalisations / Einbürgerungskommission
CPet / PetK	Commission des pétitions / Petitionskommission
CRoutes / StraK	Commission des routes et cours d'eau / Kommission für Strassen und Gewässerbau

Botschaft 2022-DEEF-53

10. Februar 2025

Teilrevision des Gesetzes über die kantonale Statistik (Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Erlassform	3
3	Präzisierungen zum Entwurf und zu seinen Entwicklungsmöglichkeiten	3
4	Vernehmlassung	4
5	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	9
6.1	Finanzielle Auswirkungen	9
6.2	Personelle Auswirkungen	9
7	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	9
8	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	9
9	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	10

1 Einleitung

Am 8. Februar 2018 hat der Grosse Rat auf Empfehlung des Staatsrats die Erheblicherklärung der Motion 2016-108 «Schaffung eines kantonalen Wohnungsgesetzes für eine echte Wohnungspolitik im Kanton Freiburg» von Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Pierre Mauron abgelehnt. In seiner Antwort auf die Motion hat der Staatsrat erklärt, dass er sich in der Wohnungsfrage auf einen eigenen Wohnungs- und Immobilienmonitor für den Kanton Freiburg, der in Zusammenarbeit mit privaten Partnern entwickelt wird, abstützen will. Ziel war es, ein regionales Informationssystem zu schaffen, das die öffentlichen Körperschaften für ihre wohnungspolitischen Massnahmen und die privaten Akteure für ihre Investitions- und Managemententscheidungen nutzen können.

Somit wurde der Verein Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg (der Verein) am 30. August 2018 gegründet. Es handelt sich um eine öffentlich-private Partnerschaft, an der zum Zeitpunkt seiner Gründung die wichtigsten Fachverbände des Freiburger Immobiliensektors, die Finanzinstitute, die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und die Stadt Freiburg beteiligt waren. Der Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg (der Monitor) wurde durch eine Vereinbarung zwischen den strategischen Mitgliedern des Vereins und der Hochschule für Wirtschaft Freiburg (HSW-FR) geschaffen. Diese Vereinbarung erteilte der HSW-FR den Auftrag, ein Tool zu testen (das zuvor von Prof. Dr. Marilyne Pasquier entwickelt worden war), mit dem Daten über das Wohnen in einer Pilotregion, das heisst in der Stadt Freiburg, erhoben und genutzt werden. Zu diesem Zweck wurde ein Dashboard mit verschiedenen aussagekräftigen Indikatoren aufgestellt. Im Verlauf des Projekts haben sich die Gemeinden Bulle und Estavayer dem Verein als strategische Mitglieder¹ angeschlossen und ein eigenes Dashboard erhalten, das gestützt auf die vom Monitor auf dem Mietwohnungsmarkt erhobenen Daten entwickelt wurde.

Die Gründung des Monitors geht auf den Wunsch nach einem gemeinsamen Verständnis des Immobilienmarkts in der Region Freiburg zurück. Hierzu wurde ein partizipatives Governance-Modell gewählt, um ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Monitoring-Tool zu entwickeln, das auf die Bedürfnisse der verschiedenen Akteure im Immobilienbereich ausgerichtet ist. In methodologischer Hinsicht liegt die Neuheit des Monitors darin, dass die Datenerhebung «an der Quelle» erfolgt. Das heisst, der Status der Mietwohnungen wird direkt bei den Immobilienverwaltungen erfragt, was es ermöglicht, so detaillierte und regelmässige Statistiken zu erstellen, wie es sie sonst nirgends in der Schweiz gibt.² Auf der Grundlage einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit den Immobilienfachleuten des Kantons deckt die Erhebung auf dem Mietwohnungsmarkt heute fast die Hälfte des Freiburger Mietwohnungsbestands ab, was aussergewöhnlich ist.³ Aktuell werden die folgenden Indikatoren angeboten: Mietraster, Mietraster der letzten 12 Monate, Leerwohnungsziffer, Rotationsrate, Dauer bis zur Wiedervermietung von verfügbaren Wohnungen und Belegung der Studentenzimmer.⁴ Das Tool liefert den Akteuren der Immobilienbranche also strategische Informationen, denn seine Resultate berücksichtigen die regionalen Unterschiede im Kanton für eine bessere Übereinstimmung des Wohnungsangebots mit der effektiven Nachfrage.

Aufgrund dieser Resultate und der Entwicklungsmöglichkeiten hat der Staatsrat die definitive Einführung des Monitors als Ziel in sein Regierungsprogramm 2022-2026 aufgenommen. Die Unterstützung für das partizipative Governance-Modell und die gemeinsame Finanzierung des Monitors wurde im März 2024 in einem (an den Vereinsvorstand gerichteten) Staatsratsbeschluss bestätigt, in dem die VWBD aufgefordert wurde, das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Im Anschluss daran wurde eine Arbeitsgruppe aufgestellt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der VWBD, des Amts für Gesetzgebung (GeGA), des Amts für Statistik und Daten

¹ Die Mitgliederliste des Vereins und alle weiteren Informationen (Statistiken, Vereinsstatuten usw.) zum Monitor befinden sich auf der Website immo-lab-fr.ch.

² Die Relevanz und Qualität der Arbeit des Monitors ist auch über die Kantonsgrenzen hinaus allgemein anerkannt, denn der Monitor wurde vom Bundesamt für Wohnungswesen als Referenzprojekt (2020-2023) ausgewählt.

³ Die Erhebung deckt genau 49,5 % des im Kanton Freiburg registrierten Mietwohnungsbestands von 82 548 Einheiten (2022) ab.

⁴ Für die Stadt Freiburg liegt die Detailgenauigkeit des grössten Teils dieser Statistiken auf Quartierebene. Diese Statistiken werden vierteljährlich publiziert.

(SDA, neuer Name seit dem 01.02.2025), der HSW-FR, des Vereinsvorstands und der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) zusammensetzt. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, gemeinsam die Umriss einer gesetzlichen Grundlage zu entwerfen, die es ermöglicht, die statistische Erhebung zum Mietwohnungsmarkt dauerhaft zu etablieren, und die es dem Monitor erlaubt, seine Tätigkeit entsprechend den von den Akteuren ermittelten Bedürfnissen (mehr dazu weiter unten) auszuweiten.

Gestützt darauf hat die VWBD einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (StatG) vorgelegt, den der Staatsrat am 1. Oktober 2024 in die Vernehmlassung geschickt hat. Die Vernehmlassung fand vom 2. Oktober 2024 bis 14. November 2024 statt. Angehört wurden die in der Verteilerliste der Staatskanzlei erwähnten Vernehmlassungsadressaten sowie die Akteure des Freiburger Wohnungs- und Immobiliensektors. Der Wunsch des Staatsrats, die Bearbeitung von Immobilienmarktdaten zu statistischen Zwecken in einem Gesetz zu verankern, wurde insgesamt gutgeheissen, namentlich aus Sicht der Datenschutzgesetzgebung.

2 Erlassform

Die Notwendigkeit einer Gesetzesgrundlage für die Erstellung der oben beschriebenen Statistiken wird hauptsächlich durch die Datenschutzgesetzgebung begründet. Denn die Immobilienverwaltungen liefern im Rahmen der Umfrage über die Wohnsituation, die der Monitor durchführt, Personendaten und möglicherweise sogar besonders schützenswerte Personendaten über Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer. Die Datenschutzgesetzgebung verlangt jedoch, dass besonders schützenswerte Personendaten nur bearbeitet werden dürfen, wenn dies in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen wird (Art. 5 Abs. 2 Bst. a DSchG). Die definitive Einführung des Monitors bedarf also einer gesetzlichen Verankerung. Angesichts des Umfangs der betroffenen Personendaten, die auf Ebene des Kantons bearbeitet werden, und des damit verbundenen Eingriffs in die Grundrechte garantiert die Verankerung in einem Gesetz, dass die Tätigkeit des Monitors gesetzmässig ist. Eine derartige Verankerung kann durch die Schaffung eines eigenen Gesetzes erfolgen oder durch Einfügen von entsprechenden Gesetzesbestimmungen in ein bestehendes Gesetz. Da im vorliegenden Fall nur drei Artikel nötig sind, um die neue Gesetzesgrundlage zu schaffen, und da sie die Bearbeitung von Daten zu statistischen Zwecken betreffen, schlägt der Staatsrat vor, das Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG) durch drei neue Artikel (18a, 18b und 18c) im Abschnitt «Datenschutz und Datensicherheit» zu ergänzen.

Für die Pilotphase des Monitors wurden technische und rechtliche Massnahmen getroffen, die die Bearbeitung von Personendaten ermöglichen. Diese wurden in der Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons (StatEV) festgehalten, wobei der Anhang A1 dem Monitor gewidmet ist. Diese Verordnung und ihr Anhang werden vom Staatsrat angepasst (um die neuen Bestimmungen des StatG umzusetzen und zu präzisieren) und der parlamentarischen Kommission zusammen mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt.

3 Präzisierungen zum Entwurf und zu seinen Entwicklungsmöglichkeiten

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des StatG soll nach dem Willen des Staatsrats die Tätigkeit des Monitors langfristig sichern. Der Monitor, der in der HSW-FR untergebracht ist, wird in Bezug auf Entscheidungen und Finanzen von einem Verein getragen, der sich auf eine öffentlich-private Partnerschaft zwischen dem Staat Freiburg (VWBD), den Fachverbänden und den drei am Projekt beteiligten Gemeinden abstützt. Dieses partizipative Governance-Modell hat sich bewährt, da es (zusammen mit der Arbeit des Projektteams an der HSW-FR) den Aufbau eines auf Gegenseitigkeit beruhenden Monitoring-Tools mit Indikatoren ermöglicht hat, die den strategischen Informationsbedarf der Akteure decken. Es erleichtert das gemeinsame Verständnis des Immobilien- und Mietwohnungsmarkts, indem es insbesondere die Immobilienverwaltungen einbezieht, um die Daten an der Quelle

der Vermietungspraxis (Mietspiegel) zu erheben. Die Tätigkeit des Monitors soll ausgeweitet werden, um Statistiken über Liegenschaftseigentum, gewerbliche Liegenschaften (Geschäftsräume, Büroflächen), die Belegung von Wohnungen, Alterswohnungen oder im Bau befindliche Wohnungen einzubeziehen. Indem der Monitor strategische Informationen sammelt, liefert er den öffentlichen Körperschaften (Kanton und Gemeinden) die nötigen Daten, damit sie in Kenntnis der Lage wohnungspolitische Entscheidungen treffen können. Den privaten Akteuren (Immobilienverwaltungen, Bauträgern, institutionellen Eigentümern, Privatpersonen usw.) ermöglicht er es zudem mit grosser Effizienz, die Entwicklung des Freiburger Immobilienmarkts zu beobachten, um bedarfsgerechte Strategien zu verfolgen.

4 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung fand vom 2. Oktober 2024 bis 14. November 2024 statt. Angehört wurden die in der Verteilerliste der Staatskanzlei erwähnten Vernehmlassungsadressaten sowie die Akteure des Freiburger Wohnungs- und Immobiliensektors. Die Institutionen, Organisationen und politischen Parteien, die im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen haben (25 Adressaten) haben den Vorentwurf gutgeheissen. Nur die Finanzdirektion gab eine negative Stellungnahme ab und begründete diese hauptsächlich mit organisatorischen und technischen Fragen bezüglich der Datenlieferung. Der Wunsch des Staatsrats, die Bearbeitung von Immobilienmarktdaten zu statistischen Zwecken in einem Gesetz zu verankern, wurde insgesamt gutgeheissen, namentlich aus Sicht der Datenschutzgesetzgebung. Im Übrigen wurden die Qualität (Methodik) und der Nutzen der Arbeit des Monitors für die öffentliche Wohnungspolitik und für die Investitionsentscheidungen der privaten Akteure unterstrichen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die erstellten Statistiken zu einem besseren Verständnis und einer grösseren Transparenz des Freiburger Immobilienmarkts beitragen und somit strategische Entscheidungen in Kenntnis der Lage ermöglichen. So begrüssen mehrere Befragte die Entwicklung des Monitors, sowohl in Bezug auf die ausgearbeiteten Indikatoren als auch in Bezug auf die in die Statistik integrierten Gemeinden. Die erhaltenen Stellungnahmen (die sich auf die Elemente des Gesetzesentwurfs beziehen) konzentrierten sich auf die folgenden Aspekte:

- > Die *gesetzliche Verankerung der öffentlich-privaten Partnerschaft* (der Monitor) wurde von mehreren der befragten Akteure angesprochen, die in Artikel 15a ausdrücklich auf diesen «öffentlich-privaten» Charakter verweisen wollten. In Bezug auf Artikel 15b wurde insbesondere gefordert, dass das Organ und/oder die externe Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 15a Absatz 2 erwähnten Daten und deren Verknüpfung gemäss Artikel 17a und 17b StatG zuständig ist, vom Staatsrat und dem einstimmigen Lenkungsausschuss des Vereins oder zumindest im Einvernehmen mit diesem bestimmt wird. Dasselbe gilt für wichtige Änderungen in der Datenbearbeitung, für die ebenfalls die Zustimmung der Mitglieder des Lenkungsausschusses gefordert wird.
- > Die *Liste der Personendaten* für die Erstellung der Statistiken sollte präzisiert werden, insbesondere in Art. 15 Abs. 2, um die Vorhersehbarkeit und die tatsächlichen Grenzen der Bearbeitungstätigkeit zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Personendaten, die verwendet werden, ausdrücklich im Gesetz (Art. 15 Abs. 2 Bst. a) genannt werden, oder zumindest die Kategorien dieser Daten aufgelistet werden. Auch für die Steuerdaten in Art. 15a Abs. 2 Bst. c wurde verlangt, dass angegeben wird, wofür die Daten verwendet werden und welche Stelle sie bearbeiten wird, und dass im Gesetz festgelegt wird, welche Daten relevant sind.
- > In mehreren Stellungnahmen wurde verlangt, dass *Definitionen, Kategorien und Begriffe* geklärt werden. Es wurde betont, dass es nützlich sei, den Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern im Gesetz ausdrücklich zu definieren (Art. 15a Abs. 2 Bst. a) und in Art. 15a Abs. 2 Bst. b «Religion» durch «religiöse Tätigkeiten» zu ersetzen, und zudem an dieser Stelle (an der es um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten geht) auch politische und gewerkschaftliche Tätigkeiten zu erwähnen, um die Vollständigkeit der Bestimmung zu verbessern. Es wurde auch gefordert, dass das Gesetz in Artikel 15b Abs. 1 das Organ oder die externe Stelle, die für die Bearbeitung der Daten zuständig ist, namentlich nennt, dies in Übereinstimmung mit dem Leitfaden des Bundes zur Datenschutzgesetzgebung.

Zunächst ist zu erwähnen, dass der Staatsrat es für nützlich hielt, die drei neuen Artikel des StatG unter Titel 4 «Datenschutz und Datensicherheit» mit den Nummern 18a, 18b und 18c zu verschieben, um zu verdeutlichen, dass die neuen Bestimmungen in erster Linie darauf abzielen, die Bearbeitung von Daten zu statistischen Zwecken über den Immobilienmarkt insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Datenschutzgesetzgebung zu ermöglichen.

Bezüglich der *gesetzlichen Verankerung der öffentlich-privaten Partnerschaft* ist sich der Staatsrat der Notwendigkeit einer ausgewogenen Führung des Monitors bewusst, erinnert jedoch daran, dass der vorliegende Entwurf zur Änderung des StatG in erster Linie darauf abzielt, die oben erwähnte Datenbearbeitung zu ermöglichen. Darüber hinaus würde es gegen übergeordnetes Recht verstossen, nämlich gegen Artikel 110 der Verfassung des Kantons Freiburg, der dem Staatsrat die Zuständigkeit für die Ausübung der vollziehenden Gewalt und die Leitung der Verwaltung überträgt, wenn die Entscheidungen des Staatsrats, beispielsweise über die Ernennung des Organs und/oder der externen Stelle (Art. 15b Abs. 1), von der einstimmigen (oder mehrheitlichen) Einwilligung der Mitglieder des Lenkungsausschusses des Vereins abhängig gemacht würden. Um die gemeinsame Leitung des Monitors zu berücksichtigen, wurde in Artikel 18b Abs. 1 eine Klarstellung eingefügt, wonach die Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 18a Abs. 2 genannten Daten zuständig sein wird, vom Staatsrat «nach Anhörung der betroffenen Kreise» bestimmt wird. Auf diese Weise wird der Verein konsultiert, bevor der Staatsrat eine Entscheidung in dieser Sache trifft.

Hinsichtlich der *Abgrenzung der bearbeiteten Daten* hält es der Staatsrat nicht für notwendig, Personen- und andere Arten von Daten in Artikel 18a Abs. 2 Bst. a zu erwähnen, da dieser Buchstabe gerade darauf abzielt, die Bearbeitung von Personendaten zu erlauben, die wie in Artikel 18a Abs. 4 Bst. a erwähnt, in einer Verordnung festgelegt werden. Zudem ist er der Ansicht, dass der Nutzen einer solchen Erwähnung auf Gesetzesebene aus Sicht der Transparenz zwar anerkannt werden kann, dass aber die fehlende Flexibilität für die Entwicklung des Monitors, einem anpassungsfähigen Instrument, ein Nachteil ist, der bei weitem überwiegt. Die bearbeiteten Daten bzw. Kategorien von Daten werden daher in der Verordnung aufgelistet. Anders verhält es sich mit den in Artikel 18a Abs. 2 Bst. b erwähnten besonders schützenswerten Personendaten. Da die Bearbeitung dieser Daten gemäss Artikel 5 Abs. 2 Bst. a DSchG grundsätzlich auf einem Gesetz im formellen Sinn beruhen muss, werden die betroffenen Kategorien von besonders schützenswerten Personendaten in Artikel 18a Abs. 2 Bst. b erwähnt. In Bezug auf die Steuerdaten erwähnt Artikel 18a Abs. 2 Bst. c neu, dass es sich um Daten über den «Eigenmietwert und das Haushaltseinkommen mit Bezug zur Wohnung» handelt, die von der kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) bereitgestellt werden.

Was die Anträge auf Klärung von Definitionen, Kategorien und Begriffe betrifft, wird der in Artikel 18a Abs. 2 erwähnte Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern in einem neuen Absatz 3 präzisiert: Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern sind namentlich die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die anderen Inhaberinnen und Inhaber von dinglichen Rechten, die Mieterinnen und Mieter sowie die Untermieterinnen und Untermieter. In Artikel 18b Abs. 2 Bst. b wurde der Begriff «Religion» durch «religiöse Tätigkeiten» ersetzt und ein Verweis auf politische und gewerkschaftliche Tätigkeiten hinzugefügt. Es wurde auch nicht für notwendig erachtet, in Artikel 18b Abs. 1 die Stelle namentlich zu erwähnen, die für die Bearbeitung der in Art. 18 Abs. 2 erwähnten Daten zuständig ist, da der Staatsrat gesetzlich dazu befugt ist, was mehr Flexibilität bietet. Artikel 18c legt den Grundsatz der gemeinsamen Finanzierung fest und gibt dem Staat die Möglichkeit, die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Die drei neuen Bestimmungen, die in das StatG eingefügt werden, regeln die Bearbeitung von Daten für die Erstellung von Immobilienmarktstatistiken. Sie legen die Grundsätze für die Erhebung und die Bearbeitung von Daten fest, die zur Erstellung von Statistiken im Immobilienbereich dienen. Sie bezeichnen ferner die zuständigen Behörden und regeln die Frage der Finanzierung der Bearbeitungskosten. Die Artikel werden im Abschnitt 4 des Gesetzes «Datenschutz und Datensicherheit» im Unterabschnitt 4.2 «Bearbeiten von Daten für die

Immobilienmarktstatistik» eingefügt. Mit diesen neuen Bestimmungen wird namentlich bezweckt, Erhebungen zum Mietwohnungsmarkt zu erlauben und es dem Monitor zu ermöglichen, seine Tätigkeit unter Einhaltung der Datenschutzgesetzgebung auszuüben. Für eine gute Strukturierung des Gesetzestexts wird ferner das Unterkapitel 4.1 «Allgemeine Bestimmungen» vor Artikel 16 eingefügt.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die im Rahmen dieses Abschnitts veröffentlichten Statistiken gemäss Artikel 10 Abs. 3 StatG und Artikel 14 StatEV aufgrund ihrer Art anonym sind.

Artikel 18a Grundsatz

Absatz 1

Artikel 18a Abs. 1 führt den Gegenstand ein und legt den Statistikbereich dieses Unterabschnitts fest, nämlich der Stand und die Entwicklung des Immobilienmarkts im Kanton. Diese Statistiken dienen zur Information der verschiedenen Akteure des kantonalen Immobilienmarkts. Sie können so einerseits den öffentlichen Körperschaften (Kanton und Gemeinden) die nötigen Auskünfte geben, um eine auf die realen Bedürfnisse zugeschnittene Wohnungspolitik zu führen. Andererseits erhalten die privaten Akteure wie die Eigentümerinnen und Eigentümer, die Mieterinnen und Mieter, die Bauträger und die Immobilienverwaltungen die nötigen Daten, um strategische Entscheidungen in Verbindung mit ihren privaten Projekten zu fällen.

Der Begriff «Immobilienmarkt» deckt ein breites Spektrum ab und soll dem Staatsrat die Möglichkeit geben, Studien zu allen Marktsegmenten zu veranlassen, wie etwa zu Eigentum und anderen dinglichen Rechten, zur Miete und Untermiete von Wohnungen und Geschäftsräumen sowie zur Bautätigkeit usw.

Im Übrigen ist dies eine Kann-Bestimmung, die für den Staat keine Handlungspflicht birgt.

Absatz 2

Dies ist die zentrale Bestimmung des vorliegenden Änderungsentwurfs und stellt die formale Gesetzesgrundlage für die Bearbeitung gewisser Arten von Daten dar.

Dem ist anzufügen, dass weitere Arten von Daten als diejenigen, die in dieser Bestimmung aufgeführt sind, bearbeitet werden können, wenn eine andere Gesetzesgrundlage dies erlaubt. Dies ist etwa der Fall für gewisse Daten des Einwohnerregisters (FriPers) oder des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR). Zudem können unpersönliche Sachdaten grundsätzlich ohne spezifische Gesetzesgrundlage bearbeitet werden.

Buchstabe a

Buchstabe a betrifft die Personendaten. In der Regel dürfen öffentliche Organe Personendaten nur dann bearbeiten, wenn dies in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen ist oder wenn die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dies erfordert (Art. 5 Abs. 1 DSchG). Diese Bestimmung kann eine gesetzliche Grundlage im formellen oder materiellen Sinne sein. Bestimmte Personendaten dürfen jedoch nur dann bearbeitet werden, wenn dies ein Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorsieht. Dies ist der Fall für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten (Art. 5 Abs. 2 Bst. a DSchG; falls nicht Artikel 5 Abs. 2 Bst. b DSchG zur Anwendung kommt) sowie für Profiling-Aktivitäten und die Bearbeitung von Personendaten, deren Zwecke oder Modalitäten ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen bergen (Art. 5 Abs. 3 DSchG). In Anbetracht aller Personendaten, die unter diesem Unterabschnitt bearbeitet werden können, wurde im vorliegenden Fall festgestellt, dass die Bearbeitung der Personendaten als eine Profiling-Aktivität im Sinne der oben erwähnten Bestimmung betrachtet werden könnte. Deshalb wurde beschlossen, die Bearbeitung dieser Daten auf eine Gesetzesgrundlage im formellen Sinn abzustützen, weshalb Absatz 2 eingefügt wurde. Welche Personendaten nötig sind, um die angestrebten Statistiken aufzustellen, wird hingegen in der StatEV festgelegt.

Buchstabe b

Buchstabe b betrifft die besonders schützenswerten Personendaten. Die Erstellung bestimmter Statistiken unter diesem Unterabsatz erfordert die Bearbeitung von Daten zur materiellen Sozialhilfe – das heisst zum Bezug einer finanziellen Unterstützung –, zu religiösen, politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeiten und zur Gesundheit.

Die Vermietung von Sozialwohnungen kann an die Bedingung geknüpft sein, dass die Mieterin oder der Mieter Sozialhilfe bezieht. Unter bestimmten Bedingungen kann also aus der Wohnadresse einer Person geschlossen werden, dass sie Sozialhilfe bezieht.

Ebenso kann eine Glaubensgemeinschaft als Eigentümerin eines Gebäudes Zimmer oder Räume an gewisse Mitglieder vermieten, so dass die religiöse Tätigkeit ihrer Mieterinnen und Mieter leicht zu identifizieren ist. Bei einem Gebäude, das beispielsweise von einem Schwesterorden verwaltet wird, ist anzunehmen, dass die Eigentümerschaft bzw. Mieterschaft katholisch ist. Dasselbe gilt für gewerkschaftliche und politische Tätigkeiten in einem Gebäude, dessen Eigentümer beispielsweise eine Gewerkschaft oder eine politische Partei ist.

Bei gewissen Eigentümerinnen und Eigentümern von Liegenschaften, die für den Empfang von Mieterinnen und Mietern bestimmt sind, deren Gesundheitslage eine ärztliche Betreuung erfordert, könnten zudem Rückschlüsse auf die Gesundheit gezogen werden. Dies ist namentlich der Fall bei Stiftungen, deren Ziel es ist, Menschen mit Behinderung aufzunehmen (z.B. L'Arche).

Bei diesen Daten handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1, 2, und 5 DSchG. Auch wenn ihre Bearbeitung in einem begrenzten Rahmen erfolgt, ist gemäss Artikel 5 Abs 2 Bst. a DSchG eine Gesetzesgrundlage im formellen Sinn nötig, weshalb die vorliegende Bestimmung eingeführt wird.

Buchstabe c

Buchstabe c betrifft die Steuerdaten. Was die Analyse des Immobilienmarkts betrifft, stellen die Steuerdaten eine wichtige Information dar, da sie es namentlich erlauben, die Wohnkostenbelastung zu berechnen, das heisst die Kosten für das Wohnen im Vergleich zum Haushaltseinkommen. Dank dieser Bestimmung kann der Staatsrat statistische Erhebungen anordnen, mit denen genau ermittelt werden kann, wie stark das Wohnen die Freiburger Haushalte finanziell belastet, was eine wesentliche Information für die Wohnungspolitik des Kantons und der Gemeinden darstellt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) der HSW-FR bereits aggregierte Daten geliefert hat, die Auskunft über die Wohnadressen und den Mietwert geben, um Miethäuser von den anderen Gebäuden zu unterscheiden. Eine Vereinbarung regelte die Weitergabe dieser Daten für die Dauer der Studie, mit der die HSW-FR im Rahmen der Errichtung des Monitors beauftragt war.

Diese Daten unterliegen grundsätzlich dem Steuergeheimnis (vgl. Art. 139 DStG), weshalb ihre Bearbeitung ebenfalls einer Gesetzesgrundlage im formellen Sinn bedarf. Zum Vergleich: Eine derartige Bestimmung existiert bereits in Artikel 34d Abs. 1 Bst. a des Sozialhilfegesetzes (SHG), der die Erstellung des Berichts über die soziale Situation und die Armut ermöglicht. Im Hinblick auf die Erstellung dieses Berichts werden diese Daten aktuell dem Amt für Statistik übergeben. Folglich könnten dieselben Daten genutzt werden, um die Statistiken gemäss diesen neuen Bestimmungen aufzustellen. Die Daten würden also dem SDA nach dem *Once-Only*-Grundsatz nur einmal ausgeliefert (vgl. Art. 13 f. DSchG).

Da Steuerdaten schützenswert sind, ohne dass sie von Gesetzes wegen als besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c DSchG gelten, wird vorgeschlagen, die Steuerdaten, die von der KSTV geliefert und im Rahmen des Monitors bearbeitet werden, d.h. die Daten über den Eigenmietwert und das Haushaltseinkommen in Bezug auf die Wohnung, im Gesetz abzugrenzen.

Absatz 3

Diese Bestimmung definiert den Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern, die in Absatz 2 erwähnt werden und deren Daten für die Erstellung von Statistiken über den Immobilienmarkt erhoben werden. Die Definition dieses Begriffs ist bewusst weit gefasst, um die Erstellung von Statistiken über die verschiedenen Segmente des Immobilienmarkts zu ermöglichen. Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern sind also namentlich die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die anderen Inhaberinnen und Inhaber von dinglichen Rechten, die Mieterinnen und Mieter sowie die Untermieterinnen und Untermieter, wie im Gesetzestext erwähnt. Dazu gehören auch die Bauträger, die Bauherrschaft und die Baumeister. Die oben erwähnte Definition ermöglicht es also, auch im Bau befindliche Wohnungen in die Erhebung einzuschliessen.

Absatz 4

Absatz 4 überträgt dem Staatsrat die Befugnis, die Personendaten, die besonders schützenswerten Personendaten und die Steuerdaten zu bestimmen, die bearbeitet werden dürfen, sowie die Bearbeitungsmodalitäten und die Verknüpfungen festzulegen.

Dem ist anzufügen, dass die in Artikel 16 ff. StatG vorgesehenen Massnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherheit anwendbar sind. Genauere Bestimmungen zu diesen Massnahmen können in der StatEV festgelegt werden.

Artikel 18b Zuständige Stellen*Absatz 1*

Artikel 18b Abs. 1 überträgt dem Staatsrat die Befugnis, die Stelle zu bezeichnen, die für die Bearbeitung und Erhebung der Daten zuständig ist, die für die Durchführung der gewünschten statistischen Studien benötigt werden. Diesbezüglich verfügt das Amt für Statistik über die allgemeinen Kompetenzen, die ihm das StatG überträgt (vgl. Art. 10 Abs. 1). Doch für die Pilotphase des Projekts hat der Staatsrat die HSW-FR mit der Durchführung der statistischen Erhebungen auf dem Mietwohnungsmarkt beauftragt. Diese Kompetenzdelegation ist im Anhang A1 zur StatEV verankert. Dem Staatsrat sollte jedoch die nötige Flexibilität gegeben werden, um eine andere Einheit für die Aufgabe zu bezeichnen, falls organisatorische Änderungen innerhalb des Staats dazu führen, dass sich eine andere Stelle besser dazu eignet, diese Aufgabe zu übernehmen.⁵ Da es sich bei der Vereinigung jedoch um eine öffentlich-private Partnerschaft handelt, wird die Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 18a Abs. 2 genannten Daten zuständig ist, vom Staatsrat nach Anhörung der betroffenen Kreise bestimmt.

Absatz 2

Diese Bestimmung überträgt dem Staatsrat einerseits die Befugnis, die Stellen zu bezeichnen, die mit der Verknüpfung der im Rahmen des Monitors bearbeiteten Daten beauftragt wird, und falls mehrere Stellen bezeichnet werden, zu bestimmen, welche Stelle welche Daten verknüpfen darf. Andererseits erteilt diese Bestimmung den vom Staatsrat bezeichneten Stellen die Befugnis, Daten gestützt auf Artikel 17a f. StatG zu verknüpfen. Im konkreten Fall bezeichnet die StatEV die HSW-FR als die Stelle, die für die Durchführung der statistischen Erhebung über den Immobilienmarkt befugt ist.⁶ Grundsätzlich wird diese in der Lage sein, die meisten Verknüpfungen durchzuführen, die für die Erstellung der angestrebten Statistiken benötigt werden. Doch gemäss Artikel 14a Abs. 2 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; 431.01) dürfen Statistikstellen der Kantone und Gemeinden zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben Daten des Bundesamtes nur mit dessen schriftlicher Zustimmung und unter Berücksichtigung seiner Auflagen mit weiteren Daten verknüpfen. Ausserdem legt Artikel 13j Abs. 4 der Statistikerhebungsverordnung des Bundes (SR 431.012.1) fest, dass die Statistikstellen der Kantone und Gemeinden zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben Daten des BFS untereinander sowie mit ihren eigenen Daten verknüpfen dürfen, wenn sie einen Datenschutzvertrag abschliessen. Daraus geht hervor, dass nur das SDA befugt ist, Daten des BFS zu verknüpfen. Die HSW-FR übermittelt ihm zu diesem Zweck die Daten, die sie für die gewünschten Verknüpfungen benötigt. Da die Erhebungen über den Immobilienmarkt die Verknüpfung von Daten des BFS erfordern, muss der Staatsrat folglich zwei Stellen für die Verknüpfung der Daten bezeichnen: die HSW-FR und das SDA. Er wird auch bestimmen, welche Daten von welcher Stelle verknüpft werden dürfen.

Zum Schluss ist zu erwähnen, dass ausser für die Steuerdaten keine Bestimmung vorgesehen wird, die die Datenlieferanten bezeichnet, denn diese Kompetenz fällt gemäss Artikel 7 Abs. 2 StatG dem Staatsrat zu.

⁵ Unabhängig davon, welche Stelle vom Staatsrat bezeichnet wird, ist sie genauso wie das SDA den allgemeinen Grundsätzen des StatG unterstellt. Dazu gehört auch das Statistikgeheimnis gemäss Artikel 16 StatG.

⁶ Die HSW-FR gehört zur HES-SO, einer autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg [HES-SO//FRG; SGF 432.12.1]), die der VWBD administrativ zugewiesen ist (Art. 4 Abs. 2 Bst. b der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei [SGF 122.0.13]).

Artikel 18c Finanzierung

Absatz 1

Diese Bestimmung legt den Grundsatz fest, dass die Statistikproduktion und insbesondere die Arbeit der Stelle, der die Aufgaben nach Artikel 17a, 17b und 18a Abs. 2 übertragen wurden, durch die verschiedenen Partner gemeinsam finanziert wird. Der Staat leistet einen Beitrag an die Finanzierung wie auch die anderen beteiligten Akteure.

Absatz 2

Dieser Absatz gibt dem Staatsrat die Möglichkeit, gestützt auf das Subventionsgesetz eine Entschädigung festzulegen, um die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Änderungsentwurf schafft für den Staat keine Handlungspflicht, weshalb er keine direkten finanzielle Auswirkungen hat. Dies vorausgeschickt, werden Statistiken produziert, dann werden die jährlichen Betriebskosten des Monitors (veranschlagter Betrag: 260 000 Franken; online veröffentlichte Zahlen für 2023 und 2024) von den Mitgliedern des Vereins getragen, zu denen auch die VWBD gehört. Für 2025, 2026 und 2027 besteht die finanzielle Beteiligung der VWBD aus einem Beitrag des Wohnungsamts (108 000 Franken) und einem Beitrag der HSW-FR (50 000 Franken). Die restlichen Kosten werden von den anderen Vereinsmitgliedern getragen, d.h. von den Fachverbänden und den Gemeinden.

Artikel 18c legt den Grundsatz der gemeinsamen Finanzierung fest und gibt dem Staat die Möglichkeit, die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

6.2 Personelle Auswirkungen

Der Änderungsentwurf schafft für den Staat keine Handlungspflicht, weshalb er keine personellen Auswirkungen hat. Zudem verfügen die HSW-FR, das SDA und die KSTV über das nötige Personal, um die Aufgaben im Zusammenhang mit der Immobilienmarkterhebung auszuführen.

7 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Änderungsentwurf schafft keine neuen Aufgaben für die Gemeinden und ändert keine ihrer Befugnisse. Der Staatsrat lädt die Gemeinden ein, sich dem Verein anzuschliessen.

8 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen des Änderungsentwurfs auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit dem Kompass 21 bewertet. Die Erstellung von Statistiken über den Immobilienmarkt hat zwar auf viele Kriterien (des Kompasses) keinen direkten Einfluss, sie kann aber den öffentlichen Körperschaften und privaten Organisationen Auskunft geben über den Energieverbrauch, die Wertschöpfung, das Lebensumfeld, die Mobilität, den sozialen Zusammenhalt und die Armutsbekämpfung. Darüber hinaus fördert der Entwurf die Zusammenarbeit zwischen regionalen Körperschaften und leistet einen Beitrag an einen transparenten Informationsaustausch.

9 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Änderungsentwurf ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.

Message 2022-DEEF-53

10 février 2025

Loi sur la statistique cantonale (LStat) révision partielle (Observatoire du logement et immobilier Fribourg)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat).

Table des matières

1	Introduction	2
2	Forme d'acte	3
3	Précisions sur le projet et ses possibilités de développement	3
4	Consultation	4
5	Commentaire détaillé par article	5
6	Incidences financières et en personnel	9
6.1	Incidences financières	9
6.2	Incidences sur le personnel de l'Etat	9
7	Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	9
8	Effets sur le développement durable	9
9	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	9

1 Introduction

Le 8 février 2018, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil d'Etat de refuser d'entrer en matière sur la motion 2016-GC-108 « Création d'une "loi cantonale sur le logement" pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg », déposée par les député-e-s Andrea Burgener Woeffray et Pierre Mauron. Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a affirmé vouloir, en matière de logement, s'appuyer sur la mise en place d'un observatoire du logement et de l'immobilier propre au canton de Fribourg, développé en collaboration avec des partenaires privés. Le but était de créer un système d'information régionale au service des collectivités publiques, pour leurs actions de politique du logement, et au service des acteurs privés, pour leurs décisions d'investissement et de gestion.

Ces éléments ont fait naître l'Association de l'observatoire du logement et immobilier Fribourg (ci-après également l'« Association »), créée le 30 août 2018. Il s'agit d'un partenariat public-privé réunissant alors les principales associations professionnelles de l'immobilier fribourgeois, des acteurs bancaires, ainsi que la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et la ville de Fribourg. L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg (ci-après également l'« Observatoire ») a été concrétisé sous la forme d'une convention entre les membres stratégiques de cette Association et la Haute école de gestion Fribourg (HEG-FR). Cette convention donnait mandat à la HEG-FR de tester un outil (développé en amont par la Pr. Dr. Marilyne Pasquier) visant la collecte et l'exploitation de données relatives au logement dans une région pilote, à savoir la ville de Fribourg, pour laquelle a été institué un tableau de bord regroupant différents indicateurs pertinents. En cours de projet, deux autres communes, Bulle et Estavayer, ont rejoint l'Association en tant que membre stratégique et ont bénéficié d'un tableau de bord, développé à partir des données sur les états locatifs collectées par l'Observatoire¹.

La volonté qui a présidé à la création de l'Observatoire est celle d'une compréhension commune du marché immobilier régional fribourgeois. Pour ce faire, le mode de gouvernance qui a été retenu est participatif, afin de développer un outil de monitoring mutualisé et ciblé sur les besoins des différents acteurs de l'immobilier. Au niveau méthodologique, la novation apportée par l'Observatoire réside dans la collecte de données « à la source », auprès des régies immobilières, sous la forme de relevés directs des états locatifs, qui permettent de produire des statistiques avec une granularité et une régularité probablement unique en Suisse². Sur la base d'une collaboration fructueuse avec les professionnel-le-s de l'immobilier du canton, l'enquête sur les états locatifs couvre aujourd'hui presque la moitié du parc locatif fribourgeois, ce qui est exceptionnel³. Les indicateurs proposés sont à ce jour les suivants : grille des loyers, grille des loyers des 12 derniers mois, taux de logements vacants, taux de rotation, durée d'absorption des logements reloués et occupation des chambres d'étudiant-e-s⁴. Le dispositif fournit ainsi des informations stratégiques aux acteurs de l'immobilier, tout en apportant des résultats adaptés à l'hétérogénéité des régions du canton, pour assurer une meilleure adéquation des logements par rapport aux besoins effectifs.

Fort de ces résultats et des potentialités de développement de l'Observatoire, le Conseil d'Etat a inscrit l'objectif de le pérenniser dans son programme gouvernemental 2022-2026. Le soutien au modèle de gouvernance participatif et de financement partagé de l'Observatoire a été confirmé en mars 2024 dans une lettre-arrêté (destinée au comité de l'Association), dans laquelle il était demandé à la DEEF de débiter le processus législatif. A alors été mis sur pied un groupe de travail réunissant des représentant-e-s de cette direction, du service de la législation (SLeg), du service de la statistique (SStat), de la HEG-FR, du comité de l'Association, ainsi que de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Il s'agissait de dessiner de manière collaborative les

¹ La liste des membres de l'association ainsi que les autres informations (statistiques, statuts de l'Association, etc.) concernant l'Observatoire sont disponibles à l'adresse URL immo-lab-fr.ch.

² La pertinence et la qualité des travaux de l'Observatoire sont reconnues par l'ensemble des parties prenantes, aussi à l'extérieur du canton puisque l'Observatoire a été retenu comme projet de référence (2020-2023) par l'Office fédéral du logement.

³ L'enquête couvre exactement 49,5% des 82'548 logements locatifs recensés (en 2022) dans le canton de Fribourg.

⁴ Pour la ville de Fribourg, le niveau de détail de la majeure partie de ces statistiques est celui du quartier. Ces statistiques sont publiées trimestriellement.

contours d'une base légale permettant de pérenniser l'enquête statistique sur les états locatifs et de permettre à l'Observatoire d'élargir son travail, selon les besoins identifiés par les acteurs (cf. *infra*).

Sur cette base, la DEEF a proposé un avant-projet de loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (LStat), dont la mise en consultation a été autorisée par le Conseil d'Etat le 1^{er} octobre 2024. La consultation a été effectuée du 2 octobre 2024 au 14 novembre 2024 auprès des instances mentionnées dans la liste de diffusion de la Chancellerie d'Etat et auprès des acteurs du secteur du logement et de l'immobilier fribourgeois. Globalement, la volonté du Conseil d'Etat de donner un ancrage dans la loi au traitement de données à des fins statistiques sur le marché immobilier a été saluée, en particulier sous l'angle de la législation sur la protection des données.

2 Forme d'acte

La nécessité d'une base légale pour produire des statistiques telles que décrites ci-dessus repose principalement sur le respect de la législation sur la protection des données. En effet, dans le cas de l'enquête sur les états locatifs que mène l'Observatoire, les régies immobilières fournissent à la HEG-FR des données personnelles, et potentiellement sensibles, de locataires et de propriétaires. Or, la législation sur la protection des données requiert que le traitement de données sensibles se fonde, en principe, sur une base légale au sens formel (art. 5 al. 2 let. a LPrd). Par conséquent, la pérennisation de l'Observatoire nécessite un ancrage dans une loi. De plus, eu égard à l'ampleur, à l'échelle cantonale, des traitements des données personnelles concernées et de l'atteinte aux droits fondamentaux qu'ils impliquent, un ancrage dans une loi permet de garantir la légalité des activités de l'Observatoire. Un tel ancrage peut se faire soit par la création d'une loi ad hoc, soit par l'insertion des dispositions légales topiques dans une loi existante. En l'occurrence, vu que les nouvelles bases légales se concrétisent en seulement trois articles, et qu'elles concernent le traitement de données à des fins statistiques, le Conseil d'Etat propose d'ajouter trois articles supplémentaires (18a, 18b et 18c) dans la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat), sous le titre 4 Protection et sécurité des données.

Dans le cadre de la phase pilote de l'Observatoire, les mesures techniques et juridiques permettant le traitement des données personnelles avaient été formalisées dans l'Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat), dont l'annexe A1 concerne l'Observatoire spécifiquement. Cette ordonnance et son annexe seront adaptées par le Conseil d'Etat (afin de mettre en œuvre et préciser les nouvelles dispositions de la LStat) et présentées à la commission parlementaire en même temps que la loi.

3 Précisions sur le projet et ses possibilités de développement

Le projet de révision partielle de la LStat présenté ici s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat de pérenniser les activités de l'Observatoire. Hébergé par la HEG-FR, l'Observatoire repose du point de vue décisionnel et financier sur l'Association, qui est un partenariat public-privé regroupant l'Etat de Fribourg (la DEEF), des associations professionnelles et les trois communes qui participent au projet. Cette gouvernance participative a fait ses preuves puisqu'elle a permis (avec le travail de l'équipe de projet à la HEG-FR) de construire un outil de monitoring mutualisé, avec des indicateurs qui répondent aux besoins d'information stratégiques des acteurs. Elle facilite la compréhension commune du marché immobilier et locatif en impliquant notamment les régies immobilières pour puiser les données à la source de la pratique locative (états locatifs). Le travail de l'Observatoire vise à être élargi pour intégrer des statistiques sur la propriété immobilière, l'immobilier commercial (locaux commerciaux, surfaces de bureau), l'occupation des logements, le logement des seniors ou les logements en cours de construction. En tant qu'outil de veille stratégique, l'Observatoire fournira ainsi aux collectivités publiques (canton et communes) les données nécessaires pour fonder leurs décisions en matière de politique du logement. Il permettra également aux

acteurs privés (régies immobilières, promoteurs, propriétaires institutionnels, particuliers, etc.) de suivre l'évolution du marché immobilier fribourgeois avec une grande efficacité, en vue d'adopter des stratégies répondant aux besoins.

4 Consultation

La consultation a été effectuée du 2 octobre 2024 au 14 novembre 2024 auprès des instances mentionnées dans la liste de diffusion de la Chancellerie d'Etat et auprès des acteurs du secteur du logement et de l'immobilier fribourgeois. Les institutions, organisations et partis politiques qui ont pris part à la consultation (25 entités) ont soutenu l'avant-projet, mis à part la Direction des finances essentiellement pour des raisons organisationnelles et techniques concernant la livraison de données. Globalement, la volonté du Conseil d'Etat de donner un ancrage dans la loi au traitement de données à des fins statistiques sur le marché immobilier a été salué, notamment sous l'angle de la législation sur la protection des données. Ont par ailleurs été soulignées la qualité (au niveau méthodologique) et l'utilité des travaux de l'Observatoire pour les politiques publiques en matière de logement et pour les décisions d'investissement des acteurs privés. A cet effet, il a été relevé que les statistiques produites concourent à une meilleure compréhension et à une meilleure transparence du marché immobilier fribourgeois, éclairant ainsi les décisions stratégiques. C'est à cet égard que plusieurs entités consultées se réjouissent du développement de l'Observatoire, au niveau des indicateurs développés, mais également en ce qui concerne les communes couvertes par la statistique. Les commentaires recueillis (et destinés spécifiquement aux éléments figurant dans l'avant-projet de loi) portent essentiellement sur les aspects suivants :

- > L'*ancrage légal du partenariat public-privé* (l'Observatoire) a été abordé par plusieurs des acteurs consultés, avec l'idée de faire explicitement référence à ce caractère « public-privé » à l'article 15a. Au niveau de l'article 15b, il a notamment été demandé que l'organe et/ou l'entité tierce compétente pour traiter les données mentionnées à l'article 15a al. 2 et les apparier, conformément aux articles 17a et 17b de la LStat, soit désigné par le Conseil d'Etat et l'unanimité du comité de pilotage de l'Association, ou du moins en accord avec celui-ci. Il en va de même en ce qui concerne les changements importants dans le traitement des données, qui eux aussi devraient être conditionnés à une acceptation des membres de ce même comité.
- > La *liste des données personnelles traitées* dans l'établissement des statistiques devrait être précisée, notamment à l'article 15 al. 2, afin de garantir la prévisibilité et les limites réelles de l'activité de traitement. Il s'agit de citer explicitement dans la loi (art. 15 al. 2 let. a) les différentes données personnelles qui seront utilisées, ou du moins de lister les catégories concernant ces données. Il en va de même pour les données fiscales à l'article 15a al. 2 let. c, où il a été par ailleurs demandé de spécifier l'utilisation qui sera faite de ces données, l'entité responsable de leur traitement, ainsi que de déterminer dans la loi lesquelles sont pertinentes.
- > Des demandes de *précisions définitionnelles, catégorielles et terminologiques* figurent également dans plusieurs retours de consultation. A été soulignée l'utilité de définir explicitement dans la loi la notion d'ayants droit de biens immobiliers (art. 15a al. 2 let. a) et de remplacer à l'article 15a al. 2 let. b « religion » par « activités religieuses », tout en ajoutant à ce niveau (celui des données personnelles sensibles traitées) une référence aux activités politiques et syndicales, pour une meilleure exhaustivité de la norme. Il a par ailleurs été demandé que la loi identifie nommément à l'article 15b al. 1 l'organe ou l'entité tierce compétente pour traiter les données, ceci conformément au Guide de législation en matière de protection des données établi par la Confédération.

Tout d'abord, il est utile de mentionner que le Conseil d'Etat a jugé utile de déplacer les trois nouveaux articles de la LStat sous le titre 4 Protection et sécurité des données, avec les numéros 18a, 18b et 18c, afin de faire ressortir l'idée que les nouvelles dispositions visent avant tout à permettre le traitement de données à des fins statistiques concernant le marché immobilier, particulièrement sous l'angle de la législation sur la protection des données.

S'agissant de l'*ancrage légal du partenariat public-privé*, le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité d'une gouvernance équilibrée de l'Observatoire, mais rappelle que le présent projet de modification de la LStat a pour objectif principal de permettre le traitement mentionné ci-dessus. De surcroît, conditionner des décisions du Conseil

d'Etat, concernant par exemple la désignation de l'organe et/ou l'entité tierce (art. 15b, al. 1), à une acceptation à l'unanimité (ou à la majorité) des membres du comité de pilotage de l'Association, violerait le droit supérieur, à savoir l'article 110 de la Constitution du canton de Fribourg qui institue la compétence du Conseil d'Etat pour exercer le pouvoir exécutif et diriger l'administration. Cela étant, et pour tenir compte de la gouvernance partagée de l'Observatoire, a été inséré à l'article 18b al. 1 une précision selon laquelle l'entité compétente pour traiter les données mentionnées à l'article 18a al. 2 est désignée par le Conseil d'Etat « après consultation des milieux concernés ». De cette manière, l'Association sera consultée par avant qu'une décision du Conseil d'Etat ne soit prise à ce sujet.

En ce qui concerne la *délimitation des données traitées*, le Conseil d'Etat ne juge pas nécessaire de mentionner les données personnelles (ou les catégories) à l'article 18a al. 2 let. a, sachant que cette lettre vise justement à autoriser le traitement des données personnelles, qui seront déterminées par voie d'ordonnance comme le mentionne l'article 18a al. 4 let. a. Il considère en premier lieu que la législation sur la protection des données n'ordonne pas une telle mention. Il estime en second lieu que, si l'on peut admettre le bénéfice de cette mention d'un point de vue de la transparence au niveau de la loi, le désavantage qui en résulterait en termes de flexibilité de l'évolution de l'Observatoire, qui est un instrument mouvant, est largement prépondérant. La liste des données traitées, respectivement des catégories de données traitées, figurera donc dans l'ordonnance. Il en va autrement des données sensibles mentionnées à l'article 18a al. 2 let. b puisque, conformément à l'article 5 al. 2 let. a LPrd, le traitement de ces données doit en principe être fondé sur une loi au sens formel, raison pour laquelle l'article 18a al. 2 let. b précise les catégories de données sensibles concernées. S'agissant des données fiscales, l'article 18a al. 2 let. c précise dorénavant qu'il s'agit de données relatives à la « valeur locative et au revenu du ménage se rapportant aux logements », fournies par le service cantonal des contributions (SCC).

Finalement, au niveau des demandes de précisions définitionnelles, catégorielles et terminologiques, la notion d'ayants droit de biens immobiliers figurant à l'article 18a al. 2 a été précisée dans un nouvel alinéa 3 : les ayants droit de biens immobiliers sont notamment les propriétaires et autres titulaires de droits réels, les locataires et les sous-locataires. A l'article 18b al. 2 let. b le terme de « religion » a été remplacé par « activités religieuses » et une référence aux activités politiques et syndicales a été ajoutée. Il n'a en outre pas été jugé nécessaire de mentionner nommément à l'article 18b al. 1 l'entité compétente pour traiter les données mentionnées à l'article 18 al. 2 dans la mesure où la délégation législative faite au Conseil d'Etat est valable et offre une meilleure flexibilité. La possibilité pour l'Etat d'engager des dépenses pour contribuer à la couverture des coûts du traitement des données et de la production des statistiques, ainsi que le principe d'un financement partagé, sont réglés par l'article 18c.

5 Commentaire détaillé par article

Les trois nouvelles dispositions introduites dans la LStat règlent le traitement de données à des fins statistiques concernant le marché immobilier. Elles règlent les principes relatifs à la collecte et au traitement des données visant la production de statistiques en matière immobilière, tout en désignant les autorités compétentes et en réglant la question de la couverture des coûts de ce traitement. Ces articles sont introduits sous le titre 4 de la LStat « Protection et sécurité des données », et sous une sous-section 4.2 « Traitement des données à des fins statistiques sur le marché immobilier ». Ces nouvelles dispositions ont en effet pour objectif notamment d'autoriser la tenue d'enquêtes sur les états locatifs et de permettre à l'Observatoire de conduire ses activités dans le respect de la législation sur la protection des données. Afin de structurer correctement ce nouveau titre, une sous-section 4.1 « Dispositions générales » a été introduite avant l'article 16.

C'est le lieu de préciser que les statistiques publiées sur la base du présent titre sont, par leur nature, anonymes, conformément aux articles 10 al. 3 LStat et 14 ORStat.

Article 18a **Principe**

Alinéa 1

L'article 18a al. 1, tout en introduisant la matière, détermine le champ des statistiques faisant l'objet de cette sous-section, à savoir l'état et l'évolution du marché immobilier dans le canton. La production de ces statistiques vise à informer les différents acteurs du marché immobilier cantonal. Elles pourront ainsi, d'une part, renseigner les collectivités publiques (canton et communes) dans le but de mener une politique du logement basée sur les besoins réels. D'autre part, les acteurs privés tels que les propriétaires, les locataires, les promoteurs et les régies immobilières pourront bénéficier des données nécessaires à la prise de décisions stratégiques liées à leurs projets privés.

La notion de « marché immobilier » couvre un spectre large visant à donner au Conseil d'Etat la possibilité d'ordonner la réalisation d'études sur tous les segments de ce marché, tels que, notamment, la propriété et tout autre droit réel, la location et la sous-location de logements et de locaux commerciaux, ainsi que la construction, etc.

Par ailleurs, la disposition est formulée de manière potestative, de manière à ne pas créer une obligation d'agir envers l'Etat.

Alinéa 2

Cette disposition est au cœur du projet de révision puisqu'elle constitue la base légale au sens formel permettant le traitement de certains types de données.

Il y a lieu de préciser que d'autres types de données que celles figurant dans la présente disposition peuvent être traitées dans la mesure où une autre base légale le permet. C'est le cas par exemple de certaines données du Registre des habitants (FriPers) ou du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Aussi, les données non personnelles peuvent en principe être traitées sans base légale spécifique.

Lettre a

La lettre a concerne les données personnelles. En général, le traitement de données personnelles par un organe public n'est possible que si une base légale le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige (art. 5 al. 1 LPrD). Cette disposition peut être une base légale au sens formel ou matériel. Toutefois, le traitement de certains types de données personnelles ne peut avoir lieu que si une loi au sens formel le prévoit expressément. C'est le cas du traitement des données sensibles (art. 5 al. 2 let. a LPrD ; sauf en cas d'application de l'art. 5 al. 2 let. b LPrD) et des activités de profilage et les traitements de données personnelles, dont les finalités ou les modalités présentent un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées (art. 5 al. 3 LPrD). Dans le cas d'espèce, vu l'ensemble des données personnelles pouvant être traitées dans le cadre de la présente sous-section, il a été déterminé que les traitements de données personnelles pourraient être considérés comme une activité de profilage au sens de la disposition précitée. Il a par conséquent été décidé de fonder ces traitements sur une base légale au sens formel, telle que l'alinéa 2. La détermination des données personnelles nécessaires à la réalisation des statistiques visées figurera quant à elle dans l'ORStat.

Lettre b

La lettre b concerne les données personnelles sensibles. Dans le cadre de la présente sous-section, la réalisation de certaines statistiques nécessite le traitement de données relatives à l'aide sociale matérielle – c'est-à-dire un versement en argent –, à des activités religieuses, politiques et syndicales et à la santé.

La location de logements sociaux peut être soumise à la condition que le locataire soit bénéficiaire de l'aide sociale. Dans certaines conditions, le fait de connaître le lieu de vie d'un locataire revient donc à savoir que celui-ci est bénéficiaire de l'aide sociale.

De même, une communauté religieuse propriétaire d'un bâtiment peut louer des chambres ou des espaces à certains de leur membre, de sorte que les activités religieuses de ses locataires sont facilement identifiables. A titre d'exemple, un couvent détenu par une communauté de sœurs indique que le propriétaire et/ou ses locataires sont vraisemblablement de confession catholique. Il en va de même pour les activités syndicales ou politiques, un immeuble pouvant par exemple être détenu par un syndicat ouvrier ou un parti politique.

Enfin, des données relatives à la santé pourraient être traitées dans la mesure où certains propriétaires détiennent des biens immobiliers destinés à accueillir des locataires dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale. C'est le cas notamment de fondations dont le but est d'accueillir des personnes en situation de handicaps (p. ex. L'Arche).

Ces données constituent des données personnelles sensibles au sens de l'article 4 al. 1 let. c ch. 1, 2 et 5 LPrD. Or, bien que leur traitement sera limité, il nécessite une base légale au sens formel, conformément à l'article 5 al. 2 let. a LPrD, raison pour laquelle cette disposition est introduite.

Lettre c

La lettre c concerne les données fiscales. Dans le cadre de l'analyse du marché immobilier, les données fiscales sont essentielles car elles permettent notamment de calculer le taux d'effort, à savoir la part du revenu du ménage consacré au logement. Grâce à cette disposition, le Conseil d'Etat pourra ordonner les relevés statistiques permettant d'établir précisément la charge financière que représente le logement dans les ménages fribourgeois, ce qui constitue un renseignement essentiel en matière de politique du logement du canton et des communes. C'est le lieu de préciser que le SCC a déjà livré à la HEG-FR des données agrégées relatives à la valeur locative se rapportant aux adresses des logements dans le but de distinguer les bâtiments locatifs des autres bâtiments. Une convention réglait la livraison de ces données pour une durée limitée à l'étude pour laquelle la HEG-FR a été mandatée dans le cadre de la création de l'Observatoire.

Ces données sont en principe soumises au secret fiscal (cf. art. 139 LICD), raison pour laquelle leur traitement nécessite une base légale au sens formel. A titre comparatif, une telle disposition existe déjà à l'article 34d al. 1 let. a de la loi sur l'aide sociale (LASoc) permettant d'établir le rapport sur la situation sociale et la pauvreté. Ces données sont actuellement livrées au service en charge de la statistique en vue de l'établissement de ce rapport. Par conséquent, ces mêmes données pourraient être utilisées afin de réaliser des statistiques visées par ces nouvelles dispositions. Elles ne seraient ainsi livrées qu'une seule fois au service en charge de la statistique, conformément au principe *Once Only* (cf. art. 13 s. LPrD).

Eu égard au caractère sensible des données fiscales, sans qu'elles soient légalement considérées comme des données sensibles au sens de l'article 4 al. 1 let. c LPrD, il est proposé de délimiter dans la loi les données fiscales qui seront livrées par le SCC et traitées dans le cadre de l'Observatoire, à savoir les données relatives à la valeur locative et au revenu du ménage se rapportant aux logements.

Alinéa 3

Cette disposition a pour but de définir la notion d'ayants droit de biens immobiliers figurant à l'alinéa 2 visés par les enquêtes destinées à produire des statistiques sur le marché immobilier. La définition de cette notion est volontairement large afin de permettre la production de statistiques sur l'ensemble des différents segments du marché immobilier. Les ayants droit de biens immobiliers sont donc notamment les propriétaires et autres titulaires de droits réels, les locataires et les sous-locataires, tels que cités dans le texte de loi. Ils peuvent aussi être des promoteurs, des maîtres d'ouvrage ou des constructeurs. La définition précitée permet ainsi d'inclure dans lesdites enquêtes les logements en cours de construction.

Alinéa 4

L'alinéa 4 délègue au Conseil d'Etat la compétence de déterminer quelles données personnelles, y compris les données personnelles sensibles, et fiscales peuvent être traitées, les modalités des traitements, ainsi que les appariements.

Il y a lieu de préciser que les mesures de protection et de sécurité des données prévues aux articles 16 ss LStat sont applicables. Des spécifications sur ces mesures pourront toutefois être précisées dans l'ORStat.

Article 18b **Entités compétentes**

Alinéa 1

L'article 18b al. 1 donne compétence au Conseil d'Etat de désigner l'entité compétente pour traiter (et donc collecter) les données nécessaires à la réalisation des études statistiques visées. A cet égard, le service en charge de la statistique dispose des compétences générales fondées sur la LStat (cf. art. 10 al. 1). Toutefois, durant la phase pilote du projet, le Conseil d'Etat a donné la compétence de réaliser les relevés statistiques sur le marché locatif à la HEG-FR. Cette délégation est ancrée dans l'annexe A1 de l'ORStat. Or, il paraît nécessaire de laisser au Conseil d'Etat la flexibilité nécessaire si des changements d'organisation de l'Etat rendaient une autre entité mieux à même de réaliser cette tâche⁵. Toutefois, afin de tenir compte du caractère public-privé du partenariat que constitue l'Association, l'entité compétente pour traiter les données mentionnées à l'article 18a al. 2 est désignée par le Conseil d'Etat après la consultation des milieux concernés.

Alinéa 2

La présente disposition donne, d'une part, la compétence au Conseil d'Etat de désigner la ou les entités compétentes pour apparier les données traitées dans le cadre de l'Observatoire et, si plusieurs entités devaient être désignées, de déterminer quelles données chacune d'elles peut apparier. D'autre part, cette disposition donne à la ou les entités désignées par le Conseil d'Etat la compétence d'apparier les données, conformément aux articles 17a s. LStat. En l'occurrence, l'entité désignée par l'ORStat pour réaliser l'enquête statistique sur le marché immobilier est la HEG-FR⁶. En principe, celle-ci sera en mesure d'effectuer la plupart des appariements nécessaires à la réalisation des statistiques visées. Toutefois, en vertu de l'article 14a al. 2 de la loi sur la statistique fédérale (LSF ; 431.01), les services cantonaux et communaux de statistique ne sont autorisés à apparier les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) avec d'autres données pour exécuter leurs tâches en matière de statistiques qu'avec l'accord écrit de ce dernier et aux conditions qu'il aura fixées. En outre, l'article 13j al. 4 de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1) dispose que les services statistiques des cantons et des communes sont autorisés, pour exécuter leurs tâches statistiques, à apparier des données statistiques de l'OFS entre elles ou avec leurs propres données, pour autant qu'ils passent un contrat de protection des données. Par conséquent, les appariements impliquant des données de l'OFS ne pourront être réalisés que par le service en charge de la statistique. Pour ce faire, la HEG-FR lui transmettra les données nécessaires à la réalisation des appariements souhaités. Ainsi, dans la mesure où l'enquête sur le marché immobilier implique l'appariement de données de l'OFS, le Conseil d'Etat devra désigner deux entités pour apparier les données : la HEG-FR et le SStat. Il délimitera aussi quelles données sont apparier par quelle entité.

Enfin, il y a lieu de mentionner que, sauf pour les données fiscales, il a été renoncé à prévoir une disposition désignant les contributeurs de données dans la mesure où cette compétence revient au Conseil d'Etat, conformément à l'article 7 al. 2 LStat.

Article 18c **Financement**

Alinéa 1

Cette disposition exprime le principe d'un financement partagé par les différents partenaires pour l'élaboration des statistiques, en particulier au sein de l'entité à laquelle les tâches mentionnées aux articles 17a, 17b et 18a al. 2 ont été déléguées. L'Etat contribue donc au financement, de même que les autres parties prenantes.

Alinéa 2

Cet alinéa donne la possibilité au Conseil d'Etat de fixer une indemnité conformément à la législation sur les subventions afin de couvrir partiellement les coûts du traitement des données et la production des statistiques.

⁵ Quel que soit l'entité désignée par le Conseil d'Etat, elle est soumise, comme le service en charge de la statistique, aux principes généraux de la LStat, y compris le secret statistique ancré à l'article 16 LStat.

⁶ La HEG-FR fait partie de la HES-SO qui est un établissement autonome de droit public (art. 2 al. 2 et al. 3 let. b de la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale/Fribourg [LHES-SO//FR ; RSF 432.12.1]) rattaché administrativement à la DEEF (art. 4 al. 2 let. b de l'ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat [RSF 122.0.13]).

6 Incidences financières et en personnel

6.1 Incidences financières

Le projet de révision ne crée pas d'obligation d'agir envers l'Etat, raison pour laquelle il n'a pas d'incidences financières directes. Cela étant, dans le cas où des statistiques sont produites le coût annuel de fonctionnement de l'Observatoire (devisé à 260'000 francs, en ligne avec les chiffres de 2023 et de 2024) est pris en charge par les membres de l'Association, dont fait partie la DEEF. Pour 2025, 2026 et 2027, la participation financière de la DEEF est constituée d'une contribution du service du logement (108'000 francs) et d'une contribution de la HEG-FR (50'000 francs). Le solde sera assumé par les autres membres de l'Association, à savoir les associations professionnelles et les communes.

La possibilité pour l'Etat d'engager des dépenses pour contribuer à la couverture des coûts du traitement des données et de la production des statistiques, ainsi que le principe d'un financement partagé, sont réglés par l'article 18c.

6.2 Incidences sur le personnel de l'Etat

Le projet de révision ne crée pas d'obligation d'agir envers l'Etat, raison pour laquelle il n'a pas d'incidence sur le personnel. De plus, la réalisation de l'enquête sur le marché immobilier n'engendre que des tâches qui pourront être prises en charge par les effectifs existants de la HEG-FR, du SStat et du SCC.

7 Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de révision de loi ne crée pas de nouvelle tâche pour les communes et ne modifie aucune de leurs compétences. Le Conseil d'Etat invite les communes à adhérer à l'Association.

8 Effets sur le développement durable

L'impact du projet de révision sur le développement durable a été évalué à l'aide de l'outil Boussole 21. Si la production de statistiques sur le marché immobilier n'a pas d'impact direct sur de nombreux critères (de l'outil), elle peut renseigner les collectivités publiques et les organismes privés sur la consommation d'énergie, la création de richesses, le cadre de vie, la mobilité, la cohésion sociale ainsi que la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le projet favorise la collaboration avec les collectivités régionales et contribue à la transparence de l'information.

9 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de révision est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Immobilienmarktmonitor)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **110.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 56 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DEEF-53 des Staatsrates vom 10. Januar 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [110.1](#) (Gesetz über die kantonale Statistik (StatG), vom 07.02.2006) wird wie folgt geändert:

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 4 (neu)

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Abschnittsüberschrift nach Art. 18 (neu)

4.2 Bearbeiten von Daten für die Immobilienmarktstatistik

Art. 18a (neu)

Grundsatz

¹ Statistiken über den Stand und die Entwicklung des Immobilienmarkts im Kanton können zu den Bedingungen dieses Unterabschnitts erstellt werden.

² Im Hinblick auf die Erstellung dieser Statistiken können die folgenden Daten über Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern im Kanton Freiburg bearbeitet werden:

- a) Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung;
- b) besonders schützenswerte Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung zur materiellen Sozialhilfe, zu religiösen, politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeiten und zur Gesundheit;
- c) Steuerdaten zum Mietwert und zum Haushaltseinkommen mit Bezug zur Wohnung, die von der Kantonalen Steuerverwaltung geliefert werden.

³ Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern im Sinne von Absatz 2 sind namentlich die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die anderen Inhaberinnen und Inhaber von dinglichen Rechten, die Mieterinnen und Mieter sowie die Untermieterinnen und Untermieter.

⁴ Der Staatsrat legt auf dem Verordnungsweg Folgendes fest:

- a) die Personen- und Steuerdaten, die bearbeitet werden dürfen;
- b) die Modalitäten der Datenbearbeitung;
- c) die Verknüpfung der Daten.

Art. 18b (neu)

Zuständige Stellen

¹ Der Staatsrat bezeichnet nach Anhörung der betroffenen Kreise die Stelle, die für die Bearbeitung der Daten nach Artikel 18a Abs. 2 zuständig ist.

² Der Staatsrat bezeichnet die für die Verknüpfung dieser Daten zuständigen Stellen und legt gegebenenfalls fest, welche Stelle welche Daten unter Beachtung von Artikel 17a und 17b verknüpfen darf.

Art. 18c (neu)

Finanzierung

¹ Die zuständigen Stellen im Sinne von Artikel 18b werden vom Staat und den anderen Akteuren finanziert, die von den gelieferten Statistiken profitieren.

² Der Staatsrat legt gestützt auf die Subventionsgesetzgebung die Entschädigung fest, die dem Anteil des Staats entspricht.

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.

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (observatoire du marché immobilier)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **110.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 56 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2022-DEEF-53 du Conseil d'Etat du 10 janvier 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [110.1](#) (Loi sur la statistique cantonale (LStat), du 07.02.2006) est modifié comme il suit:

Intitulé de section après section 4 (nouveau)

4.1 Dispositions générales

Intitulé de section après Art. 18 (nouveau)

4.2 Traitement de données à des fins statistiques sur le marché immobilier

Art. 18a (nouveau)

Principe

¹ Des statistiques portant sur l'état et l'évolution du marché immobilier dans le canton peuvent être produites aux conditions de la présente sous-section.

² En vue de la production de ces statistiques, peuvent être traitées les données suivantes concernant les ayants droit de biens immobiliers sis dans le canton:

- a) des données personnelles, au sens de la législation sur la protection des données;
- b) des données personnelles sensibles, au sens de la législation sur la protection des données, relatives à l'aide sociale matérielle, à des activités religieuses, politiques ou syndicales et à la santé;
- c) des données fiscales relatives à la valeur locative et au revenu du ménage se rapportant aux logements, fournies par le Service cantonal des contributions.

³ Sont des ayants droit de biens immobiliers au sens de l'alinéa 2, notamment, les propriétaires et autres titulaires de droits réels, les locataires et les sous-locataires.

⁴ Le Conseil d'Etat détermine par voie d'ordonnance:

- a) quelles données personnelles et fiscales peuvent être traitées;
- b) les modalités du traitement des données;
- c) l'appariement des données.

Art. 18b (nouveau)

Entités compétentes

¹ Après consultation des milieux concernés, le Conseil d'Etat désigne l'entité compétente pour traiter les données mentionnées à l'article 18a al. 2.

² Le Conseil d'Etat désigne la ou les entités compétentes pour appairier ces données, et le cas échéant lesquelles, conformément aux articles 17a et 17b de la présente loi.

Art. 18c (nouveau)

Financement

¹ Les entités compétentes au sens de l'article 18b sont financées par l'Etat et les autres parties prenantes bénéficiant des statistiques fournies.

² Le Conseil d'Etat fixe l'indemnité représentant la part de l'Etat conformément à la législation sur les subventions.

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.

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DEEF-53

Projet de loi :
Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale
(observatoire du marché immobilier)

Propositions de la commission ordinaire CAH-2025-002

Présidence : Sophie Tritten

Membres : Matthieu Aebischer, Jean-Daniel Chardonnens, Hubert Dafflon, Sébastien Dorthe, Marie Levrat, Anne Meyer Loetscher, Savio Michellod, Elias Moussa, Katharina Thalmann-Bolz, Jean-Daniel Wicht

Entrée 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 :

Art. 18b al. 1

¹ Après consultation des milieux concernés et préavis de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, le Conseil d'Etat désigne [...].

A1

Anhang

GROSSER RAT

2022-DEEF-53

Gesetzesentwurf: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über
die kantonale Statistik (Immobilienmarktmonitor)

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2025-002

Präsidium: Sophie Tritten

Mitglieder: Matthieu Aebischer, Jean-Daniel Chardonnens, Hubert Dafflon, Sébastien Dorthe, Marie Levrat, Anne Meyer Loetscher, Savio Michellod, Elias Moussa, Katharina Thalmann-Bolz, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 18b Abs. 1

¹ Der Staatsrat bezeichnet nach Anhörung der betroffenen Kreise und Stellungnahme der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission [...].

Art. 18b titre médian et al. 1 et 2

Entités compétentes Organismes responsables

¹ Après consultation des milieux concernés [...], le Conseil d'Etat désigne ~~l'entité compétente pour traiter les~~ l'organisme responsable du traitement des données mentionnées à l'article 18a al. 2.

² Le Conseil d'Etat désigne ~~la le~~ ou les ~~entités compétentes pour appairer~~ organismes responsables de l'appariement de ces données, et le cas échéant lesquelles, conformément aux articles 17a et 17b de la présente loi.

Art. 18c al. 1

¹ Les ~~entités compétentes~~ organismes responsables au sens de l'article 18b sont ~~financées financés~~ par l'Etat et les autres parties prenantes bénéficiant des statistiques fournies.

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 10 mars 2025

A2

Art. 18b Artikelüberschrift und Abs. 1 und 2

Zuständige Stellen Erhebungsstellen

¹ Der Staatsrat bezeichnet nach Anhörung der betroffenen Kreise die ~~Stelle Erhebungsstelle~~, die für die Bearbeitung der Daten nach Artikel 18a Abs. 2 zuständig verantwortlich ist.

² Der Staatsrat bezeichnet die für die Verknüpfung dieser Daten ~~zuständigen Stellen verantwortlichen Erhebungsstellen~~ und legt gegebenenfalls fest, welche Stelle welche Daten unter Beachtung von Artikel 17a und 17b verknüpfen darf.

Art. 18c Abs. 1

¹ Die ~~zuständigen Stellen Erhebungsstellen~~ im Sinne von Artikel 18b werden vom Staat und den anderen Akteuren finanziert, die von den gelieferten Statistiken profitieren.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 10. März 2025

Botschaft 2024-DFAC-13

26. November 2024

**Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern
(Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)**

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022 (ISV).

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Ursprüngliche Problematik	2
3	Grundsätze und Mechanismen der Vereinbarung	3
4	Situation im Kanton Freiburg	4
4.1	Beschulung von Freiburger Schülerinnen und Schülern in ausserkantonalen Spitälern	4
4.2	Übernahme der Kosten für schulische Leistungen im Spitalbereich für Freiburger Schülerinnen und Schüler	5
5	Finanzielle Auswirkungen	6
6	Auswirkungen auf die gesetzlichen Grundlagen	7
7	Stellungnahme des Staatsrats	7
8	Schlussbemerkung	8

1 Einleitung

Die Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV) ist eine neue Finanzierungsvereinbarung zur Regelung von Fragen des Lastenausgleichs unter den Vereinbarungskantonen. Die Ausarbeitung dieser Vereinbarung erfolgt im Rahmen ihrer Zusammenarbeit im Bildungsbereich, die von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) koordiniert wird.

Ziel dieser Vereinbarung ist es, die Abgeltung von schulischen Angeboten in Spitälern unter den Vereinbarungskantonen zu regeln. Konkret handelt es sich dabei um die Beschulung der in einem Spital oder einer Klinik hospitalisierten Schülerinnen und Schülern, sofern ihr Gesundheitszustand dies zulässt. Sie besuchen den Unterricht in einer schulischen Struktur (Spitalschule) in der Gesundheitseinrichtung. Diese schulischen Angebote in Spitälern (Spitalschulen) verfolgen pädagogische Ziele in Absprache mit den medizinischen, pflegerischen und therapeutischen Diensten und in Verbindung mit der Lehrperson der Herkunftsschule der Schülerin oder des Schülers. Das schulische Angebot im Spital ermöglicht es ihnen, trotz eines manchmal längeren Spitalaufenthalts den Bezug zum Lernen aufrechtzuerhalten. Es sichert ihnen den Zugang zur Bildung und verhindert eine ungerechtfertigte Benachteiligung im Hinblick auf den Schulerfolg. In der Schweiz gibt es derzeit etwa 30 Spitalschulen von unterschiedlicher Grösse.

Nach dem geltenden Schweizer Recht ist im Bereich der obligatorischen Schule der Kanton, in dem die Schülerin oder der Schüler ihren oder seinen schulrechtlichen Aufenthalt hat, für den Grundschulunterricht zuständig. Im nachobligatorischen Bereich ist es der Kanton, in dem sie oder er den Wohnsitz hat. In bestimmten Fällen kann es vorkommen, dass Schülerinnen und Schüler ausserhalb des Kantons, in dem sie normalerweise zur Schule gehen, hospitalisiert werden, da die notwendigen Behandlungen in ihrer Region nicht zur Verfügung stehen. So kann die Organisation der Gesundheitsversorgung dazu führen, dass die Kinder und Jugendlichen, die am Ort ihrer Hospitalisierung unterrichtet werden, manchmal aus anderen Kantonen oder Sprachregionen stammen. Auf solche Fälle bezieht sich die ISV. Sie ermöglicht den Kantonen, einen gemeinsamen Rahmen für die Regelung des interkantonalen Lastenausgleichs für Spitalschulen festzulegen.

Die Vereinbarung gilt somit für Angebote im Rahmen der obligatorischen Schule und der Sekundarstufe 2, die Schülerinnen und Schüler in Spitälern ausserhalb des Kantons, in dem sie ihre Schulzeit absolvieren, vorübergehend in Anspruch nehmen können.

2 Ursprüngliche Problematik

Die Kosten für den Schulbesuch in Spitälern wurden lange Zeit vom Spital getragen, da es in den meisten Kantonen keine gesetzliche Grundlage oder Vereinbarung für die Regelung der Finanzierung gab. Bis vor kurzem stellten die Spitäler keine Rechnungen für Unterrichtsleistungen, die für die ausserkantonalen Schülerinnen und Schüler erbracht wurden. Aufgrund der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen ist der Kostenausgleich für den Spitalunterricht von ausserkantonalen Schülerinnen und Schülern jedoch auf Bundes- und interkantonaler Ebene zu einem politischen Thema geworden.

Die meisten betroffenen Spitäler und die Standortkantone warten auf eine faire Lösung für die Finanzierung ihrer schulischen Leistungen. Um dieses Problem von nationaler Tragweite zu regeln, hat die EDK in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ein Projekt zur Finanzierung von schulischen Angeboten in Spitälern entwickelt. Das Generalsekretariat der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) nahm als Vertreter der Romandie und des Tessins an der von der EDK eingesetzten Arbeitsgruppe teil.

Ein Vorentwurf der ISV wurde von der EDK vom 15. Juni bis zum 15. Dezember 2021 in die Vernehmlassung geschickt. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rats des Kantons Freiburg wurde damals in die Vorbereitung der Antwort des Staatsrats auf diese Vernehmlassung einbezogen. Die fertige Vereinbarung wurde am 28. Oktober 2022 von der Plenarversammlung der EDK verabschiedet, bevor sie 2023 zur Ratifizierung an die Kantone weitergeleitet wurde. Der Vorstand der EDK setzt die Vereinbarung in Kraft, sobald ihr mindestens sechs Kantone beigetreten sind. Bisher haben die Kantone UR, TG und ZH die Vereinbarung ratifiziert; drei weitere Kantone, darunter auch unser Kanton, bereiten ihren Beitritt vor.

Laut den Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) wurden im Jahr 2020 in der gesamten Schweiz etwa 105 000 Kinder oder Jugendliche (0–14 Jahre) in ihrem Kanton und etwa 29 000 ausserhalb ihres Kantons hospitalisiert. Die ausserkantonalen Spitalaufenthalte dauerten im Schnitt 5.6 Tage. Die durchschnittliche Dauer variiert je nach Behandlungsart und Spitaltyp: In der Pädiatrie betrug die durchschnittliche Dauer 7.2 Tage (bei rund 7900 Schülerinnen und Schülern), in Rehabilitationskliniken 29 Tage (bei ca. 160 Schülerinnen und Schülern) und in psychiatrischen Kliniken 66 Tage (bei ca. 220 Schülerinnen und Schülern). Die Gründe für stationäre Spitalaufenthalte sind sehr unterschiedlich und reichen von Verletzungen bis hin zu chronischen Krankheiten (wie Asthma, Diabetes oder bestimmte Krebsarten).

Nicht alle Kinder und Jugendlichen, die stationär behandelt werden, werden in einer Spitalschule unterrichtet. Der Unterricht der meisten Schülerinnen und Schüler, insbesondere bei kurzen Aufenthalten, kann in der Regel direkt mit der Lehrperson der Herkunftsklasse organisiert werden, ohne dass eine Spitalschule besucht werden muss. Bei anderen ist es aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht möglich, dem Unterricht zu folgen.

3 Grundsätze und Mechanismen der Vereinbarung

Die Vereinbarung ist nach einem «A-la-Carte-System» aufgebaut (siehe Abbildung). Die Vereinbarungskantone, die über Spitalschulen verfügen, melden ihre Angebote. Diese Angebote werden im Anhang der ISV erfasst, der von der EDK geführt wird. Der Kanton, der im Spital schulische Leistungen erbringt, wählt das Angebot aus, das er in die ISV integrieren möchte, und legt den Tarif für dieses Angebot fest (Stundenpauschale). Die anderen Vereinbarungskantone können wählen, welche Angebote sie nutzen wollen, und ihre Zahlungsbereitschaft erklären. Dies erlaubt einerseits den Standortkantonen die freie Wahl, welche Angebote sie der Vereinbarung unterstellen, und andererseits können die Vereinbarungskantone frei wählen, von welchen Angeboten sie Gebrauch machen wollen.

Die ISV legt nicht fest, ab wann ein Kind oder Jugendlicher beginnt, die Spitalschule zu besuchen. Dies ist eine medizinische Entscheidung. Sie regelt jedoch die Frage der Zahlungspflicht, die nach einer Karenzzeit von sieben Tagen beginnt (im Prinzip für erbrachte, aber nicht in Rechnung gestellte Schulleistungen). In einigen Fällen entfällt die Karenzzeit, z. B. wenn die voraussichtliche Gesamtdauer des Aufenthalts im Spital mindestens zwei Wochen beträgt oder bei wiederholten Hospitalisierungen aufgrund der gleichen Krankheit.

Unabhängig von den Bestimmungen der ISV ist der Standortkanton für die Führung der auf seinem Gebiet gelegenen Spitalschulen verantwortlich. Die Vereinbarung gilt nicht für die Kosten für Unterbringung, Verpflegung und medizinische Behandlung von Schülerinnen und Schülern im Spital.

Wenn der zahlungspflichtige Kanton seine Zahlungsbereitschaft für ein bestimmtes schulisches Angebot nicht erklärt hat (entweder weil er der Vereinbarung nicht beigetreten ist oder weil er dieses bestimmte Angebot nicht ausgewählt hat), ist er verpflichtet, der Spitalschule vor der Aufnahme der Schülerin oder des Schülers eine Zahlungsgarantie zu erteilen.

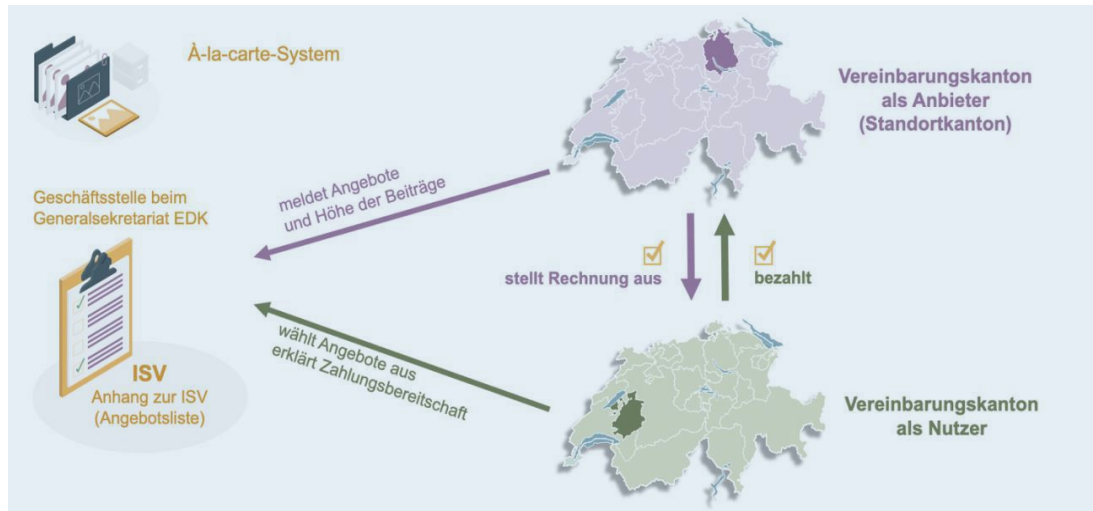


Abbildung 1: Funktionsweise der ISV – Illustration EDK

4 Situation im Kanton Freiburg

4.1 Beschulung von Freiburger Schülerinnen und Schülern in ausserkantonalen Spitälern

In der Praxis ist der Kanton Freiburg als zahlungspflichtiger Kanton direkt von der Spitalschulung von Schülerinnen und Schülern betroffen. Ausser den individuellen Unterstützungen durch die BKAD im Freiburger Spital (HFR), im Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FSM) oder zu Hause (z. B. Fälle von Leukämie) gibt es keine schulischen Angebote im Spital. Der Kanton Freiburg ist also kein Standortkanton, sondern ein zahlungspflichtiger Kanton.

Die Beschulung von Freiburger Schülerinnen und Schülern in ausserkantonalen Spitälern betrifft hauptsächlich die obligatorische Schule. Die Schuldirektionen der nachobligatorischen berufsbildenden oder allgemeinbildenden Schulen haben in den letzten Jahren keine Fälle gemeldet, in denen dies der Fall war. Dies ist insbesondere auf die Autonomie der Schülerinnen und Schüler dieser Stufe zurückzuführen, die es erleichtert, eine Lösung direkt mit der Lehrperson ihrer Herkunftsschule zu finden. Seit einigen Jahren wird diese Autonomie durch digitale Mittel gefördert, die einen Fernunterricht ermöglichen. Denn es werden technische Alternativen entwickelt, die es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, weiterhin in Verbindung mit ihren Lehrpersonen zu bleiben. Damit haben sie die Möglichkeit, aus der Ferne den Unterricht ihrer Herkunftsklasse mitzuverfolgen. Im deutschsprachigen Kantonsteil verfügen die meisten Orientierungsschulen über ein Tablet pro Schülerin und Schüler. So kann die Lehrperson im Falle eines Spitalaufenthalts ihre Anweisungen und Dokumente problemlos an die Schülerin oder den Schüler weitergeben. Dank des BYOD-Konzepts, bei dem jede Schülerin und jeder Schüler ein eigenes IT-Gerät besitzt, gilt dies auch für Schülerinnen und Schüler an den weiterführenden Schulen (nachobligatorischer Bereich). Darüber hinaus verfügen einige Spitäler, wie das HUG und das CHUV, über Roboter, mit denen Schülerinnen und Schüler, die stationär behandelt werden oder wegen einer Erkrankung dauerhaft zu Hause bleiben, den Fernunterricht in ihrer Herkunftsklasse besuchen können. Dank dieser verschiedenen Lösungen kann die Schülerin oder der Schüler weiterhin in Verbindung mit den Lehrpersonen oder den Mitschülerinnen und Mitschülern ihrer oder seiner Klasse bleiben. Solche Lösungen sind aber nicht in allen Situationen möglich und ersetzen nicht automatisch die Leistungen einer Spitalschule.

Für Freiburger Schülerinnen und Schüler sind die ausserkantonalen Gesundheitseinrichtungen mit einem schulischen Angebot im Spitalbereich hauptsächlich die Zürcher Krankenhäuser (Schweizerisches Epilepsie-Zentrum, Universitäts-Kinderspital), das *Centre Hospitalier Universitaire Vaudois* (CHUV) (VD), die *Hôpitaux Universitaires*

Genevois (HUG) (GE), die Universitären Psychiatrischen Dienste AG Bern (UPD) (BE), die Kinder Klinik des Inselspitals (BE) und das Schweizer Paraplegiker-Zentrum (LU). Dabei ist zu beachten, dass der Hospitalisierungsort grundsätzlich von den erforderlichen medizinischen Spezialisierungen bestimmt wird. So nehmen Spitäler in der Deutschschweiz manchmal Kinder und Jugendliche aus dem französischsprachigen Kantonsteil auf und umgekehrt. Das vorrangige Kriterium ist nicht die Sprache, sondern die angemessene medizinische Versorgung.

Auf der Ebene der Rechtsgrundlagen/Rechtlich ist die Beschulung von ausserkantonalen Schülerinnen und Schülern in Spitälern im Gesetz über die obligatorische Schule (SchG) und im dazugehörigen Reglement (SchR) geregelt. Für Schülerinnen und Schüler, die sich im Spital oder in der Rekonvaleszenz befinden, heisst es im SchR: «Eine Schülerin oder ein Schüler, die oder der über eine längere Dauer hospitalisiert oder rekonvaleszent ist, erhält einen den Umständen angepassten Unterricht, der von der Schulleitung in Zusammenarbeit mit den Eltern und den medizinischen Fachstellen organisiert wird» (Art. 100 Abs. 1 SchR). Artikel 13 Absatz 2 SchG regelt den ausserkantonalen Schulbesuch und bestimmt: «Der Besuch einer Schule in einem anderen Kanton und die Aufnahme ausserkantonomer Schülerinnen und Schüler werden in interkantonalen Vereinbarungen geregelt». Artikel 69 des Gesetzes über den Mittelschulunterricht (MSG) bestimmt für die nachobligatorische allgemeinbildende Stufe Folgendes: «Der Staat kann das Schulgeld für den Besuch ausserkantonomer Mittelschulen ganz oder teilweise übernehmen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Die Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarungen bleiben vorbehalten.» Für die Berufsbildung sieht das Gesetz über die Berufsbildung BBiG Folgendes vor: «Die Berufsbildungszentren stellen den obligatorischen Unterricht sicher, der von den Verordnungen über die berufliche Grundbildung (Bildungsverordnungen) definiert wird; interkantonale Vereinbarungen und andere Leistungsvereinbarungen bleiben vorbehalten» (Art. 13 Abs. 2 BBiG). Und ferner: «Der Staat kann sich ebenfalls an der Finanzierung von Projekten und anderen Massnahmen beteiligen, die auf Vereinbarungen oder Verträgen über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung beruhen» (Art. 63 Abs. 2 BBiG). Die gesetzlichen Grundlagen ermöglichen es, Freiburger Schülerinnen und Schüler in einer Spitalschuleinrichtung eines anderen Kantons zu beschulen, sofern dies in einer interkantonalen Vereinbarung oder einem Abkommen geregelt ist.

4.2 Übernahme der Kosten für schulische Leistungen im Spitalbereich für Freiburger Schülerinnen und Schüler

Seit mehreren Jahren erhalten die Ämter für obligatorischen Unterricht jedoch Anfragen für Kostengutsprachen oder Rechnungen zur Deckung der Kosten für die Spitalschulung in Zürcher Spitälern. Der Kanton Freiburg lehnte die Gesuche zunächst wegen fehlender gesetzlicher Grundlage und Vorabinformation ab. Diese Ablehnung wurde von den Zürcher Spitälern angefochten. Da der Kanton Freiburg jedoch sicherstellen muss, dass Freiburger Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden, stimmte die BKAD schliesslich zu, die Leistungen der Spitalschule in diesen Zürcher Spitälern zu bezahlen. Sie forderte jedoch eine Klärung der übernommenen Leistungen und der Finanzierungsmodalitäten. Mit den Spitälern des Kantons Zürich (Kinderspital und Schweizerisches Epilepsie-Zentrum) wurde eine Interimsvereinbarung unterzeichnet. Dieser regelt die Zahlungsbereitschaft des Kantons Freiburg, bis eine Lösung im Rahmen der ISV vorliegt.

Parallel dazu hat der Staatsrat den Leistungsauftrag zwischen der UPD und dem Staat Freiburg für die stationäre kinderpsychiatrische Betreuung deutschsprachiger Kinder und Jugendlicher genehmigt. Dieser trat im September 2022 in Kraft und war die Antwort auf den Auftrag des Grossen Rates 2021-GC-85. Für den schulischen Teil sieht der Auftrag vor, dass das Zahlungsgarantieverfahren mit Inkrafttreten der ISV bzw. mit Beitritt der Kantone Bern und Freiburg durch die ISV ersetzt wird. Nach den vorliegenden Daten beläuft sich die Zahl der von diesem Leistungsauftrag betroffenen Fälle auf 7 bis 14 Schülerinnen und Schüler, wobei die mit der Spitalschulung verbundenen jährlichen Kosten auf einen Betrag von rund 165 000 Franken pro Jahr geschätzt werden.

Seit der provisorischen Vereinbarung des Kantons mit den Zürcher und Berner Spitälern über diese Verrechnungen wurde ein jährlicher Betrag von 50 000 Franken in den Staatsvoranschlag, Position IPCS 3200/3611.000 «Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons», aufgenommen.

Konkret hat der Kanton Freiburg folgende Beträge bezahlt:

- > Im Kalenderjahr 2022 waren 4 Schülerinnen und Schüler betroffen, für die insgesamt 77 560 Franken aufgewendet wurden, dieser Betrag wurde dann zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt; gesetzliche Grundlage: Gesetz über die obligatorische Schule Artikel 66 und Artikel 67 Abs. 1 Bst. f für die Primarschule und Artikel 71 und Artikel 72 Abs. 1 Bst. f für die Orientierungsschule; SGF 411.0.1).
- > Im Kalenderjahr 2023 waren 5 Schülerinnen und Schüler betroffen, für die insgesamt 42 760 Franken aufgewendet wurden (ebenso).
- > Im Kalenderjahr 2024 sind derzeit 2 Schülerinnen und Schüler betroffen, wobei der Betrag noch nicht endgültig feststeht.

Zu beachten ist, dass der Gesamtbetrag hauptsächlich von der Dauer des Spitalaufenthalts abhängt und weniger von der Anzahl der betroffenen Kinder.

Auch andere Universitätsspitäler und Kliniken in der Schweiz beginnen damit, die Übernahme der Kosten für schulische Angebote im Spital durch die Wohnsitzkantone der Schülerinnen und Schüler zu verlangen.

Das CHUV und das HUG haben ihre schulischen Leistungen im Spital bislang nicht in Rechnung gestellt. Gemäss den interkantonalen Kontakten mit Genf und Waadt wird das HUG so weitermachen, im Gegensatz zum Kanton Waadt, der künftig die Kosten den zahlungspflichtigen Kantonen in Rechnung stellen wird. Der Kanton Waadt möchte die ISV jedoch nicht ratifizieren und hat sich mit dem Kanton Freiburg in Verbindung gesetzt, um eine bilaterale Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Waadtländer Departement für Bildung und Berufsbildung und der Freiburger Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten zu unterzeichnen. Das Angebot des CHUV im Bereich der Spitalschulung betrifft zwischen 25 und 40 Schülerinnen und Schüler pro Jahr. Die vorgeschlagene Verwaltungsvereinbarung legt einen jährlichen Beitrag fest, der nicht wie in der ISV eine Stundenpauschale an die Leistung darstellt, sondern vielmehr einen Pauschalbetrag, der auf der durchschnittlichen Anzahl der Leistungen pro Kind in den letzten drei Jahren basiert, multipliziert mit der durchschnittlichen Anzahl der Kinder in den drei Jahren, wobei auf dieses Ergebnis ein Tarif von 200 Franken pro Fall inklusive aller Leistungen angewendet wird.

5 Finanzielle Auswirkungen

Das Inkrafttreten der ISV wird nicht zu einer Zunahme der Hospitalisierungen von Schülerinnen und Schülern führen. Da der Kanton Freiburg von den Zürcher und Berner Spitälern unter Druck gesetzt wurde, finanziert er bereits heute die entsprechenden Schulgelder. Andere Spitäler könnten damit beginnen, im Rahmen dieser Vereinbarung Angebote anzubieten und zu verrechnen. Der Spitalaufenthalt von Freiburger Schülerinnen und Schülern erfolgt vornehmlich in den oben genannten Spitälern.

Die finanziellen Prognosen basieren auf der Zahl der in den letzten Jahren verzeichneten Fälle. Der jährliche Voranschlag des Staates umfasst bereits einen jährlichen Betrag von 50 000 Franken. In den Rechnungen 2021 bis 2023 hat der Kanton zwischen 42 000 und 77 000 Franken für die Beschulung von hospitalisierten Schülerinnen und Schülern bezahlt, wobei die Hälfte der Kosten an die zuständige Gemeinde weiterverrechnet wurde. Gemäss den Zahlen für die Kalenderjahre 2020 bis 2023 müsste der Kanton dem CHUV eine Entschädigung von rund 28 800 Franken leisten.

Mit dem aktuell vorgesehenen Jahresbetrag, unter Berücksichtigung der hälftigen Weiterverrechnung an die Gemeinden, können die geschätzten Rechnungen im Rahmen der ISV und im Rahmen der Vereinbarung mit dem Kanton Waadt gedeckt werden. Aufgrund der Unvorhersehbarkeit von Spitalaufenthalten unterliegen diese Schätzungen je nach Fallzahl und Aufenthaltsdauer jährlichen Schwankungen.

6 Auswirkungen auf die gesetzlichen Grundlagen

Der Beitritt zur ISV und die Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung mit dem Kanton Waadt erfordern keine Anpassung der geltenden Rechtsgrundlagen.

7 Stellungnahme des Staatsrats

Für die Freiburger Schülerinnen und Schüler ist die Spitalschule ein wichtiges Angebot. Im Rahmen des Möglichen wird mit diesem Angebot die Wiedereingliederung in ihre Herkunftsklasse unterstützt. Sie hält die Verbindung zu ihrem Unterrichtsprogramm aufrecht, was für junge Patientinnen und Patienten wichtig ist, um in die Zukunft zu blicken und aus dem Spitalalltag herauszukommen.

Der Ständerat hat am 23. November 2021 zur ISV Stellung genommen und den Vorentwurf des Abkommens genehmigt.

Am 12. Juli 2021 hatte die BKAD die Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA eingeladen, im Rahmen der Vorbereitung der Antwort des Staatsrats auf die Vernehmlassung zur ISV Stellung zu nehmen. Das Generalsekretariat der BKAD stellte die Version der ISV vor, die in der Sitzung der KAA am 17. September 2021 zur Vernehmlassung gestellt wurde. Im Anschluss an diese Präsentation am 28. September 2021 übermittelte die Kommission ihre Anmerkungen im Antwortformular und gab eine positive Stellungnahme ab. Insbesondere hielten es die Kommissionsmitglieder für wichtig, das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt der Regelungen rund um diese Vereinbarung zu stellen. In diesem Zusammenhang verdeutlichte sie gegenüber der BKAD ihr Anliegen, dass hospitalisierte Kinder Schulunterricht in ihrer Muttersprache erhalten können. Dies steht nicht ausdrücklich in der Vereinbarung, sondern kann von Fall zu Fall organisiert werden, je nach individueller Situation und den durch die Digitalisierung ermöglichten Fernkontakten mit der Regelschulklasse. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Wahl des Spitals von medizinischen Entscheidungen und nicht von den Schulbehörden abhängt. Die Mitglieder der KAA stellten sich auch die Frage, wie die Beiträge innerhalb des Kantons zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt werden sollten, d.h. ob der Staat einen Teil der Kosten an die Gemeinden weiterverrechnen würde und wenn ja, nach welcher Aufteilung. Die KAA kam zu dem Schluss, dass diese Vereinbarung für alle Mitglieder der Kommission von grosser Bedeutung für die Entwicklung und das Wohlergehen von Kindern ist, die leider lange Zeit im Spital verbringen müssen.

Aus diesen Gründen befürwortet der Staatsrat den Beitritt zur ISV in ihrer endgültigen Form. Aufgrund der grossen Heterogenität der Angebote in diesem Bereich bietet der Lastenausgleich im Rahmen eines «A-la-carte-Systems» eine pragmatische interkantonale Lösung zur Regelung der Kostenübernahme für schulische Angebote im Spital. Mit dem Beitritt des Kantons Freiburg zu dieser Vereinbarung werden die Aufnahme, die geltenden Tarife und die in Rechnung gestellten Leistungen im Vergleich zur aktuellen Situation klar geregelt. Auch wenn nicht alle Kantone sofort beitreten wollen, ermöglicht sie eine Arbeitsgrundlage für Gespräche mit Kantonen, die der Vereinbarung nicht beigetreten sind. Sollte der Kanton Freiburg den Beitritt zur ISV verweigern, wäre jedenfalls keine Übernahme der Kosten für den Schulbesuch in den Spitälern der Deutschschweiz, die auch von Schülerinnen und Schülern aus dem französischsprachigen Kantonsteil besucht werden, gewährleistet; der Kanton müsste dann jede besondere Situation aushandeln, bevor die Schülerin oder der Schüler die schulischen Angebote im Spital in Anspruch nehmen kann.

Der Staatsrat beabsichtigt ausserdem, dass die BKAD die Verwaltungsvereinbarung mit dem Departement für Bildung und Berufsbildung des Kantons Waadt, der der ISV nicht beitreten möchte, unterzeichnet. Das CHUV nimmt viele französischsprachige Schülerinnen und Schüler auf und auch hier ist es notwendig, die schulischen Leistungen und deren Abrechnung zu klären.

8 Schlussbemerkung

Der Staatsrat fordert den Grossen Rat auf, den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über schulische Angebote in Spitälern (ISV) zu ratifizieren.

Beilagen:

- > Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV)
- > Text der Vereinbarung
- > Kommentar zum Text der Vereinbarung

Message 2024-DFAC-13

26 novembre 2024

Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant la loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022 (ci-après AOSH).

Table des matières

1	Introduction	2
2	Problématique initiale	2
3	Principes et mécanismes de l'accord	3
4	Situation dans le canton de Fribourg	4
4.1	Scolarisation des élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton	4
4.2	Prise en charge des coûts de prestations de scolarisation en milieu hospitalier pour les élèves fribourgeois	5
5	Incidences financières	6
6	Incidences sur les bases légales	6
7	Position du Conseil d'Etat	7
8	Conclusion	7

1 Introduction

L'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH) est un nouvel accord de financement entre les cantons. Il est établi dans le cadre de leur collaboration dans le domaine de l'éducation, coordonnée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Le principe de cet accord est de régler l'indemnisation des offres scolaires en milieu hospitalier entre les cantons signataires. Concrètement, ces offres correspondent à la scolarisation d'élèves hospitalisés dans un hôpital ou une clinique, lorsque leur état de santé le permet. Ils et elles suivent leurs cours dans une structure scolaire au sein même de l'établissement de soins. Ces structures scolaires poursuivent des objectifs pédagogiques en concertation avec les services médicaux, infirmiers et thérapeutiques et en lien avec l'enseignant-e de l'école d'origine de l'élève. Cette offre scolaire en milieu hospitalier leur permet de maintenir le lien avec leurs apprentissages malgré une hospitalisation parfois prolongée. Elle leur garantit l'accès à l'éducation et évite qu'ils ou elles soient désavantagés sans nécessité en termes de réussite scolaire. Il existe actuellement en Suisse environ 30 écoles à l'hôpital, de tailles variables.

Selon les principes en vigueur en droit suisse, dans le cadre de la scolarité obligatoire, le canton en charge de la scolarisation d'un-e élève est le canton de résidence de celui ou celle-ci. Au post-obligatoire, c'est le canton où il ou elle a son domicile. Dans certains cas de figure, un élève peut être hospitalisé en-dehors du canton où normalement il ou elle suit sa scolarité, les traitements nécessaires n'étant pas disponibles dans sa région. Ainsi, l'organisation des soins implique que les enfants et adolescent-e-s scolarisés sur le lieu de leur hospitalisation sont parfois issus d'autres cantons ou d'autres régions linguistiques. C'est sur ce cas de figure que porte l'AOSH. Il permet aux cantons de fixer un cadre commun afin de régler la compensation intercantonale des charges relatives à ces écoles en milieu hospitalier.

Partant, l'accord s'applique aux offres relevant de la scolarité obligatoire et du secondaire II dont bénéficient momentanément les élèves hospitalisés dans des établissements situés à l'extérieur du canton où d'ordinaire ils accomplissent leur scolarité.

2 Problématique initiale

Les frais de scolarisation inhérents aux structures scolaires en milieu hospitalier ont longtemps été pris en charge par l'hôpital prestataire, ceci en l'absence de base légale ou convention réglant leur financement dans la plupart des cantons. Jusqu'à récemment, les hôpitaux ne facturaient pas les prestations d'enseignement concernant les élèves hors canton. Toutefois, en raison des besoins de rationalisation des coûts dans le domaine de la santé, la compensation des charges de la scolarisation en milieu hospitalier des élèves hors canton est devenue un sujet politique fédéral et intercantonal.

La plupart des hôpitaux concernés et des cantons prestataires sont dans l'attente d'une solution équitable de financement de leurs prestations scolaires. Afin de régler cette problématique d'envergure nationale, en concertation avec la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS), la CDIP a développé un projet de financement des offres scolaires en milieu hospitalier. Le Secrétariat général de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) a participé, en tant que représentant de la Suisse romande et du Tessin, au groupe de travail mandaté par la CDIP.

Un avant-projet d'AOSH a été mis en consultation par la CDIP du 15 juin au 15 décembre 2021. La Commission des affaires extérieures du Grand Conseil du canton de Fribourg avait alors été impliquée dans la préparation de la réponse du Conseil d'Etat à cette consultation. L'accord finalisé a ensuite été adopté le 28 octobre 2022 par l'Assemblée plénière CDIP, avant d'être transmis aux cantons en 2023 pour ratification. Le Comité de la CDIP mettra l'accord en vigueur lorsqu'au moins six cantons y auront adhéré. A ce jour, les cantons de UR, TG et ZH ont ratifié l'accord ; trois autres cantons, dont le nôtre, sont en train de préparer leur adhésion.

Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS), dans l'ensemble de la Suisse en 2020, environ 105 000 enfants ou adolescents (0-14 ans) ont été hospitalisés dans leur canton et environ 29 000 hors canton. Les hospitalisations hors canton duraient en moyenne 5,6 jours. La durée moyenne change en fonction des types de prise en charge et des types d'hôpitaux : en pédiatrie, la durée moyenne était de 7,2 jours (pour environ 7900 élèves), dans les cliniques de réadaptation, de 29 jours (environ 160 élèves) et dans les cliniques psychiatriques, de 66 jours (environ 220 élèves). Les raisons des hospitalisations sont très variables, allant de blessures à des maladies chroniques (comme l'asthme, le diabète ou certains cancers).

L'ensemble des enfants et adolescent-e-s hospitalisés n'est pas concerné par l'école en milieu hospitalier. La scolarisation de la plupart des élèves, en particulier pour des courts séjours, peut généralement s'organiser directement avec l'enseignant-e de la classe d'origine, sans passer par une école à l'hôpital. Pour d'autres, leurs conditions de santé ne leur permettent pas de suivre des apprentissages.

3 Principes et mécanismes de l'accord

L'AOSH fonctionne selon un système à la carte (voir schéma). Les cantons signataires disposant d'écoles à l'hôpital annoncent leurs offres. Ces offres sont recensées dans l'annexe de l'AOSH gérée par la CDIP. Le canton fournisseur de prestations scolaires à l'hôpital choisit l'offre qu'il souhaite intégrer à l'AOSH et il fixe le tarif de cette offre (forfait horaire). Les autres cantons signataires peuvent choisir les offres qu'ils souhaitent utiliser et déclarer leur disposition à payer. Cela permet, d'une part, de laisser le choix aux cantons d'accueil de décider quelle(s) offre(s) ils souhaitent soumettre à l'accord et, d'autre part, de laisser aux cantons signataires le choix des offres qu'ils souhaitent potentiellement utiliser.

L'AOSH ne définit pas le moment à partir duquel l'enfant où le jeune commence à fréquenter l'école à l'hôpital. Ceci relève d'une décision médicale. Il règle en revanche la question de l'obligation de paiement, laquelle débute après un délai de carence (en principe, de prestations scolaires effectuées, mais non facturées) de sept jours. Dans certains cas, le délai de carence ne s'applique pas, par exemple lorsque la durée d'hospitalisation totale prévue est d'au moins deux semaines ou en cas d'hospitalisation répétée due à la même maladie.

Indépendamment des dispositions de l'AOSH, le canton d'accueil a la responsabilité d'assurer la gestion des écoles à l'hôpital situées sur son territoire. L'accord ne s'applique pas au coût de l'hébergement, de la restauration et des traitements médicaux administrés aux élèves hospitalisés.

Si le canton débiteur n'a pas déclaré sa disposition à payer pour une certaine offre scolaire (soit parce qu'il n'a pas adhéré à l'accord, soit parce qu'il n'a pas retenu cette offre en particulier), il est tenu de fournir une garantie de paiement à l'école de l'hôpital avant l'admission de l'élève.

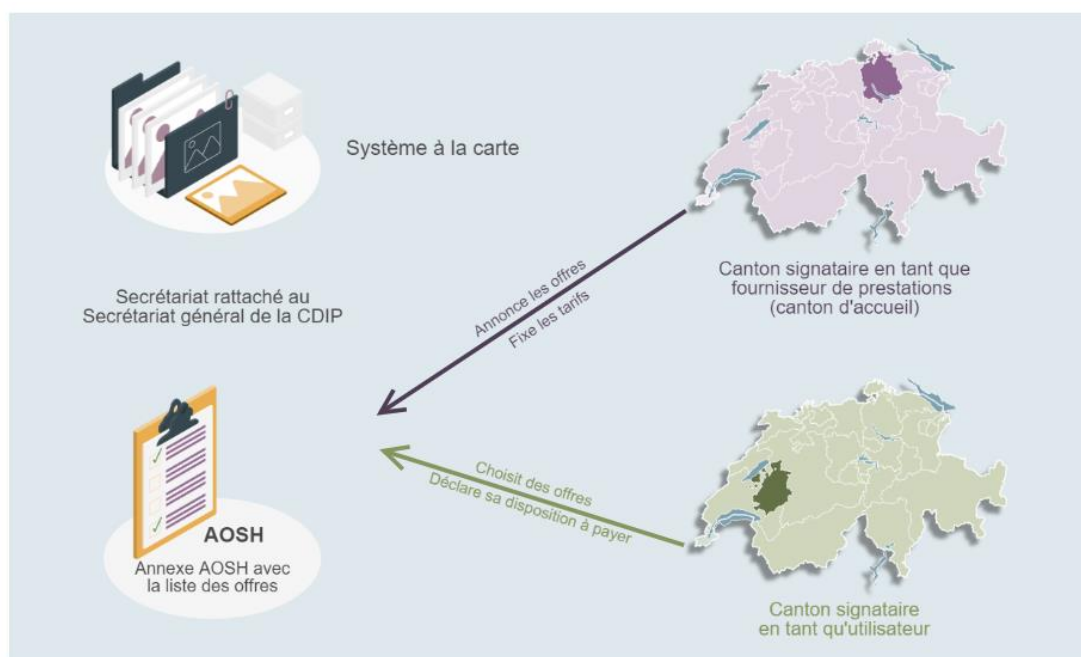


Schéma 1 : fonctionnement de l'AOSH - Illustration CDIP

4 Situation dans le canton de Fribourg

4.1 Scolarisation des élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton

Dans la pratique, le canton de Fribourg est directement concerné par la scolarisation d'élèves en milieu hospitalier en tant que canton débiteur. Il n'existe pas d'école en milieu hospitalier sur son territoire, au-delà des appuis individuels organisés par la DFAC soit à l'Hôpital cantonal Fribourg (HFR), soit au Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), soit encore à la maison (cas de leucémie, par exemple). Le canton de Fribourg n'est donc pas un canton d'accueil. Il est en revanche un canton débiteur.

La scolarisation d'élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton concerne principalement la scolarité obligatoire. Les directions d'école du post-obligatoire, professionnel ou académique, n'ont pas signalé de cas concernés par cette situation au cours de ces dernières années. Cela s'explique notamment par le degré d'autonomie de ces élèves, qui facilite la mise en place d'une solution directement avec l'enseignant-e d'origine. Depuis quelques années, cette autonomie est favorisée par les moyens numériques permettant des enseignements à distance. En effet, des alternatives technologiques se développent afin de permettre aux élèves de maintenir le contact avec leur enseignant-e, en leur donnant la possibilité de rester connectés à distance aux apprentissages de leur classe d'origine. Du côté germanophone, la plupart des cycles d'orientation disposent d'une tablette par élève. En cas d'hospitalisation, l'enseignant-e peut ainsi facilement transmettre ses instructions et les documents à l'élève. C'est également le cas pour les élèves du post-obligatoire, grâce au programme BYOD qui implique que chaque élève possède son propre appareil numérique. En outre, certains hôpitaux, comme les HUG et le CHUV, disposent également de robots permettant à un élève hospitalisé ou maintenu durablement à domicile en raison d'une maladie de suivre les cours à distance dans sa classe d'origine. Ces différentes solutions maintiennent l'élève en lien avec son enseignant-e et intégré avec ses camarades. Elles ne sont pas possibles dans toutes les situations et ne remplacent pas automatiquement les services d'une école à l'hôpital.

Pour les élèves fribourgeois, les établissements de soins hors canton proposant une offre scolaire en milieu hospitalier sont principalement les hôpitaux zurichoïses (Schweizerisches Epilepsie-Zentrum, Universitäts-Kinderspital), le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) (VD), les Hôpitaux universitaires genevois (HUG) (GE), l'Universitäre Psychiatrische Dienste AG Bern (UPD) (BE), la Kinder Klinik de l'hôpital de l'Ile (BE) et le Centre suisse des

paraplégiques (LU). À noter que ce sont les spécialisations médicales requises qui déterminent fondamentalement le lieu d'hospitalisation. Ainsi, les hôpitaux de Suisse alémanique accueillent parfois des enfants et adolescent-e-s de la partie francophone du canton et inversement. Le critère prioritaire n'est pas celui de la langue, mais bien celui des soins médicaux appropriés.

Au niveau des bases légales, la situation de la scolarisation d'élèves hors canton en milieu hospitalier est couverte par loi scolaire (LS) et son règlement (RLS) pour la scolarité obligatoire. S'agissant des élèves hospitalisés ou en convalescence, le RLS indique que « l'élève hospitalisé-e ou en convalescence pour une longue période reçoit un enseignement adapté aux circonstances, organisé par la direction d'établissement en collaboration avec les parents et les instances médicales concernées » (LS art. 100 al. 1). L'article 13 alinéa 2 LS règle la scolarisation hors canton et dispose que « la fréquentation d'une école située dans un autre canton ainsi que l'accueil d'élèves issus d'autres cantons sont réglés par conventions intercantionales ». Au niveau post-obligatoire académique, l'article 69 de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) dispose que « L'Etat peut prendre en charge, en tout ou partie, l'écologie pour la fréquentation d'une école du degré secondaire supérieur hors du canton lorsque des circonstances particulières le justifient. Les dispositions des accords intercantonaux demeurent réservées. ». Pour la formation professionnelle, la loi sur la formation professionnelle LFP prévoit que « Les centres de formation professionnelle assurent l'enseignement obligatoire défini par les ordonnances sur la formation professionnelle initiale [...], sous réserve des accords intercantonaux et d'autres conventions de prestations. » (art. 13 al. 2 LFP). En outre, « l'Etat peut participer également au financement de projets ou de toute autre mesure découlant d'accords ou de conventions et s'inscrivant dans la coopération intercantonale en matière de formation professionnelle. » (art. 63 al. 2 LFP). Les bases légales permettent ainsi de scolariser des élèves fribourgeois dans une structure scolaire hospitalière d'un autre canton, pour autant que cela soit réglé par une convention ou un accord intercantonal.

4.2 Prise en charge des coûts de prestations de scolarisation en milieu hospitalier pour les élèves fribourgeois

Depuis plusieurs années, les services de l'enseignement obligatoire ont reçu des demandes de garanties de prise en charge des coûts ou des factures pour la couverture des frais de scolarisation en milieu hospitalier d'établissements zurichois. En l'absence d'une convention exigée par les bases légales et d'une information préalable, le canton de Fribourg a d'abord refusé ces demandes. Ce refus a été contesté par les hôpitaux zurichois. Le canton de Fribourg étant responsable de s'assurer que les élèves fribourgeois bénéficient d'un enseignement, la DFAC a finalement accepté de payer les prestations d'école à l'hôpital dans ces structures zurichaises. Elle a toutefois demandé à clarifier les prestations prises en charge et les modalités de financement. Un accord ad intérim a été signé avec les hôpitaux du canton de Zürich (Kinderspital et le Schweizerisches Epilepsie-Zentrum). Celui-ci règle la disposition à payer du canton de Fribourg dans l'attente d'une résolution dans le cadre de l'AOSH.

En parallèle, le Conseil d'Etat a approuvé le mandat de prestation entre l'UPD et l'Etat de Fribourg pour la prise en charge pédopsychiatrique stationnaire des enfants et adolescent-e-s germanophones. Celui-ci est entré en vigueur en septembre 2022 et donnait réponse au mandat du Grand Conseil 2021-GC-85. Pour la partie scolarisation, le mandat spécifie que la procédure de garantie de paiement sera remplacée par le dispositif de l'AOSH dès son entrée en vigueur, respectivement dès que les cantons de Berne et Fribourg y auront adhéré. Selon les données à disposition, le nombre de cas concernés par ce mandat de prestation est de 7 à 14 élèves concernés, pour un coût annuel lié à la scolarisation estimé à un montant d'environ 165 000 francs par année.

Depuis le moment où le canton a convenu provisoirement ces facturations avec les hôpitaux zurichois et bernois, un montant annuel de 50 000 francs a été inscrit au budget de l'Etat, position IPCS 3200/3611.000 « Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton ».

Dans la réalité, le canton de Fribourg a payé des factures comme suit :

- > Pour l'année civile 2022, 4 élèves étaient concernés pour un montant total de 77 560 francs (somme qui a ensuite fait l'objet d'une répartition entre le canton et les communes ; base légale : loi sur la scolarité obligatoire art. 66 et art. 67 al 1 litt f pour le primaire et art. 71 et art. 72 al 1 litt f pour le cycle d'orientation ; RSF 411.0.1) ;
- > Pour l'année civile 2023, 5 élèves étaient concernés pour un montant total de 42 760 francs (idem) ;

> Pour l'année civile 2024, 2 élèves sont actuellement concernés, pour un montant qui n'est pas définitif.

A noter que le montant total découle principalement de la durée d'hospitalisation, plus que du fait du nombre d'enfants concernés.

D'autres hôpitaux universitaires et cliniques suisses commencent également à demander le financement des frais de scolarisation en milieu hospitalier par les cantons de domicile des élèves.

Le CHUV et les HUG n'ont jusqu'ici pas facturé leurs prestations d'école à l'hôpital. Selon les contacts intercantonaux avec Genève et Vaud, les HUG continueront ainsi, contrairement au canton de Vaud qui facturera dorénavant aux cantons débiteurs. Le canton de Vaud ne souhaite toutefois pas ratifier l'AOSH et est entré en contact avec le canton de Fribourg afin de signer un accord administratif bilatéral entre le Département vaudois de l'enseignement et de la formation professionnelle et la Direction fribourgeoise de la formation et des affaires culturelles. L'offre du CHUV en matière de scolarisation en milieu hospitalier concerne entre 25 et 40 élèves par année. L'accord administratif proposé détermine une contribution annuelle reflétant non pas un forfait horaire à la prestation comme le règle l'AOSH, mais au contraire un forfait basé sur le nombre moyen de prestations par enfant durant les trois dernières années, multiplié par le nombre moyen d'enfants des trois années considérées, produit auquel s'applique un tarif de 200 francs par cas tout inclus.

5 Incidences financières

L'entrée en vigueur de l'AOSH n'entraînera pas une hausse du nombre d'hospitalisations d'élèves. Pressé par les hôpitaux zurichois et bernois, le canton de Fribourg finance d'ores et déjà les écolages y relatifs. D'autres hôpitaux pourraient commencer à proposer et facturer des offres par l'intermédiaire de cet accord. L'hospitalisation d'élèves fribourgeois se fait essentiellement dans les institutions de soins citées précédemment.

Les prévisions financières se basent sur le nombre de cas observés au cours de ces dernières années. Le budget annuel de l'Etat intègre déjà un montant annuel de 50 000 francs. Dans les comptes 2021 à 2023, le canton a déboursé entre 42 000 et 77 000 francs pour la scolarisation des élèves hospitalisés, avec une refacturation pour moitié à la commune responsable. Sur la base des chiffres des années civiles 2020 à 2023, le canton devrait indemniser le CHUV à raison de quelque 28 800 francs.

Le montant annuel prévu actuellement, en prenant en compte la refacturation pour moitié aux communes, permet de couvrir les factures estimées au titre de l'AOSH et au titre de l'accord avec le canton de Vaud. En raison du caractère imprévisible des hospitalisations, ces estimations sont soumises à des fluctuations selon les années, en fonction du nombre de cas et de leur durée de séjour.

6 Incidences sur les bases légales

L'adhésion à l'AOSH et la signature de la convention administrative avec le canton de Vaud ne nécessitent pas d'adaptation des bases légales en vigueur.

7 Position du Conseil d'Etat

L'école à l'hôpital est une offre essentielle pour les élèves fribourgeois. Elle soutient dans la mesure du possible leur réintégration dans leur classe d'origine. Elle maintient un lien avec leurs apprentissages, aspect important de la vie des jeunes patient-e-s pour se projeter vers l'avenir et sortir du quotidien hospitalier.

Le Conseil d'Etat a répondu à la consultation sur l'AOSH le 23 novembre 2021 et a approuvé l'avant-projet d'accord.

Le 12 juillet 2021, la DFAC avait invité la Commission des affaires extérieures CAE à prendre position dans le cadre de la préparation de la réponse du Conseil d'Etat à la consultation relative à l'AOSH. Le Secrétariat général de la DFAC a présenté la version de l'AOSH mise en consultation en séance du 17 septembre 2021 de la CAE. Suite à cette présentation, en date du 28 septembre 2021, la Commission a transmis ses observations dans le formulaire de réponse et donné un préavis favorable. En particulier, les membres de la commission avaient jugé essentiel de mettre le bien-être de l'enfant au centre du dispositif entourant cet accord. A ce titre, elle souhaitait rendre la DFAC attentive à ce que les enfants hospitalisés puissent bénéficier d'un enseignement scolaire dans leur langue maternelle, ce qui ne figure pas explicitement dans l'accord mais peut s'organiser au cas par cas en fonction des situations individuelles et des contacts à distance avec la classe de scolarisation ordinaire rendus possible par la numérisation, tout en gardant à l'esprit le fait que le choix de l'hôpital dépend de décisions médicales et non pas des autorités scolaires. Les membres de la CAE se questionnaient également sur la répartition des contributions à l'interne du canton, entre l'Etat et les communes, à savoir si l'Etat allait refacturer une partie des frais aux communes, cas échéant selon quelle répartition. La CAE concluait que, pour l'ensemble des membres de la commission, cet accord revêt une grande importance pour le développement et le bien-être des enfants malheureusement hospitalisés pour une longue durée.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat est favorable à l'adhésion à l'AOSH sous sa forme définitive. En raison de la grande hétérogénéité des offres proposées dans ce domaine, la compensation des charges dans le cadre d'un système « à la carte » offre une solution pragmatique intercantonale pour régler la prise en charge des frais de scolarisation en milieu hospitalier. La participation du canton de Fribourg à cet accord clarifie le principe de l'admission, les tarifs en vigueur et les prestations facturées par rapport à la situation actuelle. Même si tous les cantons ne souhaitent pas adhérer dans l'immédiat, elle permet une base de travail pour les discussions avec les cantons hors accord. Quoi qu'il en soit, si le canton de Fribourg refusait d'adhérer à l'AOSH, aucune prise en charge des frais de scolarisation dans les hôpitaux de Suisse alémanique, fréquentés aussi par des élèves de la partie francophone du canton, ne serait assurée ; le canton devrait alors négocier chaque situation particulière avant que l'élève puisse bénéficier des prestations de scolarisation à l'hôpital.

Le Conseil d'Etat entend également faire signer par la DFAC la convention administrative avec le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle du canton de Vaud, qui ne souhaite pas adhérer à l'AOSH. Le CHUV accueille de nombreux élèves francophones et il est là aussi nécessaire de clarifier les prestations scolaires et leur facturation.

8 Conclusion

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à ratifier l'adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH).

Annexes :

- > Loi d'adhésion à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)
- > Texte de l'accord
- > Commentaire du texte de l'accord

in Ratifikation

Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)

vom 28. Oktober 2022

I Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

¹Die Vereinbarung regelt die Abgeltung von schulischen Angeboten in Spitälern (Spitalschulen) unter den Vereinbarungskantonen.

²Sie gilt für Angebote im Bereich der obligatorischen Schule, die von hospitalisierten Schülerinnen und Schülern in Spitälern ausserhalb des Kantons, in welchem die obligatorische Schulpflicht zu absolvieren ist, besucht werden.

³Sie gilt für allgemeinbildende Angebote der Sekundarstufe II, die von hospitalisierten Schülerinnen und Schülern in Spitälern ausserhalb des Wohnsitzkantons besucht werden.

⁴Interkantonale Vereinbarungen, welche die Mitträgerschaft oder Mitfinanzierung von Spitalschulen oder von dieser Vereinbarung abweichende Abgeltungen für die Inanspruchnahme des Angebots einer Spitalschule regeln, gehen dieser Vereinbarung vor. Vorausgesetzt wird, dass die finanziellen Abgeltungen für die Angebote mindestens den im Anhang definierten Beiträgen entsprechen.

Art. 2 Grundsatz

Die Spitalschulen sorgen für ein ausreichendes schulisches Angebot und unterstützen nach Möglichkeit die Reintegration der hospitalisierten Schülerinnen und Schüler in die Herkunftss-

klasse oder in die Herkunftsschule; zu diesem Zweck pflegen sie einen angemessenen Austausch mit der verantwortlichen Klassen- oder Fachlehrperson der Herkunftsschule.

II Angebote, Beiträge und Zahlungspflicht

Art. 3 Schulische Angebote

¹Schulische Angebote im Bereich der obligatorischen Schule

- a. orientieren sich an den Lehrplänen für den Unterricht in Klassen der obligatorischen Schule und
- b. bieten gute Rahmenbedingungen für eine ausreichende individuelle Schulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler in der Sprache ihres Herkunftskantons.

²Schulische Angebote im Bereich der Sekundarstufe II

- a. streben die Sicherung des Ausbildungsstands in den allgemeinbildenden Fächern entsprechend dem für die betroffene Schülerin oder für den betroffenen Schüler massgebenden Lehrplan an und
- b. bieten gute Rahmenbedingungen für eine ausreichende individuelle Schulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler in der Sprache ihres Herkunftskantons.

³Beschäftigungsangebote, die nicht den schulischen Angeboten gemäss den Absätzen 1 und 2 entsprechen sowie Kosten für Unterkunft und Verpflegung und medizinische Behandlungen der hospitalisierten Schülerin oder des hospitalisierten Schülers sind nicht Teil der Abgeltungen im Sinne dieser Vereinbarung.

Art. 4 Anhang

¹Im Anhang zur Vereinbarung wird definiert

- a. welche an den verschiedenen Spitälern vorhandenen schulischen Angebote unter die Bestimmungen der Vereinbarung fallen,

- b. welche Abgeltungen die zahlungspflichtigen Kantone den ausserkantonalen Spitälern für die im Einzelfall genutzten schulischen Angebote entrichten müssen,
- c. von welchen Angeboten die Kantone Gebrauch machen wollen und
- d. von welchen Bedingungen die Kantone ihre Zahlungsbereitschaft für Angebote der Sekundarstufe II abhängig machen.

²Die Standortkantone können der Geschäftsstelle Angebote im Sinne der Vereinbarung für die Aufnahme auf die Liste gemäss Absatz 1 melden, sofern die Anforderungen gemäss Artikel 3 erfüllt sind.

³Die Standortkantone stellen sicher, dass das gemeldete schulische Angebot die für Bildungseinrichtungen geltenden Qualitätskriterien erfüllt und die eingesetzten Lehrpersonen über die notwendigen Qualifikationen verfügen.

Art. 5 Beiträge

¹Die Standortkantone legen die Beiträge für die im Anhang aufgeführten schulischen Angebote fest.

²Sie berücksichtigen dabei die folgenden Grundsätze:

- a. die Abgeltungen werden als Beiträge in Form von Stundenpauschalen festgelegt;
- b. die Abgeltungen umfassen ausschliesslich die Kosten für die schulischen Angebote (Personal- und Betriebskosten);
- c. die Pauschalen für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler dürfen nicht höher sein als für Schülerinnen und Schüler, die ihre Schulpflicht im Standortkanton absolvieren beziehungsweise als für Schülerinnen und Schüler Sekundarstufe II mit Wohnsitz im Standortkanton.

³Die Beiträge gelten jeweils für zwei Schuljahre.

Art. 6 Zahlungspflichtige Kantone

¹Im Bereich der obligatorischen Schule ist der Kanton am schulrechtlichen Aufenthaltsort der hospitalisierten Schülerin oder

des hospitalisierten Schülers zahlungspflichtig. Die kantonsinterne Aufteilung oder Weiterverrechnung der Beiträge richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

²Im Bereich der Sekundarstufe II ist derjenige Kanton zahlungspflichtig, in dem die hospitalisierte Schülerin oder der hospitalisierte Schüler den stipendienrechtlichen Wohnsitz hat. Die kantonsinterne Aufteilung oder Weiterverrechnung der Beiträge richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

³Für Angebote der Sekundarstufe II kann der Kanton seine Zahlungsbereitschaft von Bedingungen abhängig machen.

⁴Für die Zahlungspflicht besteht eine Karenzfrist von sieben Tagen nach Spitaleintritt. Die Karenzfrist entfällt, wenn der Aufenthalt im Spital insgesamt mindestens zwei Wochen dauert. Bei einem Wechsel des Spitals und/oder bei wiederholten Hospitalisierungen aufgrund der gleichen Krankheit wird die Karenzfrist nicht neu berechnet.

III Gleichbehandlung

Art. 7 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben

Die Spitalschulen gewähren den hospitalisierten Schülerinnen und Schülern, deren schulrechtlicher Aufenthaltskanton beziehungsweise Wohnsitzkanton seine Zahlungsbereitschaft erklärt hat, die gleiche Rechtsstellung wie den hospitalisierten Schülerinnen und Schülern des Standortkantons.

Art. 8 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die keine Zahlungsbereitschaft erklärt haben

¹Hospitalisierte Schülerinnen und Schüler aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft für das konkrete schulische Angebot nicht erklärt haben, haben keinen Anspruch auf Gleichbehandlung bezüglich der Nutzung der Angebote.

²Hospitalisierte Schülerinnen und Schüler aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft für das konkrete schulische Angebot nicht erklärt haben, können nur in das Angebot aufgenommen werden, wenn der zahlungspflichtige Kanton vorgängig eine Kostengutsprache erteilt. In diesem Fall verlangt die Spitalschule vom zahlungspflichtigen Kanton eine Entschädigung, welche mindestens der Abgeltung nach Artikel 5 entspricht.

IV Vollzug

Art. 9 Geschäftsstelle

¹Das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist Geschäftsstelle dieser Vereinbarung.

²Ihr obliegt insbesondere

- a. die Information der Vereinbarungskantone,
- b. die Koordination und
- c. die Regelung von Vollzugs- und Verfahrensfragen im Rahmen von Richtlinien.

Art. 10 Beitragsverfahren

Der Standortkanton bezeichnet für jedes schulische Angebot die Zahlstelle und regelt in seinen Rechtsgrundlagen die Voraussetzungen für den Besuch eines schulischen Angebots in der Spitalschule.

Art. 11 Änderung des Anhangs

¹Eine Änderung des Anhangs (Liste der Angebote) ist jeweils auf Beginn des Schuljahres möglich.

²Neue oder geänderte Angebote werden aufgenommen, wenn sie zwei Monate vor Ende des dem Änderungstermin vorangehenden Schuljahres bei der Geschäftsstelle gemeldet sind.

³Eine Änderung der Zahlungsbereitschaft oder bei der Sekundarstufe II der daran geknüpften Bedingungen muss der Geschäftsstelle zwei Monate vor Ende des dem Änderungstermin vorangehenden Schuljahres gemeldet werden.

Art. 12 Vollzugskosten

Die Kosten der Geschäftsstelle für den Vollzug dieser Vereinbarung sind durch die Vereinbarungskantone nach Massgabe der Bevölkerungszahl zu tragen. Sie werden ihnen jährlich in Rechnung gestellt.

V Schlussbestimmungen

Art. 13 Streitbeilegung

¹Auf Streitigkeiten, die sich aus der vorliegenden Vereinbarung ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich¹ angewendet.

²Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 litera b Bundesgesetz über das Bundesgericht².

Art. 14 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

1 Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)

2 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110

Art. 15 Inkrafttreten

¹Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn mindestens sechs Kantone beigetreten sind.

²Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Art. 16 Kündigung

Die Vereinbarung kann unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren jeweils auf den 31. Juli durch schriftliche Erklärung an die Geschäftsstelle gekündigt werden, erstmals jedoch nach fünf Beitrittsjahren.

Art. 17 Weiterdauer der Verpflichtungen

Die Verpflichtungen aus dieser Vereinbarung für die zum Zeitpunkt des Austritts hospitalisierten Schülerinnen und Schüler bleiben bis zur Entlassung der Schülerin oder des Schülers aus der Spitalpflege weiterbestehen, wenn ein Kanton die Zahlungsbereitschaft streicht oder die Vereinbarung kündigt.

Art. 18 Fürstentum Liechtenstein

Dieser Vereinbarung kann das Fürstentum Liechtenstein auf der Grundlage seiner eigenen Gesetzgebung beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten der anderen Vereinbarungspartner zu.

Delémont, 28. Oktober 2022

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Generalsekretärin:
Susanne Hardmeier

en cours de ratification

**Accord intercantonal
sur les offres scolaires en milieu hospitalier
(AOSH)**

du 28 octobre 2022

I Dispositions générales

Art. 1 But et champ d'application

¹L'accord règle l'indemnisation des offres scolaires en milieu hospitalier (école à l'hôpital) entre les cantons signataires.

²Il s'applique aux offres relevant de la scolarité obligatoire dont bénéficient les élèves hospitalisés dans des établissements situés à l'extérieur du canton où ils doivent accomplir leur scolarité obligatoire.

³Il s'applique aux offres de formation générale du degré secondaire II dont bénéficient les élèves hospitalisés dans des établissements situés à l'extérieur de leur canton de domicile.

⁴Les accords intercantonaux qui règlent la coresponsabilité ou le cofinancement des écoles à l'hôpital ou les indemnisations autres que celles réglées par le présent accord pour l'utilisation de l'offre d'une école à l'hôpital prévalent sur le présent accord. Cette règle s'applique à condition que l'indemnisation financière des offres corresponde au moins aux contributions définies en annexe.

Art. 2 Principe

Les écoles à l'hôpital veillent à une offre scolaire suffisante et soutiennent si possible la réintégration des élèves hospitalisés dans leur classe ou leur école de provenance; à cette fin, elles assurent, de manière appropriée, les échanges avec l'enseignant

ou l'enseignante responsable de la classe ou avec les enseignantes et enseignants de branche au sein de l'école de provenance.

II Offres, contributions et engagement à verser des contributions

Art. 3 Offres scolaires

¹Les offres scolaires relevant de la scolarité obligatoire

- a. se basent sur les plans d'études pour l'enseignement dans les classes de la scolarité obligatoire, et
- b. offrent de bonnes conditions pour une scolarisation individuelle suffisante des élèves concernés dans la langue de leur canton de provenance.

²Les offres scolaires relevant du degré secondaire II

- a. visent à assurer dans les disciplines de formation générale le niveau correspondant au plan d'études applicable à l'élève concerné, et
- b. offrent de bonnes conditions pour une scolarisation individuelle suffisante des élèves concernés dans la langue de leur canton de provenance.

³Les offres d'activités qui ne répondent pas aux exigences scolaires posées aux al. 1 et 2, de même que les coûts de l'hébergement, de la restauration et des traitements médicaux administrés aux élèves hospitalisés, ne font pas partie de l'indemnisation au sens du présent accord.

Art. 4 Annexe

¹L'annexe à l'accord définit

- a. quelles offres scolaires proposées dans les différents hôpitaux entrent dans le champ d'application de l'accord,

- b. quelle indemnisation les cantons débiteurs doivent verser aux hôpitaux situés hors de leur territoire pour les offres scolaires utilisées individuellement,
- c. de quelles offres les cantons veulent bénéficier et
- d. quelles sont les conditions d'octroi de l'aide financière posées par les cantons pour les offres du degré secondaire II.

²Les cantons d'accueil peuvent déclarer au secrétariat les offres entrant dans le champ d'application de l'accord, afin que celles-ci soient ajoutées à la liste prévue à l'al. 1, pour autant que les exigences selon l'art. 3 soient remplies.

³Les cantons d'accueil s'assurent que les offres scolaires déclarées remplissent les conditions de qualité applicables aux établissements de formation et que le corps enseignant engagé possède les qualifications requises.

Art. 5 Contributions

¹Les cantons d'accueil fixent les contributions accordées pour les offres scolaires indiquées en annexe.

²Ce faisant, ils tiennent compte des principes suivants:

- a. l'indemnisation est fixée sous forme de contribution forfaitaire par heure;
- b. l'indemnisation couvre exclusivement le coût des offres scolaires (coût du personnel et de fonctionnement);
- c. le montant des forfaits appliqués pour les élèves provenant d'autres cantons ne doit pas être supérieur à celui alloué pour les élèves accomplissant leur scolarité obligatoire dans le canton ou pour les élèves du secondaire II domiciliés dans le canton.

³Les contributions sont valables pour deux années scolaires.

Art. 6 Cantons débiteurs

¹Le canton débiteur dans le cas de la scolarité obligatoire est celui du lieu de résidence de l'élève hospitalisé au sens du droit scolaire. La répartition interne ou la facturation des contributions sont régies par le droit cantonal applicable dans le cas concerné.

²Le canton débiteur dans le cas du degré secondaire II est celui dans lequel l'élève hospitalisé a son domicile au sens du droit régissant les bourses d'études. La répartition interne ou la facturation des contributions sont régies par le droit cantonal applicable dans le cas concerné.

³Pour les offres du degré secondaire II, le canton peut assortir sa disposition à payer de conditions.

⁴L'obligation de paiement est soumise à un délai de carence de sept jours à compter de l'admission à l'hôpital. Le délai de carence ne s'applique pas si la durée totale du séjour à l'hôpital dépasse deux semaines. En cas de changement d'hôpital et/ou d'hospitalisation répétée due à la même maladie, le nombre de jours s'additionne.

III Égalité de traitement

Art. 7 Traitement des élèves issus de cantons ayant déclaré leur disposition à payer

Les écoles à l'hôpital garantissent aux élèves hospitalisés dont le canton de résidence au sens du droit scolaire ou le canton de domicile a déclaré sa disposition à payer le même statut juridique que celui des élèves hospitalisés issus du canton d'accueil.

Art. 8 Traitement des élèves issus de cantons n'ayant pas déclaré leur disposition à payer

¹Les élèves hospitalisés issus de cantons qui n'ont pas déclaré leur disposition à payer pour une certaine offre scolaire n'ont pas le droit à l'égalité de traitement s'agissant de l'utilisation des offres.

²Les élèves hospitalisés issus de cantons qui n'ont pas déclaré leur disposition à payer pour une certaine offre scolaire ne peuvent utiliser l'offre en question que si le canton débiteur délivre au préalable une garantie de prise en charge. L'école à

l'hôpital demande dans ce cas au canton débiteur une indemnisation qui correspond au moins à celle prévue à l'art. 5.

IV Exécution

Art. 9 Secrétariat

¹Le secrétariat au sens du présent accord est le Secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

²Ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. informer les cantons signataires,
- b. coordonner et
- c. régler les questions relatives à la mise en œuvre et à la procédure sous forme de directives.

Art. 10 Procédure d'octroi des contributions

Le canton d'accueil désigne pour chaque offre scolaire l'organisme de paiement et règle dans ses bases juridiques les conditions d'utilisation d'une offre scolaire dans une école à l'hôpital.

Art. 11 Modification de l'annexe

¹Une modification de l'annexe (liste des offres) est possible au début de chaque année scolaire.

²Les offres nouvelles ou modifiées sont ajoutées à la liste dans la mesure où elles ont été annoncées au secrétariat deux mois avant la fin de l'année scolaire précédant la date de modification.

³Toute modification de la disposition à payer ou, dans le cas du degré secondaire II, des conditions qui y sont assorties doit être annoncée au secrétariat deux mois avant la fin de l'année scolaire précédant la date de modification.

Art. 12 Coût de mise en œuvre

Les coûts engagés par le secrétariat pour la mise en œuvre du présent accord sont supportés par les cantons signataires à proportion de leur population totale. Ils leur sont facturés sur une base annuelle.

V Dispositions finales*Art. 13 Règlement des conflits*

¹Les conflits découlant du présent accord sont régis par la procédure de règlement des conflits selon l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges¹.

²Si l'on ne parvient pas au règlement du conflit, le Tribunal fédéral statue par voie d'action selon l'art. 120, al. 1, let. b, de la loi sur le Tribunal fédéral².

Art. 14 Adhésion

L'adhésion au présent accord est déclarée au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Art. 15 Entrée en vigueur

¹Le Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique met en vigueur l'accord dès lors qu'au moins six cantons y ont adhéré.

²L'entrée en vigueur doit être portée à la connaissance de la Confédération.

¹ Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre, ACI).

² Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (loi sur le Tribunal fédéral, LTF); RS 173.110

Art. 16 Résiliation

L'accord peut être résilié au moyen d'une déclaration écrite adressée au secrétariat avec effet au 31 juillet, en respectant un préavis de deux ans, mais pour la première fois au plus tôt cinq ans après l'adhésion

Art. 17 Maintien des obligations

Les engagements pris sur le fondement du présent accord concernant les élèves hospitalisés au moment de la sortie du canton sont maintenus jusqu'à la fin de leur hospitalisation, lorsque ledit canton a révoqué sa disposition à payer ou résilié l'accord.

Art. 18 Principauté du Liechtenstein

La principauté du Liechtenstein peut adhérer au présent accord sur la base de sa propre législation. Elle bénéficie, le cas échéant, des mêmes droits et prend les mêmes engagements que les autres parties à l'accord.

Delémont, le 28 octobre 2022

Au nom de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La présidente:
Silvia Steiner

La secrétaire générale:
Susanne Hardmeier

Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf den Vertrag vom 5. März 2010 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;

gestützt auf das Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG);

gestützt auf das Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG) und das dazugehörige Reglement vom 19. April 2016 (SchR), insbesondere auf Art. 100;

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DFAC-13 des Staatsrats vom 26. November 2024;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Kanton Freiburg tritt der interkantonalen Vereinbarung vom 28. Oktober 2022 für schulische Angebote in Spitälern bei. Der Wortlaut der Vereinbarung wird im Anhang wiedergegeben.

ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

Anhang 1: Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV)

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.

Loi portant adhésion à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu 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;

Vu la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv);

Vu la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) et son règlement du 19 avril 2016 (RLS), en particulier l'article 100;

Vu le message 2024-DFAC-13 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le canton de Fribourg adhère à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022, dont le texte suit la présente loi.

ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

Annexe 1: Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

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.

AnnexeAnhang

GRAND CONSEIL

2024-DFAC-13

Projet de Loi :

Loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022 (AOSH)

Proposition de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Pasquier Nicolas

Vice-Présidence : Altermatt Bernhard

Membres : Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey, Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Membres suppléants : Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 14 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi 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 21 février 2025

GROSSER RAT

2024-DFAC-13

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022 (ISV)

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium: Pasquier Nicolas

Vize-Präsidium: Altermatt Bernhard

Mitglieder: Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey, Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Stv. Mitglieder: Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 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 21. Februar 2025

Botschaft 2024-DFIN-30

14. Januar 2025

Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2024

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2024 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des vom Grossen Rat verabschiedeten Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Überschreitungen des ursprünglichen Budgets führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen. Nach dem Finanzhaushaltsgesetz müssen die beantragten Nachtragskredite kompensiert werden, damit in Einhaltung der verfassungsmässigen Vorgabe der Haushalt des jeweiligen Jahres ausgeglichen bleibt.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat zur Genehmigung vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten, die vom Grossen Rat ratifiziert werden müssen, sind zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt worden.

Für das Rechnungsjahr 2024 wurden insgesamt 51 zusätzliche Zahlungskredite in Höhe von 41,7 Millionen Franken bzw. 0,98 % der gesamten budgetierten Ausgaben eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
RICHTERLICHE BEHÖRDE			4 336 230
2100	Kantonsgerecht		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	495 000	55 000
2105.1	Bezirksgericht Broye		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	420 000	216 000
2105.2	Bezirksgericht Glane		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	370 000	105 000
2105.3	Bezirksgericht Greyerz		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	1 000 000	350 000
2105.5	Bezirksgericht See		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	400 000	96 000
2105.6	Bezirksgericht Sense		
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	110 000	26 000
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	300 000	55 000
2105.7	Bezirksgericht Vivisbach		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	300 000	63 000
2111	Staatsanwaltschaft		
3100.100	Büromaterialien	100 000	40 000
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	2 800 000	1 000 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	300 000	400 000
3199.061	Auslagen in Strafsachen	4 180 000	1 002 230
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	890 000	500 000
2112	Zwangsmassnahmengericht		
3199.065	Unentgeltliche Rechtspflege Verwaltungssachen	35 000	30 000
2120.3	Friedensgericht des Greyerzbezirks		
3130.002	Posttaxen	40 000	20 000
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	150 000	97 000
2120.4	Friedensgericht des Saanebezirks		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	12 000	13 000
3199.062	Auslagen in Zivilsachen	101 000	79 000
2120.6	Friedensgericht des Sensebezirks		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	7 000	30 000
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	45 000	9 000
3199.062	Auslagen in Zivilsachen	20 000	10 000
2120.7	Friedensgericht des Vivisbachbezirks		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	7 000	67 000
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	70 000	23 000
2900	Justizrat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	15 000	50 000
VOLLZIEHENDE BEHÖRDE - KANZLEI			50 000
3105	Staatskanzlei		
3130.002	Posttaxen	140 000	50 000
BILDUNG UND KULTURELLE ANGELEGENHEITEN			2 770 350
3200	Generalsekretariat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	3 750	170 000
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	522 100	50 000
3611.003	Beiträge für den Besuch von höheren Fachschulen ausserhalb des Kantons	7 075 000	500 000
5470.100	Ausbildungsdarlehen	500 000	300 000
3202.2	Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht		
3104.100	Lehrmittel	1 200 000	120 000
3104.200	Schulmaterialien	1 231 000	90 000
3205	Primarstufe 3-8H		
3130.083	Diverse Einschulungskosten	85 000	40 000
3208	Amt für Sonderpädagogik		
3110.302	Anschaffung von Unterrichtsgeräten	7 000	80 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	66 800	70 000
3130.102	Kosten pädagogisch-therapeutischer Massnahmen freischaffender Leistungsanbieter	4 500 000	90 000
3636.008	Kantonsbeiträge an die sonderpädagogischen Einrichtungen des Kantons	81 286 410	1 225 350
3225	Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung		

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3631.000	Konferenzkostenanteil	208 270	35 000
SICHERHEIT, JUSTIZ UND SPORT			1 507 030
3300	Generalsekretariat		
3631.000	Konferenzkostenanteil	365 000	376 620
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
3090.000	Ausbildungskosten	205 000	20 000
3119.314	Anschaffung von Waffen und Ausrüstungsgegenständen	51 000	60 000
3130.010	Transporte	205 000	23 000
3170.100	Reisespesen	71 000	10 000
3345.2	Gendarmerie		
3110.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	16 000	64 000
3160.100	Räume, Mieten	816 620	20 000
3170.100	Reisespesen	620 000	110 000
3345.3	Kriminalpolizei		
3170.100	Reisespesen	517 000	40 000
3199.061	Auslagen in Strafsachen	90 000	142 410
3365	Freiburger Strafanstalt		
3010.100	Gehälter des Personals	19 006 450	120 000
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	200 000	44 000
3120.000	Heizung	265 000	50 000
3120.001	Beleuchtung	450 000	160 000
3134.000	Versicherungen	246 000	27 000
3392	Amt für Sport		
3138.000	Leiterkurse	570 000	30 000
3394	Campus Schwarzsee		
3120.000	Heizung	200 000	50 000
3199.001	Verschiedene Betriebsausgaben	2 300 000	160 000
INSTITUTIONEN, LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT			576 000
3410.3	Oberamt des Greyerzbezirks		
3144.001	Ausbau von Mietliegenschaften	-	144 000
3160.100	Räume, Mieten	-	56 000
3430	Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen		
3000.200	Kommissionen	22 000	36 000
3150.301	Unterhalt von Materialien und Geräten	138 650	20 000
3440	Grangeneuve		
3020.100	Gehälter der Lehrkräfte	5 660 410	250 000
3634.012	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Tierseuchenbekämpfung	500 000	15 000
3634.014	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Entsorgung der Tierkadaver	700 000	55 000
VOLKSWIRTSCHAFT, BESCHÄFTIGUNG UND BERUFSBILDUNG			403 700

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3500	Generalsekretariat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	35 000	50 000
3542.1	Amt für Berufsbildung		
3090.000	Ausbildungskosten	178 480	39 000
3104.200	Schulmaterialien	800 000	54 000
3631.000	Konferenzkostenanteil	308 300	47 700
3636.201	Kantonsbeiträge für überbetriebliche Kurse	5 300 000	150 000
3542.6	Berufsfachschule Freiburg		
3104.200	Schulmaterialien	417 000	63 000
GESUNDHEIT UND SOZIALES			27 756 670
3600	Generalsekretariat		
3099.006	Verschiedene Leistungen für das Personal	4 000	16 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	75 000	60 000
3605	Amt für Gesundheit		
3634.001	Kantonsanteil an der Finanzierung des interkantonalen Spitals der Broye	12 353 600	219 430
3634.002	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des HIB	-	59 120
3634.024	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des HFR	-	13 074 330
3634.032	Andere Leistungen des FNPG	13 581 000	195 950
3634.034	Zusatz zur Vorjahres-Schlussabrechnung des FNPG	-	4 671 500
3636.126	Kantonsbeiträge für die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe	14 093 190	620 970
3645	Sozialvorsorgeamt		
3636.011	Kantonsbeiträge für schwererziehbare Minderjährige in Erziehungsheimen ausserhalb des Kantons	5 072 000	890 100
3636.014	Kantonsbeiträge für erwachsene Behinderte in Heimen ausserhalb des Kantons	13 887 000	118 350
3650	Kantonales Sozialamt		
3637.208	Sozialhilfe für Asylbewerber und Flüchtlinge	100 250 000	7 137 920
3655	Sozialversicherungen		
3637.211	Kantonale Mutterschaftsbeiträge	1 865 000	100 000
3637.216	Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung	14 000 000	490 000
3665	Jugendamt		
3090.000	Ausbildungskosten	37 000	13 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	134 400	90 000
RAUMENTWICKLUNG, INFRASTRUKTUR, MOBILITÄT UND UMWELT			4 290 800
3808	Amt für Mobilität		
3610.001	Kantonsbeteiligung am Bahninfrastrukturfonds	20 000 000	1 106 660
3632.036	Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen der Agglomeration Freiburg	18 000 000	1 420 750
3632.037	Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen von MOBUL	1 800 000	114 750
3845	Amt für Umwelt		

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3102.102	Publikationen und Werbung	-	100 000
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	40 000	46 640
3632.020	Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die Erhaltung	200 000	50 000
3634.000	Kantonsbeiträge an öffentliche Unternehmungen	53 050	316 900
3636.000	Kantonsbeiträge	-	150 000
5060.300	Kauf von Geräten	-	441 000
3850	Hochbauamt		
3099.006	Verschiedene Leistungen für das Personal	10 000	8 200
3101.001	Reinigungsmaterialien	269 600	68 400
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	-	63 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	910 000	313 600
3144.001	Ausbau von Mietliegenschaften	258 000	83 900
3151.500	Fahrzeugunterhalt	12 000	7 000
Total			41 690 780

Die 51 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahres 2024 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	-	-
Richterliche Behörde	6	4 336 230
Vollziehende Behörde – Kanzlei	1	50 000
Bildung und kulturelle Angelegenheiten	8	2 770 350
Sicherheit, Justiz und Sport	8	1 507 030
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	4	576 000
Volkswirtschaft, Beschäftigung und Berufsbildung	3	403 700
Gesundheit und Soziales	11	27 756 670
Finanzen	-	-
Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt	10	4 290 800
Total	51	41 690 780

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Das Nachtragskreditvolumen 2024 ist mit 41,7 Millionen Franken mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Jahre 2004-2023, also der letzten 20 Rechnungsjahre (20,6 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum). Auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben (0,98 %) sowie anzahlmässig (51) liegen die Kreditbeschlüsse über dem Durchschnitt 2004-2023 (0,64 % und 36 Beschlüsse im Vergleichszeitraum), wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2004	24	13,547	0,57

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45
2022	58	20,541	0,53
2023	53	28,344	0,70
2024	51	41,691	0,98

- > Obwohl fast allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2024 mehr als 70 % aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade fünf Kreditbeschlüsse. Sie betreffen hauptsächlich die Leistungen des HFR und des FNPG (wovon zum Grossteil die Zusätze zu den Vorjahres-Schlussabrechnungen von HFR und FNPG), die Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge, die diversen Kosten und Auslagen in Strafsachen der Staatsanwaltschaft sowie die Überschreitungen der Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen der Agglomeration Freiburg und von Mobul.
- > 2024 wurden sieben Ausnahmen von der Vorschrift gemacht, wonach die beantragten Nachtragskredite mit einer Aufwandminderung kompensiert werden sollen. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2024 betrifft dies die Mehrkosten für KVG-Leistungen des HFR und des FNPG in Höhe von 12,4 Millionen Franken, für die Kantonsbeteiligung am Bahninfrastrukturfonds von 1,1 Millionen Franken, für Kantonsbeiträge für schwererziehbare Minderjährige in Erziehungsheimen ausserhalb des Kantons und für erwachsene Behinderte in Heimen ausserhalb des Kantons von 1 Million Franken. In etwas geringerem Ausmass betrifft dies auch die Beiträge für den Besuch von Bildungsanstalten ausserhalb des Kantons (0,6 Millionen Franken), die Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung (0,5 Millionen Franken) sowie den Kantonsanteil an der Finanzierung des interkantonalen Spitals der Broye (0,3 Millionen Franken).
- > Aufgrund der derzeitigen geopolitischen Lage ist es 2024 insbesondere im Asylwesen zu einigen Kreditüberschreitungen gekommen, hauptsächlich bei der Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge. Dabei werden einige Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Migrationskrise teilweise durch zusätzliche, direkt zweckgebundene Bundeseinnahmen und durch eine substanzielle Entnahme aus dem Asylfonds gedeckt. Die

verbleibenden Mehrkosten für die Aufnahme von Flüchtlingen machen 2024 über 7 Millionen Franken aus, das sind rund 17 % des gesamten Nachtragskreditbetrags.

- > Die Kreditüberschreitungen mit den auch noch in diesem Jahr für die pandemiebedingten Kosten in verschiedenen Bereichen vorgesehenen Ausgaben, insbesondere im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft, werden über Entnahmen aus der dazu gebildeten Rückstellung gedeckt und erfordern somit keine Nachtragskredite.
- > Was schliesslich die Deckung der Nachtragskredite betrifft, so war es angesichts des Umfangs der Verschlechterung in bestimmten Bereichen, die von den Direktionen in den Rechnungsstandsberichten angekündigt worden war, nicht einfach, alle Überschreitungen zu kompensieren. Dennoch konnten die Nachtragskredite zu 62 % mit Ausgabenkürzungen und zu 38 % mit Mehreinnahmen vollständig gedeckt werden.

Wir beantragen Ihnen demnach, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2024 eröffnet hat.

Message 2024-DFIN-30

14 janvier 2025

Projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2024.

La rigueur dans l'exécution du budget voté par le Grand Conseil est un principe largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque, en particulier, des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions initiales. De telles situations peuvent entraîner des dépassements budgétaires qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit. La loi sur les finances exige que les crédits supplémentaires ainsi sollicités soient compensés, afin de maintenir l'équilibre du budget de l'année, dans le respect de l'exigence constitutionnelle y relative.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat pour approbation. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires qui doivent être ratifiés par le Grand Conseil a été transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2024, 51 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts, qui représentent un volume financier de 41,7 millions de francs, respectivement 0,98 % du total des dépenses budgétisées. Ces crédits concernent les services et rubriques comptables suivants :

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
POUVOIR JUDICIAIRE			4 336 230
2100	Tribunal cantonal		
3199.064	Assistance judiciaire civile	495 000	55 000
2105.1	Tribunal d'arrondissement de la Broye		
3199.064	Assistance judiciaire civile	420 000	216 000
2105.2	Tribunal d'arrondissement de la Glâne		
3199.064	Assistance judiciaire civile	370 000	105 000
2105.3	Tribunal d'arrondissement de la Gruyère		
3199.064	Assistance judiciaire civile	1 000 000	350 000
2105.5	Tribunal d'arrondissement du Lac		
3199.064	Assistance judiciaire civile	400 000	96 000
2105.6	Tribunal d'arrondissement de la Singine		
3199.063	Assistance judiciaire pénale	110 000	26 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	300 000	55 000
2105.7	Tribunal d'arrondissement de la Veveyse		
3199.064	Assistance judiciaire civile	300 000	63 000
2111	Ministère public		

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3100.100	Fournitures de bureau	100 000	40 000
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	2 800 000	1 000 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	300 000	400 000
3199.061	Débours pénaux	4 180 000	1 002 230
3199.063	Assistance judiciaire pénale	890 000	500 000
2112	Tribunal des mesures de contrainte		
3199.065	Assistance judiciaire administrative	35 000	30 000
2120.3	Justice de paix du cercle de la Gruyère		
3130.002	Taxes postales	40 000	20 000
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	150 000	97 000
2120.4	Justice de paix du cercle de la Sarine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	12 000	13 000
3199.062	Débours civils	101 000	79 000
2120.6	Justice de paix du cercle de la Singine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	30 000
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	45 000	9 000
3199.062	Débours civils	20 000	10 000
2120.7	Justice de paix du cercle de la Veveyse		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	67 000
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	70 000	23 000
2900	Conseil de la magistrature		
3130.000	Prestations de service par des tiers	15 000	50 000
POUVOIR EXECUTIF – CHANCELLERIE			50 000
3105	Chancellerie d'Etat		
3130.002	Taxes postales	140 000	50 000
FORMATION ET AFFAIRES CULTURELLES			2 770 350
3200	Secrétariat général		
3130.000	Prestations de service par des tiers	3 750	170 000
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	522 100	50 000
3611.003	Contributions pour la fréquentation d'écoles supérieures hors du canton	7 075 000	500 000
5470.100	Prêts de formation	500 000	300 000
3202.2	Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande		
3104.100	Moyens d'enseignement	1 200 000	120 000
3104.200	Fournitures d'enseignement	1 231 000	90 000
3205	Enseignement degré primaire 3-8H		
3130.083	Frais divers de scolarisation	85 000	40 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
3110.302	Achats d'appareils d'enseignement	7 000	80 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	66 800	70 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3130.102	Frais des mesures pédago-thérapeutiques dispensées par des prestataires indépendants	4 500 000	90 000
3636.008	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	81 286 410	1 225 350
3225	Service de la formation professionnelle et de la formation des adultes		
3631.000	Part aux frais de conférences	208 270	35 000
SECURITE, JUSTICE ET SPORT			1 507 030
3300	Secrétariat général		
3631.000	Part aux frais de conférences	365 000	376 620
3345.1	Commandement et services généraux		
3090.000	Frais de formation	205 000	20 000
3119.314	Achats d'armement et d'équipement	51 000	60 000
3130.010	Transports	205 000	23 000
3170.100	Déplacements	71 000	10 000
3345.2	Gendarmerie		
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	16 000	64 000
3160.100	Locations de locaux	816 620	20 000
3170.100	Déplacements	620 000	110 000
3345.3	Police de sûreté		
3170.100	Déplacements	517 000	40 000
3199.061	Débours pénaux	90 000	142 410
3365	Etablissement de détention fribourgeois		
3010.100	Traitements du personnel	19 006 450	120 000
3111.500	Achats de véhicules	200 000	44 000
3120.000	Chauffage	265 000	50 000
3120.001	Eclairage	450 000	160 000
3134.000	Assurances	246 000	27 000
3392	Service du sport		
3138.000	Cours d'instruction des moniteurs	570 000	30 000
3394	Campus Lac Noir		
3120.000	Chauffage	200 000	50 000
3199.001	Dépenses d'exploitation diverses	2 300 000	160 000
INSTITUTIONS, AGRICULTURE ET FORETS			576 000
3410.3	Préfecture de la Gruyère		
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	-	144 000
3160.100	Locations de locaux	-	56 000
3430	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires		
3000.200	Commissions	22 000	36 000
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	138 650	20 000
3440	Grangeneuve		
3020.100	Traitements du personnel enseignant	5 660 410	250 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3634.012	Subventions cantonales pour les frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima	500 000	15 000
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	700 000	55 000
ECONOMIE, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE			403 700
3500	Secrétariat général		
3130.000	Prestations de service par des tiers	35 000	50 000
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3090.000	Frais de formation	178 480	39 000
3104.200	Fournitures d'enseignement	800 000	54 000
3631.000	Part aux frais de conférence	308 300	47 700
3636.201	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	5 300 000	150 000
3542.6	Ecole des métiers Fribourg		
3104.200	Fournitures d'enseignement	417 000	63 000
SANTE ET AFFAIRES SOCIALES			27 756 670
3600	Secrétariat général		
3099.006	Prestations diverses en faveur du personnel	4 000	16 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	75 000	60 000
3605	Service de la santé publique		
3634.001	Part du canton au financement de l'Hôpital intercantonal de la Broye	12 353 600	219 430
3634.002	Complément au décompte final du HIB de l'année précédente	-	59 120
3634.024	Complément au décompte final du HFR de l'année précédente	-	13 074 330
3634.032	Autres prestations du RFSM	13 581 000	195 950
3634.034	Complément au décompte final du RFSM de l'année précédente	-	4 671 500
3636.126	Subventions cantonales pour les soins et l'aide familiale à domicile	14 093 190	620 970
3645	Service de la prévoyance sociale		
3636.011	Subventions cantonales pour les personnes inadaptées mineures dans les maisons d'éducation hors du canton	5 072 000	890 100
3636.014	Subventions cantonales pour personnes handicapées adultes dans les institutions hors du canton	13 887 000	118 350
3650	Service de l'action sociale		
3637.208	Aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés	100 250 000	7 137 920
3655	Assurances sociales		
3637.211	Allocations cantonales de maternité	1 865 000	100 000
3637.216	Financement du contentieux de l'assurance maladie	14 000 000	490 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3665	Service de l'enfance et de la jeunesse		
3090.000	Frais de formation	37 000	13 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	134 400	90 000
DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, INFRASTRUCTURES, MOBILITE ET ENVIRONNEMENT			4 290 800
3808	Service de la mobilité		
3610.001	Participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire	20 000 000	1 106 660
3632.036	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg	18 000 000	1 420 750
3632.037	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de MOBUL	1 800 000	114 750
3845	Service de l'environnement		
3102.102	Publications et publicité	-	100 000
3111.500	Achats de véhicules	40 000	46 640
3632.020	Subventions cantonales aux communes pour la conservation	200 000	50 000
3634.000	Subventions cantonales à des entreprises publiques	53 050	316 900
3636.000	Subventions cantonales	-	150 000
5060.300	Achats d'appareils	-	441 000
3850	Service des bâtiments		
3099.006	Prestations diverses en faveur du personnel	10 000	8 200
3101.001	Matériel de nettoyage	269 600	68 400
3111.500	Achats de véhicules	-	63 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	910 000	313 600
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	258 000	83 900
3151.500	Entretien des véhicules	12 000	7 000
TOTAL			41 690 780

Les 51 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2024 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et Directions :

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	-	-
Pouvoir judiciaire	6	4 336 230
Pouvoir exécutif – Chancellerie	1	50 000
Formation et affaires culturelles	8	2 770 350
Sécurité, justice et sport	8	1 507 030
Institutions, agriculture et forêts	4	576 000
Economie, emploi et formation professionnelle	3	403 700
Santé et affaires sociales	11	27 756 670
Finances	-	-

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Développement territorial, infrastructures, mobilité et environnement	10	4 290 800
TOTAL	51	41 690 780

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes :

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2004 à 2023, soit sur les 20 derniers exercices comptables, le volume de 41,7 millions de francs des crédits supplémentaires 2024 représente plus du double de la moyenne (20,6 millions de francs par an sur la période). Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est également supérieur à la moyenne 2004–2023 (0,98 % des dépenses totales du budget en 2024 contre 0,64 % sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires se situe quant à lui au-delà de la moyenne de la période considérée (36). Le tableau qui suit illustre le propos :

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45
2022	58	20,541	0,53
2023	53	28,344	0,70
2024	51	41,691	0,98

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et Directions, il y a lieu de souligner qu'en 2024, cinq arrêtés constituent à eux seuls plus de 70 % du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent principalement les prestations de l'HFR et du RFSM (dont en grande partie les compléments aux décomptes finaux de l'HFR et du RFSM de l'année précédente), l'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés, les divers frais et débours pénaux du Ministère public ainsi que les dépassements concernant les subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul ;

- > en 2024, sept exceptions ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2024, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux prestations LAMal de l'HFR et du RFSM pour une somme de 12,4 millions francs, à la participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire pour 1,1 million de francs, aux subventions cantonales pour les personnes inadaptées mineures dans les maisons d'éducation hors du canton et pour les personnes handicapées adultes dans les institutions hors du canton pour 1 million de francs. Dans une moindre mesure, cela concerne également les contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton (0,6 million de francs), le financement du contentieux de l'assurance maladie (0,5 million de francs) ainsi que la part du canton au financement de l'Hôpital intercantonal de la Broye (0,3 million de francs) ;
- > concernant les conséquences liées à la situation géopolitique actuelle, notamment dans le domaine de l'asile, elles ont induit certains dépassements en 2024, essentiellement au niveau de l'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés. A noter que plusieurs dépenses additionnelles relatives à la crise migratoire sont couvertes partiellement par des recettes fédérales complémentaires directement liées et par un prélèvement conséquent sur le fonds de l'asile. Pour le solde du dépassement lié à l'accueil des réfugiés, il représente plus de 7 millions de francs en 2024, soit quelque 17 % du montant total des crédits supplémentaires ;
- > s'agissant des dépassements découlant des dépenses consenties cette année encore en lien avec les impacts de la pandémie dans plusieurs domaines, en particulier ceux de la santé et de l'économie, ils sont couverts par des prélèvements sur la provision constituée à cet effet et ne nécessitent dès lors pas une demande de crédit supplémentaire ;
- > enfin, s'agissant des couvertures des crédits supplémentaires, il n'a pas été aisé de parvenir à compenser l'ensemble des dépassements annoncés, au vu de l'ampleur de la détérioration dans certains secteurs annoncée par les Directions lors des rapports de situation des comptes. Néanmoins, les crédits supplémentaires ont pu être entièrement couverts, à raison de 62 % par des réductions de dépenses et de 38 % par des augmentations de revenus.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2024.

Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2024

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2024;

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DFIN-30 des Staatsrats vom 14. Januar 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2024, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 41'690'780 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

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 mit der Promulgierung in Kraft.

**Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés
du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024**

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024;

Vu le message 2024-DFIN-30 du Conseil d'Etat du 14 janvier 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 41 690 780 francs, sont approuvés.

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 dès sa promulgation.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DFIN-30

Projet de décret :
Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg
pour l'année 2024

*Propositions de la Commission des finances et de gestion
CFG*

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas
Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel
Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel
Schumacher, Julien Vuilleumier

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en
matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 14 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand
Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil
d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand
Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 26 février 2025

Anhang

GROSSER RAT

2024-DFIN-30

Dekretsentwurf:
Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für
das Jahr 2024

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Riedo

Mitglieder : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas
Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel
Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel
Schumacher, Julien Vuilleumier

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen
Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem
Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des
Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom
Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 26. Februar 2025

Bericht 2024-DFIN-52

16. Dezember 2024

Aktualisierung des Finanzplans 2026-2028

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zur Aktualisierung des Finanzplans für die Jahre 2026-2028.

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Ergebnisse des Finanzplans	2
3	Anpassung der anfänglichen Prognosen	3
4	Inhalt des aktualisierten Finanzplans 2026-2028	5
4.1	Erfolgsrechnung	5
4.1.1	Aufwandentwicklung	6
4.1.2	Ertragsentwicklung	8
4.2	Investitionsrechnung	9
4.3	Finanzierungsfehlbetrag	10
5	Geschätzte Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt auf die Finanzplanung des Staates Freiburg	11
6	Fazit	12

1 Einleitung

Der Staatsrat hat am 12. November 2022 seinen Bericht zum Legislaturfinanzplan 2022-2026 an den Grossen Rat überwiesen. In Anwendung von Artikel 38 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates muss der Staatsrat einen Finanzplan erstellen und diesen periodisch aktualisieren. Dies ist der Zweck dieses Berichts, der sich mit der Aktualisierung der Finanzplanprognosen für das Jahr 2026 und einem Ausblick auf die Staatsfinanzen für die Jahre 2027 und 2028 befasst.

Bevor die Ergebnisse der Vorausberechnungen 2025-2028 analysiert werden, sei daran erinnert, wie wichtig und notwendig die Erstellung mittelfristiger Prognosen als Steuerungsinstrument für eine zielführende Governance ist. Dies zwingt jeden Sektor, sich in regelmässigen Abständen eingehend mit der Ausrichtung der Politik zu befassen, die er umsetzen soll, und dabei insbesondere die finanziellen und personellen Auswirkungen zu berechnen und einen Zeitplan für ihre Umsetzung aufzustellen.

Die Konsolidierung der Ergebnisse verschafft einen Gesamtüberblick über den voraussichtlichen Bedarf und die verfügbaren Ressourcen. Es ist Aufgabe des Staatsrats, Prioritäten zu setzen und das geplante Programm sowie den Zeitplan für die Umsetzung an die finanziellen Möglichkeiten anzupassen.

Zwar ist es angesichts der zahlreichen Unwägbarkeiten auf internationaler und nationaler Ebene schwierig, die Entwicklung der Staatsfinanzen genau vorherzusagen, doch ist der Finanzplan ein unverzichtbares Instrument, um die wahrscheinlichste Entwicklung aufgrund von Hypothesen nach aktuellem Kenntnisstand aufzuzeigen. Der Nutzen eines Finanzplans liegt weniger in der Genauigkeit seiner Prognosen als vielmehr in den allgemeinen Tendenzen, die sich daraus ableiten lassen. Bei der Finanzplanung geht es nicht um die Vorhersage des Wahrscheinlichen, sondern sie ist ein Instrument zur Unterstützung der Planung und Gestaltung der für den Kanton angestrebten Zukunft.

Der vom Staatsrat Ende 2022 verabschiedete Legislaturfinanzplan zeigte bereits die Herausforderungen auf, denen sich der Kanton angesichts der gegensätzlichen Entwicklung von Aufwand und Ertrag zu stellen hatte. Daraus ergab sich die Notwendigkeit einer weiterhin vorsichtigen und rigorosen Finanzpolitik mit einer strikten Priorisierung der Bedürfnisse und von besonderen Massnahmen zur Korrektur der sich abzeichnenden Trends, um die Kantonsfinanzen nachhaltig abzusichern. Mit der Aktualisierung des Finanzplans für die Jahre 2025-2028, wie sie hier präsentiert wird, bestätigen sich die damals gestellten ungünstigen Prognosen. Das im Herbst 2024 angekündigte Entlastungspaket für den Bundeshaushalt macht es noch viel schwieriger, den kantonalen Haushalt in den kommenden Jahren ins Lot zu bringen.

2 Ergebnisse des Finanzplans

Nach Abschluss seiner Prüfungsarbeiten legt der Staatsrat seinen Finanzplan für den Zeitraum 2025-2028 vor. Auf die Hauptegebnisse (in Millionen Franken) wird in diesem Kapitel eingegangen. In diesen Ergebnissen sind die geschätzten Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt noch nicht enthalten. Die Ankündigung kam zu spät, so dass die Auswirkungen nicht in die detaillierten Finanzplanzahlen des Staates wie unten aufgeführt einbezogen werden konnten. Auf diese Auswirkungen wird daher separat in Kapitel 5 eingegangen.

**Finanzplan für
2025-2028**

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Zeitraum 2025-2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (–) Erfolgsrechnung	+ 0,7	– 147,1	– 150,5	– 139,0	– 435,9
Ausgabenüberschuss (–) Investitionsrechnung	– 209,2	– 275,6	– 248,0	– 249,5	– 982,3
Selbstfinanzierung	108,6	– 32,3	– 15,6	– 4,1	56,6
Finanzierungsfehlbetrag	– 100,6	– 307,9	– 263,6	– 253,6	– 925,7

Obschon der Staatsrat zahlreiche und erhebliche Anpassungen am Finanzplan vorgenommen hat (siehe unten, Punkt 3), zeichnet sich im Finanzplan 2025-2028 schon ab 2026 eine deutliche Verschlechterung der Kantonsfinanzen ab. Die Hauptursache dafür ist eine in diesem Zeitraum signifikant stärkere Zunahme des Aufwands gegenüber dem Ertrag. Die Einnahmen steigen in den Jahren 2025-2028 zwar ebenfalls, aber bei weitem nicht genug, um das markante Ausgabenwachstum zu kompensieren. Der anhaltend rückläufige Einnahmenezuwachs hat damit unweigerlich zur Folge, dass zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben notwendige Mittel fehlen.

Die Aktualisierung des Finanzplans zeigt auch die Herausforderungen und Hindernisse, mit denen der Kanton konfrontiert sein wird. Im Zuge des gesetzlich und verfassungsmässig vorgeschriebenen Haushaltgleichgewichts werden bei den kommenden Voranschlägen Projekte in Frage gestellt, gewisse Gesetze angepasst und in Bezug auf die abzudeckenden Bedürfnisse klare Prioritäten gesetzt werden müssen. In den vorliegenden Ergebnissen sind ausserdem die zu erwartenden negativen Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt nicht enthalten, was den Druck auf die Kantonsfinanzen noch weiter erhöhen wird.

Damit die Kantonsfinanzen nicht aus dem Ruder laufen und die Herausforderungen der kommenden Jahre bewältigt werden können, braucht es angesichts dieser negativen Aussichten nachdrückliche und entschlossene Massnahmen sowohl seitens des Staatsrats als auch des Grossen Rats. Damit zeichnet sich eindeutig ab, dass es ein Programm zur Sanierung der Kantonsfinanzen braucht.

3 Anpassung der anfänglichen Prognosen

Die nachstehenden anfänglichen Ergebnisse entsprechen den Schätzungen der Ämter, Anstalten und Direktionen. Diese ersten Zahlen und die sich dadurch abzeichnende massive finanzielle Schieflage waren äusserst alarmierend. Der Staatsrat machte sich daher im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben zunächst an eine Überarbeitung dieser Zahlen. Der Finanzplan ist in jeder Hinsicht und über den gesamten Planungszeitraum angepasst worden, vornehmlich mit Verbesserungen, die einen ausgeglichenen Voranschlag 2025 ermöglichten.

Ursprünglicher Finanzplan

	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Zeitraum 2025-2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Defizit Erfolgsrechnung	– 325,3	– 548,9	– 559,7	– 603,1	– 2037,0
Ausgabenüberschuss Investitionsrechnung	– 359,9	– 390,6	– 387,0	– 444,0	– 1581,5
Finanzierungsfehlbetrag	– 543,7	– 774,3	– 760,0	– 847,0	– 2925,0

Die Überprüfung zur Redimensionierung der anfänglichen Finanzplanzahlen setzte insbesondere bei den folgenden Bereichen an: Investitionen, Personal, Subventionen, laufender Betrieb und Ertrag. Die folgende Tabelle fasst zusammen, in welchem Umfang in den genannten Hauptrubriken Anpassungen vorgenommen wurden:

	Ursprünglicher Finanzplan	Voranschlag Endgültiger Finanzplan	Differenz
	Mio.	Mio.	Mio.
Erfolgsrechnung			
Aufwand	19 488,5	18 413,9	– 1 074,6
Personal	6 728,8	6 479,8	– 249,0
Sachaufwand	2 123,4	1 943,8	– 179,6
Transferzahlungen (Subventionen)	9 085,0	8 700,6	– 384,4
Finanz-, Buch- und ausserordentlicher Aufwand (einschl. Abschreibungen)	1 551,3	1 289,7	– 261,6
Ertrag	17 451,5	17 978,0	+ 526,5
Kantonssteuern	6 057,0	6 543,9	+ 486,9
Vermögensertrag, Entgelte	1 769,3	1 805,4	+ 36,1
Transferzahlungen	8 915,4	8 870,0	– 45,4
Spezialfinanzierungen und Buchertrag	709,8	758,7	+ 48,9
Investitionen			
Ausgaben	1 861,5	1 225,8	– 635,7
Einnahmen	280,0	243,5	– 36,5
Finanzierungsfehlbetrag	2 925,0	925,7	– 1 999,3

Das Defizit der Erfolgsrechnung ist gegenüber den anfänglichen Zahlen insgesamt um rund 1,6 Milliarden Franken oder 79 % gesenkt worden, und das Nettoinvestitionsvolumen seinerseits wurde um fast 38 % reduziert. Mit allen diesen Anpassungen konnte der Finanzierungsbedarf für den Zeitraum 2025-2028 von 2,925 Milliarden Franken auf 925,7 Millionen Franken verringert werden (– 68 %). Diese Zahlen widerspiegeln den effektiven Umfang der Priorisierungsanstrengungen.

4 Inhalt des aktualisierten Finanzplans 2026-2028

Während des ganzen Prozesses der Finanzplananpassung hat sich der Staatsrat nach genauer Abwägung dessen, was ihm zwingend, unumgänglich, dringend oder ganz einfach notwendig und nützlich schien, für gewisse Optionen entschieden.

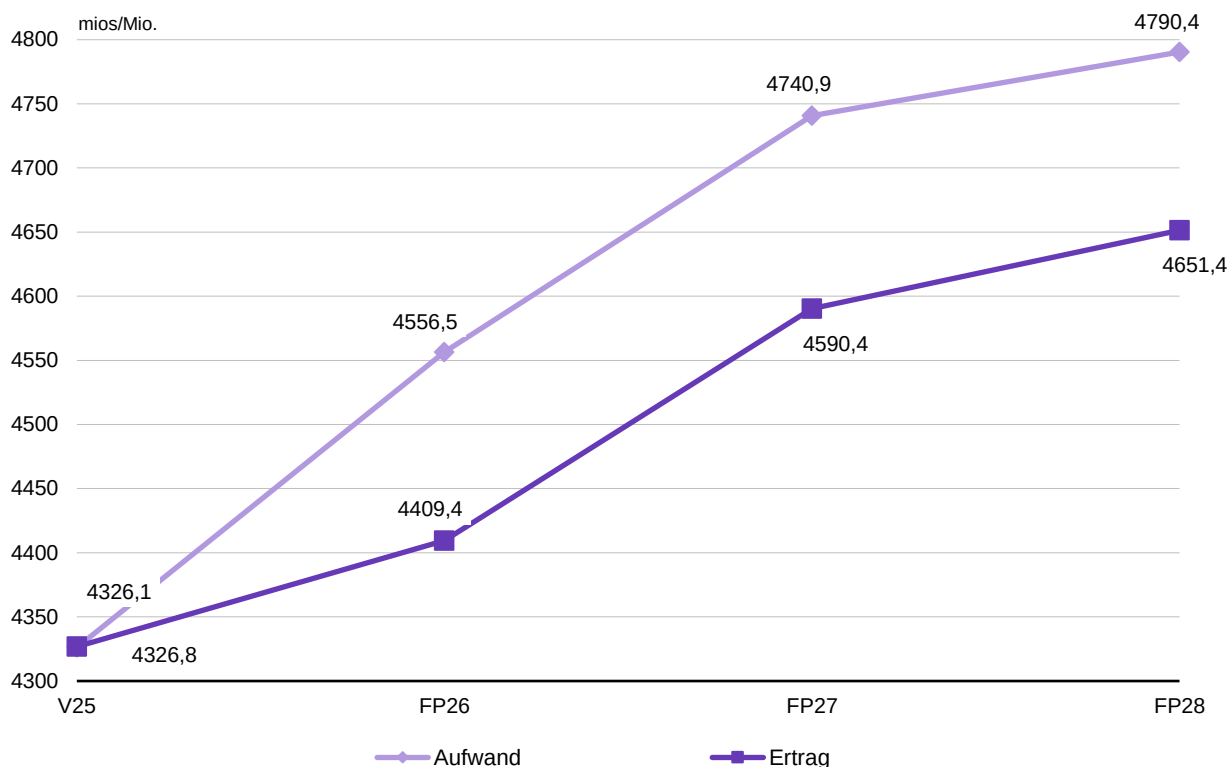
Nach Abschluss dieses schwierigen und heiklen Unterfangens weist der aktualisierte Finanzplan bezüglich Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung folgende Hauptmerkmale auf. Wie schon gesagt sind die zu erwartenden Auswirkungen, die das Entlastungsprogramms für den Bundeshaushalt auf die Staatsfinanzen haben wird, in diesen Planzahlen nicht enthalten.

4.1 Erfolgsrechnung

Vorab ist festzuhalten, dass die ausserordentlichen Kosten für die HFR-Bilanzsanierung und deren Finanzierung durch die Auflösung der dafür vorgesehenen Rückstellung in die mittelfristige Finanzplanung einbezogen wurden. Im Jahr 2027 beeinflussen daher ein ausserordentlicher Aufwand von 80 Millionen Franken sowie eine Entnahme aus der dafür gebildeten Rückstellung von 65 Millionen Franken sowohl das Finanz- und Buchaufwandvolumen als auch das Volumen der Spezialfinanzierungen und Bucherträge.

Die verschiedenen Ertrags- und Aufwandkategorien dürften sich im Betrachtungszeitraum wie folgt entwickeln:

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Differenz 2025-2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Personalaufwand	1537,0	1599,5	1647,7	1695,6	+ 10,3
Sachaufwand	450,9	476,7	491,7	524,5	+ 16,3
Abschreibungsaufwand	131,8	153,0	169,7	171,2	+ 29,9
Transferaufwand	2076,1	2176,1	2201,7	2246,7	+ 8,2
Finanz-, Buch- und ausserordentlicher Aufwand	130,3	151,2	230,1	152,4	+ 17,0
Total Aufwand	4326,1	4556,5	4740,9	4790,4	+ 10,7
Fiskalertrag	1580,3	1606,3	1657,9	1699,4	+ 7,5
Vermögensertrag, Entgelte	408,7	441,3	471,0	484,4	+ 18,5
Transferertrag	1537,7	1589,0	1622,2	1665,3	+ 8,3
Finanzausgleich des Bundes	606,4	585,3	620,5	643,6	+ 6,1
Spezialfinanzierungen und Buchertrag	193,7	187,5	218,8	158,7	– 18,1
Gesamtertrag	4326,8	4409,4	4590,4	4651,4	+ 7,5



Die Defizite der Erfolgsrechnung haben sich aufgrund der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Aufwand- und Ertragszuwachs markant verschärft. Die Zuwachsrate beim Aufwand ist fast 1,5-mal so hoch wie beim Ertrag. So liegt die Zuwachsrate der Einnahmen im Jahresdurchschnitt bei lediglich 2,4 %, während sie beim Aufwand 3,5 % beträgt. Die Fremdmittel (Transfererträge und Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich) erhöhen sich von 2144,1 Millionen Franken 2025 auf 2308,9 Millionen Franken 2028, nehmen also über diesen Zeitraum um 7,7 % zu. Die Fiskalerträge ihrerseits steigen zwischen 2025 und 2028 um 7,5 %. Dies ist problematisch, gerade in einem Kontext kontinuierlicher und starker Nachfrage nach immer mehr staatlichen Leistungen. Bedürfnisse und Mittel lassen sich damit nur schwer miteinander in Einklang bringen, und es braucht daher eine rigorose und noch selektivere Finanzpolitik.

4.1.1 Aufwandentwicklung

Der Staatsrat hat im Personalwesen, in dem mit rund 697 beantragten VZÄ anfangs eine sehr grosse Nachfrage bestand, Prioritäten gesetzt und sich letztlich für die Schaffung zusätzlicher Stellen in folgendem Umfang entschieden (VZÄ: Vollzeitäquivalente):

Sektoren	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Zeitraum 2025-2028
Unterrichtswesen	80,68	76,67	66,54	62,46	286,35
Verwaltung und sonstige Sektoren	27,01	56,90	49,90	44,40	178,21
Polizei	7,30	1,00	– 4,00	– 1,00	3,30
Total	114,99	134,57	112,44	105,86	467,86

Die neuen Stellen im Unterrichtswesen stehen in Zusammenhang mit der errechneten Zunahme der Schüler/innen-, Lernenden- und Studierendenzahlen. Diese Stellen machen 61 % aller neuen Arbeitsplätze aus, die im Betrachtungszeitraum geschaffen werden sollen.

Für die Verwaltung und die sonstigen Sektoren hat sich der Staatsrat für die Schaffung von 178 neuen Stellen entschieden, was 38 % der Summe der VZÄ über die Dauer der Finanzplanung entspricht. Obwohl die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Voranschlag 2025 stärker begrenzt worden ist, beläuft sich der Jahresdurchschnitt für die Jahre 2026-2028 auf etwas mehr als 50 VZÄ, d. h. 87 % mehr als die 2025 für diese Bereiche bewilligten Stellen.

Die Stellenbestände der Polizei könnten mehr oder weniger stark zunehmen als oben angegeben, je nach den effektiven Kündigungen und natürlichen Abgängen.

Weiter enthält der aktualisierte Finanzplan beim Personalaufwand auch die Lohnautomatismen (Gehaltsstufen und Teuerungsausgleich) sowie 2026 eine Teuerungsreserve.

Bei den Subventionen, auf die mehr als ein Drittel der Zunahme des Gesamtaufwands im Zeitraum 2025-2028 entfällt, hält der Staatsrat an seiner im Regierungsprogramm der Legislaturperiode definierten Politik fest, nämlich bevorzugt bestehende Leistungen zu konsolidieren, als vorrangig erachtete Leistungen auszubauen und neue Projekte aufzuschieben.

Letztlich ist die Zunahme 2025-2028 des Transferaufwands im Wesentlichen auf die folgenden zwölf Hauptbereiche zurückzuführen, von denen acht die Aufgabenbereiche «Gesundheit» und «Soziale Sicherheit» betreffen:

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2028	Differenz	
	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Krankenversicherung	226,3	283,6	+ 57,3	+ 25,3
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen	182,6	208,5	+ 25,9	+ 14,2
Pflegeheime und Spitex	136,1	160,0	+ 23,9	+ 17,6
Abteilungen für Unternehmen des Regionalverkehrs (einschl. Überschreitung des Kantonsanteils)	64,1	83,0	+ 18,9	+ 29,5
Familienergänzungsleistungen	–	15,0	+ 15,0	.
Sonderpädagogische Einrichtungen	92,1	104,3	+ 12,2	+ 13,2
AHV/IV-Ergänzungsleistungen	176,9	188,1	+ 11,2	+ 6,3
Staatliche Leistungen für das HFR und das FNPG	248,4	257,3	+ 8,9	+ 3,6
Spitaleinweisungen ausserhalb des Kantons	107,4	115,7	+ 8,3	+ 7,7
Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten	124,4	130,8	+ 6,4	+ 5,1
Kantonale Stipendien	13,4	17,9	+ 4,5	+ 33,6
Familienergänzende Betreuung	16,3	20,4	+ 4,1	+ 25,2

Einige dieser Mehrausgaben werden teilweise durch Einnahmen kompensiert.

Weiter gehen gewisse Subventionen in nicht unerheblichem Masse zurück, so etwa die Beitragszahlung an die Gemeinden und Pfarreien in Zusammenhang mit der neuen Unternehmenssteuerreform. Diese ist nämlich degressiv und endet 2026, wie im entsprechenden Dekret vorgesehen.

Ebenfalls markant rückläufig sind die Ausgaben im Asylwesen, sowohl für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen (– 5,6 Millionen Franken) als auch für die Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge (– 42 Millionen Franken).

Trotz einer strikten Kürzung der Budgeteingaben und reduzierten Globalkrediten nehmen der Sachaufwand und der laufende betriebliche Aufwand zwischen 2025 und 2028 um 16,3 % zu (+ 73,6 Millionen Franken). Dies ist hauptsächlich auf die Arbeiten zur Sanierung der Deponie La Pila (+ 41,1 Millionen Franken), die zunehmende Auftragsvergabe an Dritte (+ 6,8 Millionen Franken) sowie das umfangreichere Informatikbudget (+ 5,4 Millionen Franken) zurückzuführen.

Grund für die Entwicklung des Finanz- und des Abschreibungsaufwands sind konkret folgende Umstände:

- > Beim Finanzaufwand beruht die Entwicklung auf der anfallenden Verzinsung der Anleihen, die zur Deckung des Finanzierungsbedarfs aufgenommen werden müssen, da kein «frei verfügbares» Vermögen mehr vorhanden ist. Zu erwähnen ist auch der besondere Mehraufwand 2027 mit der HFR-Bilanzsanierung (80 Millionen Franken).
- > Beim Abschreibungsaufwand steht die Entwicklung in direktem Zusammenhang mit dem geplanten umfangreichen Investitionsprogramm.

4.1.2 Ertragsentwicklung

Das über den Planungszeitraum festzustellende tendenzielle Ungleichgewicht der Kantonsfinanzen steht in engem Zusammenhang mit der grossen Differenz zwischen Aufwandzuwachs (+ 10,7 %) und Ertragszuwachs (+ 7,5 %), und dies trotz nach oben korrigierter Fiskalerträge (+ 7,5 %) und Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich (+ 6,1 %).

Die Gesamtertragszunahme reicht damit bei weitem nicht aus, um den substanziellen Anstieg des voraussichtlichen Aufwands zu decken. Die hauptsächlichen Steuereinnahmen lassen sich für die Jahre 2025-2028 wie folgt veranschlagen:

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Differenz 2025-2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Einkommenssteuern	932,0	944,0	978,2	1007,2	+ 8,1
Vermögenssteuern	99,0	106,0	112,8	116,8	+ 18,0
Gewinnsteuern	202,0	207,0	212,6	215,6	+ 6,7
Kapitalsteuern	12,0	11,0	11,1	11,1	- 7,5

Praktisch alle direkten Steuern verzeichnen eine Zunahme. Bei der Schätzung der Steuereinnahmen war man effektiv mit der Annahme hoher und teilweise über den letzten Jahren liegender Wachstumsraten optimistisch vorgegangen. Die Steuerfüsse bleiben übrigens über den Zeitraum 2026-2028 konstant auf dem Niveau der 2025 budgetierten Steuerfüsse. Bei der Einkommenssteuer musste für die Steuerperiode 2026 allerdings eine Anpassung der Tarife und Abzüge zur Korrektur der Auswirkungen der kalten Progression berücksichtigt werden. Beim Steuerpotenzial 2026 wurde demnach ein geschätzter Betrag von rund 20 Millionen Franken abgezogen, was sich entsprechend auf den Einnahmenezuwachs auswirkt.

Weiter muss ab 2027 in Zusammenhang mit der Einführung der digitalen Ausstattung für die obligatorische Schule (DAOS) eine Steuerverschiebung berücksichtigt werden, damit diese für den Staat kostenneutral ist. Dies macht zusätzliche 10 Millionen Franken für die Jahre 2027 und 2028 aus, verteilt auf die direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen.

Die Zuwachsrate bei den Fremdmitteln ist im Zeitraum 2025-2028 leicht höher (+ 7,7 %) als bei den Steuern (+ 7,5 %). Die Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich nehmen, trotz vorübergehender Rückläufigkeit im Jahr 2026, insgesamt zu. Die Beiträge des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nehmen ebenfalls deutlich zu. Es ist allerdings ein Rückgang bei den Beiträgen des Bundes im Asylwesen zu verzeichnen, der seine Entsprechung in geringeren diesbezüglichen Aufwendungen hat.

Die höheren Einnahmenanteile sind hauptsächlich auf die direkte Bundessteuer zurückzuführen. Ausserdem wurde im Zuge des Inkrafttretens der OECD-Mindestbesteuerung am 1. Januar 2024 ab 2026 die vom Bundesrat für die Schweiz beschlossene Ergänzungssteuer berücksichtigt, deren Ertrag zu 75 % den Kantonen zusteht.

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Differenz 2025-2028	
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Direkte Bundessteuer der natürlichen Personen	60,8	62,5	64,2	66,1	+ 5,3	+ 8,7
Direkte Bundessteuer der juristischen Personen	78,4	79,1	82,8	84,5	+ 6,1	+ 7,8
Anteil am Ertrag übriger Bundes-einnahmen (OECD-Mindestbesteuerung)	–	5,0	10,0	15,0	+ 15,0	.

Voraussichtliche Entwicklung der Beteiligungen der Gemeinden:

- > Voranschlag 2025: 495,3 Millionen Franken
- > Finanzplan 2026: 521,8 Millionen Franken
- > Finanzplan 2027: 544,3 Millionen Franken
- > Finanzplan 2028: 565,8 Millionen Franken

Die höheren Beteiligungen beruhen auf einem signifikanten Zuwachs des mit dem Staat kofinanzierten Aufwands hauptsächlich im Bildungswesen (obligatorische Schule), im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im öffentlichen Verkehr.

Die Spezialfinanzierungen sind rückläufig, da ab 2027 keine Entnahmen aus der SNB-Rückstellung (Rückstellung ausgeschöpft ab Rechnungsjahr 2026) und auch keine Entnahmen aus der Rückstellung für die Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) mehr vorgesehen sind, die bisher zur Finanzierung des Beitrags zugunsten der Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden gemäss entsprechenden Dekret gedient haben. Zu erwähnen ist ausserdem die für 2027 einbezogene Entnahme von 65 Millionen Franken aus der dafür gebildeten Rückstellung für die HFR-Bilanzsanierungskosten.

4.2 Investitionsrechnung

Das letztlich für den Finanzplan berücksichtigte Investitionsprogramm wurde gegenüber den ursprünglichen Eingaben deutlich gekürzt und ist auch etwas weniger umfangreich als das im Legislaturfinanzplan vorgesehene.

	Aktualisierter Finanzplan 2025-2028	Legislatur- finanzplan 2023-2026	Differenz	
	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Bruttoinvestitionen				
Total	1225,8	1277,4	– 51,6	– 4,0
Jahresdurchschnitt	306,5	319,4	– 12,9	– 4,0
Nettoinvestitionen (ausschl. zu Lasten des Staates)				
Total	982,3	1025,9	– 43,6	– 4,2
Jahresdurchschnitt	245,6	256,5	– 10,9	– 4,2

Das Investitionsprogramm umfasst namentlich:

- > verschiedene Strassenbauvorhaben, insbesondere die Umfahrungsstrassen sowie die Auswirkungen des MobG auf die Strasseninfrastruktur und den Bedarf an technischer Infrastruktur (namentlich Depots und Silos);
- > Abschluss Ausbau und Umstrukturierung der Kantons- und Universitätsbibliothek;
- > Abschluss der Arbeiten im Zusammenhang mit dem Umzug von Agroscope nach Grangeneuve;
- > Start der Arbeiten und Realisierung mehrerer grosser Bauvorhaben: Kollegium St. Michael, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Chemiegebäude der Universität, Naturhistorisches Museum, Erweiterung Bellechasse und Umzug Zentralgefängnis, Grangeneuve, Renovierung Domaine des Faverges, interinstitutionelles Lager für Kulturgüter, Heim Humilimont, Krippe «Les Galopins», Schloss Bulle;
- > Lancierung mehrerer Studien, deren Konkretisierung sich über den Planungszeitraum hinausziehen dürfte: Kollegium des Südens, Master in Humanmedizin, Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät und Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften, Staatskanzlei, Graue Halle, Poya-Kaserne, Rahmenkredit Gebäudesanierungen;
- > Darlehen zur Finanzierung der Durchführung der Studien für den Bau eines neuen Spitals in Freiburg;
- > Beteiligungen, namentlich für die eingeplante Rekapitalisierung der TPF (letzte Tranchen);
- > Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport (Schwimmbäder), Bodenverbesserungen, Energie, Wasserbau und Schulbauten;
- > Unterstützung von Grossvorhaben wie der Bau des SLL-Gebäudes.

Die vollständigen Angaben zu den Bruttoinvestitionen sind im Anhang des Berichts zu finden.

4.3 Finanzierungsfehlbetrag

Die steigenden Nettoinvestitionen (+ 40,3 Millionen Franken zwischen 2025 und 2028) in Kombination mit einer stark rückläufigen Selbstfinanzierung (– 112,7 Millionen Franken zwischen 2025 und 2028) führt zu extrem hohen Finanzierungsfehlbeträgen, die sich kumuliert über den Finanzplanungszeitraum auf fast 926 Millionen Franken belaufen. Dabei sind die Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt noch nicht mit einberechnet, die den Finanzierungsbedarf des Kantons potenziell auf über eine Milliarde Franken ansteigen lassen werden.

	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Nettoinvestitionen	209,2	275,6	248,0	249,5
Selbstfinanzierungsmarge: Überschuss Erfolgsrechnung / Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, den Darlehen und Beteiligungen, den Investitionsbeiträgen / Fondseinlagen und -entnahmen (inkl. ausserordentliche)	108,6	– 32,3	– 15,6	– 4,1
Finanzierungsfehlbetrag	100,6	307,9	263,6	253,6

5 Geschätzte Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt auf die Finanzplanung des Staates Freiburg

Auf der Grundlage des am 5. September 2024 veröffentlichten Berichts der Expertengruppe «Ausgaben- und Subventionsüberprüfung» des Bundes und unter Berücksichtigung der anschliessenden Diskussionen an den Runden Tischen hat der Bundesrat am 20. September 2024 die Eckwerte eines Entlastungspakets für den Bundeshaushalt für die Jahre 2026 bis 2032 veröffentlicht. Der Bund hat beschlossen, Massnahmen zu ergreifen, nachdem sich abgezeichnet hat, dass sich seine Haushaltsregeln wohl nicht mehr einhalten lassen, insbesondere die Schuldenbremse. Die auf Bundesebene geplanten Massnahmen wurden den Direktionen und der Staatskanzlei zur ersten Einschätzung ihrer potenziellen finanziellen Auswirkungen für den Staat Freiburg unterbreitet.

Die bisherigen Informationen über die vom Bund geplanten Massnahmen und ihre konkreten Umsetzungsmodalitäten sind alles in allem noch sehr dürftig. Dies lässt im Moment einen grossen Interpretationsspielraum offen, wobei allerdings alles auf erhebliche negative Auswirkungen für den Staat und die Kantone im Allgemeinen hindeutet und damit in den kommenden Jahren mit auf Dauer signifikant höheren Aufwandsüberschüssen auf Dauer gerechnet werden muss.

Unter Einbezug der geschätzten Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt ergeben die bereinigten Ergebnisse des Finanzplans für den Zeitraum 2025-2028 folgendes Bild:

Finanzplan für 2025-2028					
	Voranschlag 2025	Finanzplan 2026	Finanzplan 2027	Finanzplan 2028	Zeitraum 2025-2028
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (–) Erfolgsrechnung	+ 0,7	– 147,1	– 150,5	– 139,0	– 435,9
Geschätzte Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt	–	– 50,4	– 71,3	– 71,7	– 193,4
Bereinigte Ergebnisse: Überschuss (+) / Defizit (–) Erfolgsrechnung	+ 0,7	– 197,5	– 221,8	– 210,7	– 629,3

Die Aufwandüberschüsse nehmen um 44 % zu und belaufen sich über diesen Zeitraum kumuliert auf fast 630 Millionen Franken.

Diese berichtigten Zahlen bilden demnach die Ergebnisse der Finanzplanung des Staates Freiburg für die Jahre 2026 bis 2028 ab.

Ausserdem werden sich diese Massnahmen des Bundes auch in den Jahren nach der betrachteten Finanzplanperiode, d.h. bis 2032, weiter auswirken, und zwar nach Schätzung der Direktionen in einer Grössenordnung von 70 bis 76 Millionen Franken.

Eine eingehende Prüfung und genauere Evaluierungen werden auf der Grundlage des vollständigen Dossiers vorgenommen, das die konkreten Vorschläge für Gesetzesänderungen und detailliertere Erläuterungen enthält und derzeit bei der Bundesverwaltung in Vorbereitung ist. Diese Vernehmlassung soll im Januar 2025 eröffnet werden; danach können die finanziellen Auswirkungen für den Kanton genauer beziffert werden.

Diese verschiedenen Feststellungen sprechen eindeutig für die Aufstellung eines Plans zur Sanierung der Kantonsfinanzen.

6 Fazit

Die Konjunktur- und Inflationsentwicklung wird die kommenden Budgetzahlen generell erheblich beeinflussen. Die gegenwärtige Entwicklung des durch starke Instabilität und zunehmende Komplexität gekennzeichneten geopolitischen Kontexts könnte erhebliche Auswirkungen auf die globale und nationale Konjunktur sowie auf die Migrationsströme haben, und kurz- und mittelfristige Wirtschaftsprognosen bleiben daher schwierig.

Die ursprünglichen Finanzplanzahlen und die sich daraus abzeichnende finanzielle Schieflage waren sehr alarmierend. Der blosse Umstand, dass das Aufwandwachstum zwischen 2024 und 2028 fast 3,5 Mal höher ausfiel als der Ertragszuwachs, widerspiegelte die Probleme, denen sich der Kanton gegenüber sah.

Trotz der zahlreichen Korrekturen, Anpassungen und Staffellungen der ursprünglichen Zahlen und obwohl für 2025 letztlich ein ausgeglichener Voranschlag vorgelegt werden konnte, lassen die Schlussergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung erkennen, dass ab 2026 mit deutlich höheren Aufwandüberschüssen zu rechnen sein wird. Diese negative Entwicklung macht vor allem deutlich, welche Herausforderung der Staat zu bewältigen haben wird, nämlich den ständigen und wachsenden Bedarf mit Mitteln zu decken, von denen einige zeitlich oder betragsmässig nicht unbedingt genügen werden.

Dabei sind die Auswirkungen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt, die den Druck auf die Kantonsfinanzen in den kommenden Jahren zusätzlich verstärken werden, nicht eingerechnet.

Schliesslich weichen diese Prognosen nicht nur erheblich von den gesetzlichen Haushaltsvorgaben ab, sondern auch das derzeitige Vermögen des Staates, das nicht mehr «frei verfügbar» ist, wird auch bei weitem nicht ausreichen, um den sich abzeichnenden massiven Finanzierungsbedarf des Kantons zu decken.

Sie erfordern griffige Massnahmen und zeigen, dass es unbedingt einen Plan zur Sanierung der Kantonsfinanzen braucht, um diese dauerhaft im Griff behalten und die grossen Herausforderungen der kommenden Jahre bewältigen zu können.

Anhang

Liste der Bruttoinvestitionen für den Zeitraum 2025 – 2028

Rapport 2024-DFIN-52

16 décembre 2024

Actualisation du plan financier 2026-2028

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur l'actualisation du plan financier pour les années 2026-2028.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Les résultats du plan financier	2
3	Les adaptations apportées aux prévisions initiales	3
4	Le contenu du plan financier actualisé 2026-2028	5
4.1	Le compte de résultats	5
4.1.1	L'évolution des charges	6
4.1.2	L'évolution des revenus	8
4.2	Le compte des investissements	9
4.3	L'insuffisance de financement	10
5	Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales sur la planification financière de l'Etat de Fribourg	11
6	Conclusion	12

1 Introduction

Le 12 novembre 2022, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil son rapport sur le plan financier de législature 2022-2026. En application de l'article 38 de la loi sur les finances de l'Etat, le Conseil d'Etat est tenu d'actualiser périodiquement son plan financier. C'est l'objet du présent rapport qui traite de l'actualisation des prévisions du plan financier pour l'année 2026 et qui présente les perspectives financières de l'Etat pour les années 2027 et 2028.

En préambule à l'analyse des résultats des prévisions 2025-2028, il convient de rappeler l'importance et de souligner la nécessité que revêt la réalisation de projections financières à moyen terme comme outil de pilotage garantissant une gouvernance la plus pertinente possible. Cet exercice oblige ainsi chaque secteur à réfléchir périodiquement de manière approfondie à l'orientation des politiques qu'il se doit de mettre en place, notamment en mesurant leurs impacts financiers et en personnel ainsi qu'en établissant un échéancier quant à leur exécution.

La consolidation des résultats ainsi obtenus permet de disposer d'une vue d'ensemble tant au niveau des besoins annoncés que des ressources à disposition. Il revient au Conseil d'Etat de fixer des priorités et d'adapter le programme envisagé ainsi que le calendrier de réalisation aux possibilités financières.

Bien que l'évaluation précise de l'évolution des finances de l'Etat reste un exercice délicat, au vu des nombreuses incertitudes au niveau international et national notamment, il n'en demeure pas moins que le plan financier est un instrument fondamental qui sert à exposer le développement le plus probable en prenant en considération les hypothèses retenues selon les connaissances actuelles. En effet, la valeur d'un plan financier réside moins dans l'exactitude de ses prévisions que dans les tendances générales qui s'en dégagent. L'objectif de la planification financière, plus que deviner le probable, est de nous aider à préparer l'avenir que l'on considère comme souhaitable pour le canton.

Le plan financier de la législature adopté par le Conseil d'Etat à la fin de l'année 2022 mettait déjà en exergue les défis que devait relever le canton au vu de la dichotomie dans le rythme d'évolution des charges et des revenus. L'opération se concluait par la nécessité de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse impliquant une stricte priorisation des besoins, voire la mise en œuvre de mesures particulières permettant de rectifier les tendances qui se dessinaient, afin de garantir des finances cantonales durables. L'actualisation du plan financier pour les années 2025 à 2028, présentée ici, ne fait que confirmer les perspectives délicates identifiées alors. Le programme d'allègement budgétaire de la Confédération annoncé à l'automne 2024 vient compliquer singulièrement l'équation de l'équilibre budgétaire pour les années à venir.

2 Les résultats du plan financier

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente son plan financier pour la période 2025-2028. Les principaux résultats, en millions de francs, sont indiqués dans le présent chapitre. Ces résultats ne comprennent pas encore les effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales. En effet, ce dernier a été annoncé trop tardivement pour que les incidences qui en découleront puissent être intégrées dans les évaluations détaillées du plan financier de l'Etat présenté ci-dessous. Elles sont donc présentées de manière séparée (chapitre 5).

**Plan financier pour la période
2025-2028**

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 150,5	- 139,0	- 435,9
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 209,2	- 275,6	- 248,0	- 249,5	- 982,3
Autofinancement	108,6	- 32,3	- 15,6	- 4,1	56,6
Insuffisance de financement	- 100,6	- 307,9	- 263,6	- 253,6	- 925,7

En dépit des nombreuses et importantes adaptations qui ont été apportées par le Conseil d'Etat (voir point 3 ci-après), le plan financier pour la période 2025-2028 fait apparaître une détérioration marquée des finances cantonales dès 2026 déjà. Le plan financier met en évidence la cause essentielle, à savoir un rythme de croissance des charges sensiblement plus élevé que celui des revenus. En effet, même si ces derniers progressent entre 2025 et 2028, cela reste largement insuffisant pour compenser l'évolution significative des dépenses. Ainsi, l'infléchissement durable de l'évolution des recettes ne pourra que limiter les moyens indispensables au financement des tâches publiques.

Cette actualisation de la planification financière montre également quels sont les défis auxquels le canton devra faire face et l'écueil qu'il faudra surmonter. Il appert que la contrainte légale et constitutionnelle de l'équilibre budgétaire nécessitera la remise en question de projets, l'adaptation de certaines lois et une priorisation des besoins plus approfondie dans le cadre de l'élaboration des budgets futurs. Rappelons encore que ces résultats ne comprennent pas les retombées négatives auxquelles il faut s'attendre en lien avec le programme d'allègement des finances fédérales. Cela ne fera qu'accentuer la pression sur les finances du canton.

Ces perspectives négatives appellent à prendre des mesures fortes et courageuses, tant au niveau du Conseil d'Etat que du Grand Conseil, dans le but de conserver la maîtrise des finances cantonales et d'être en mesure d'assumer les défis majeurs des années à venir. Ainsi, la nécessité de mettre en place un programme d'assainissement des finances cantonales se fait jour avec d'autant plus d'acuité.

3 Les adaptations apportées aux prévisions initiales

Les résultats initiaux présentés ci-après correspondent aux estimations des services, établissements et directions. Ces données brutes, et l'impasse financière majeure qu'elles démontraient, étaient extrêmement préoccupantes. Le Conseil d'Etat s'est avant tout attaché à remodeler ces prévisions de sorte à se rapprocher le plus possible des exigences fixées par la Constitution. L'ajustement du plan financier s'est opéré sur tous les plans et sur toute la période considérée, avec une amélioration permettant, pour l'exercice 2025, d'assurer l'équilibre budgétaire.

Plan financier initial

	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Déficit du compte de résultats	– 325,3	– 548,9	– 559,7	– 603,1	– 2 037,0
Excédent de dépenses du compte des investissements	– 359,9	– 390,6	– 387,0	– 444,0	– 1 581,5
Insuffisance de financement	– 543,7	– 774,3	– 760,0	– 847,0	– 2 925,0

Le réexamen visant à redimensionner les prévisions de départ a notamment porté sur les domaines suivants : investissements, personnel, subventionnement, fonctionnement courant et revenus. Le tableau ci-après résume l'importance des adaptations apportées dans les principales rubriques susmentionnées :

	Plan financier initial	Budget Plan financier final	Variation
	mios	mios	mios
Fonctionnement			
Charges	19 488,5	18 413,9	– 1 074,6
Personnel	6 728,8	6 479,8	– 249,0
Consommation	2 123,4	1 943,8	– 179,6
Transferts (subventionnement)	9 085,0	8 700,6	– 384,4
Financières, comptables et extraordinaires (y compris amortissements)	1 551,3	1 289,7	– 261,6
Revenus	17 451,5	17 978,0	+ 526,5
Fiscalité cantonale	6 057,0	6 543,9	+ 486,9
Ressources d'exploitation	1 769,3	1 805,4	+ 36,1
Transferts	8 915,4	8 870,0	– 45,4
Financements spéciaux et revenus comptables	709,8	758,7	+ 48,9
Investissements			
Dépenses	1 861,5	1 225,8	– 635,7
Recettes	280,0	243,5	– 36,5
Insuffisance de financement	2 925,0	925,7	– 1 999,3

Globalement, le déficit du compte de résultats a été réduit de quelque 1,6 milliard de francs ou de 79 % par rapport aux données initiales. Le volume des investissements nets a été, quant à lui, diminué de près de 38 %. Toutes ces adaptations ont permis de ramener le besoin de financement pour la période 2025-2028 de 2,925 milliards de francs à 925,7 millions de francs (– 68 %). Ces chiffres traduisent bien l'effort conséquent de priorisation qui a été réalisé.

4 Le contenu du plan financier actualisé 2026-2028

Dans le cadre du processus d'ajustement du plan financier qu'il a mené, le Conseil d'Etat a pris un certain nombre d'options et opéré des choix, après une juste pesée de ce qui lui apparaissait obligatoire, indispensable, urgent ou plus simplement nécessaire et utile.

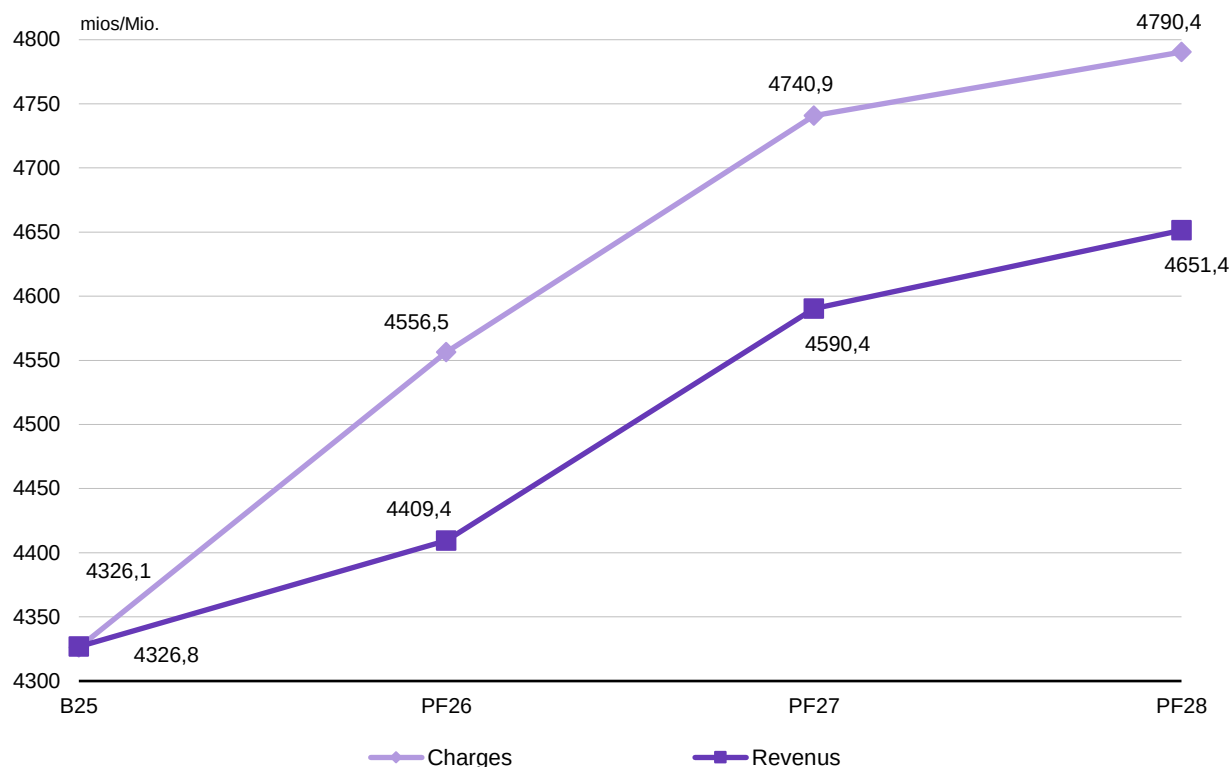
Au terme de cet exercice difficile et délicat, le plan financier actualisé présente les caractéristiques principales suivantes, sur le plan du fonctionnement et sur celui des investissements. Comme indiqué plus haut, les estimations présentées ici ne comprennent pas les effets attendus du programme d'allègement des finances fédérales sur les finances de l'Etat.

4.1 Le compte de résultats

A noter au préalable que les charges financières extraordinaires liées à l'assainissement du bilan de l'HFR et leur financement par la dissolution de la provision prévue à cet effet ont été intégrés dans la planification financière à moyen terme. Ainsi en 2027, une charge extraordinaire de 80 millions de francs ainsi qu'un prélèvement de 65 millions de francs sur la provision ad hoc influencent par conséquent tant le volume des charges financières et comptables que celui des financements spéciaux et revenus comptables.

Les différentes catégories de charges et revenus sont appelées à évoluer ainsi sur la période considérée :

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	en %
Charges de personnel	1 537,0	1 599,5	1 647,7	1 695,6	+ 10,3
Charges de consommation	450,9	476,7	491,7	524,5	+ 16,3
Charges d'amortissements	131,8	153,0	169,7	171,2	+ 29,9
Charges de transferts	2 076,1	2 176,1	2 201,7	2 246,7	+ 8,2
Charges financières, comptables et extraordinaires	130,3	151,2	230,1	152,4	+ 17,0
Total des charges	4 326,1	4 556,5	4 740,9	4 790,4	+ 10,7
Revenus fiscaux	1 580,3	1 606,3	1 657,9	1 699,4	+ 7,5
Revenus des biens d'exploitation	408,7	441,3	471,0	484,4	+ 18,5
Revenus de transferts	1 537,7	1 589,0	1 622,2	1 665,3	+ 8,3
Péréquation financière fédérale	606,4	585,3	620,5	643,6	+ 6,1
Financements spéciaux et revenus comptables	193,7	187,5	218,8	158,7	- 18,1
Total des revenus	4 326,8	4 409,4	4 590,4	4 651,4	+ 7,5



Le différentiel significatif dans le rythme de croissance des charges et des revenus est à l'origine du creusement des déficits du compte de résultats. En effet, le taux de progression des charges représente près de 1,5 fois celui des revenus. Ainsi, la progression des revenus atteint, en moyenne annuelle 2,4 %, alors que ce taux atteint 3,5 % pour les charges. Les ressources provenant de l'extérieur (revenus de transferts et péréquation financière fédérale), dont le volume total passe de 2144,1 millions de francs en 2025 à 2308,9 millions de francs en 2028, croissent de 7,7 % sur la période. A relever que les revenus fiscaux augmentent, quant à eux, de 7,5 % entre 2025 et 2028. Cette situation se révèle problématique dans un contexte d'augmentation continue et soutenue de demande de prestations supplémentaires de l'Etat. L'ajustement besoins-moyens s'en trouve singulièrement compliqué et requiert forcément une politique financière rigoureuse et encore davantage sélective.

4.1.1 L'évolution des charges

Sur le plan du personnel, et devant répondre à un nombre très élevé de demandes initiales (697 EPT), le Conseil d'Etat a fixé des priorités et a retenu au final la création suivante de postes supplémentaires (en EPT : équivalents plein-temps) :

Secteurs	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
Enseignement	80,68	76,67	66,54	62,46	286,35
Administration et autres secteurs	27,01	56,90	49,90	44,40	178,21
Police	7,30	1,00	- 4,00	- 1,00	3,30
Total	114,99	134,57	112,44	105,86	467,86

Les nouveaux postes dans l'enseignement sont en lien avec l'évolution planifiée des effectifs d'élèves, respectivement d'étudiants et d'apprentis. Ils représentent 61 % du total des places de travail supplémentaires qu'il est envisagé de créer durant la période considérée.

Pour l'administration et les autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu la création de plus de 178 nouveaux postes ce qui correspond à 38 % de la somme des EPT sur la durée de la planification financière. Même si le nombre d'équivalents plein-temps a été limité de façon plus restrictive au budget 2025, la moyenne annuelle pour les années 2026 à 2028 se monte à un peu plus de 50 EPT, soit 87 % de plus que les postes accordés en 2025 pour ces secteurs.

Quant à l'évolution des effectifs de la Police, elle pourrait se révéler plus ou moins importante que celle indiquée ci-dessus en fonction du nombre réel de démissions et départs naturels.

A signaler, toujours au chapitre des charges de personnel, que le plan financier actualisé comprend, d'une part les automatismes salariaux (paliers et indexation) ainsi qu'une réserve en 2026 pour les risques en lien avec le renchérissement.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de plus d'un tiers de l'accroissement des charges totales au cours de la période 2025-2028, le Conseil d'Etat a maintenu la politique définie au programme de législature consistant à privilégier la consolidation des prestations existantes, le développement de celles considérées comme prioritaires ou incontournables et le report des nouveaux projets.

Au final, la croissance 2025-2028 des charges de transferts provient pour l'essentiel des douze domaines principaux suivants, dont 8 concernent les fonctions « santé » et « prévoyance sociale » :

	Budget 2025	Plan financier 2028	Variation	
	mios	mios	mios	en %
Assurance maladie	226,3	283,6	+ 57,3	+ 25,3
Institutions spécialisées et maisons d'éducation	182,6	208,5	+ 25,9	+ 14,2
Etablissements médico-sociaux et soins et aide à domicile	136,1	160,0	+ 23,9	+ 17,6
Indemnités aux compagnies de transports (y compris dépassement de la quote-part cantonale)	64,1	83,0	+18,9	+ 29,5
Prestations complémentaires familles	–	15,0	+ 15,0	.
Institutions de pédagogie spécialisée	92,1	104,3	+ 12,2	+ 13,2
Prestations complémentaires AVS/AI	176,9	188,1	+ 11,2	+ 6,3
Prestations de l'Etat en faveur de l'HFR et du RFSM	248,4	257,3	+ 8,9	+ 3,6
Hospitalisations hors canton	107,4	115,7	+ 8,3	+ 7,7
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	124,4	130,8	+ 6,4	+ 5,1
Bourses cantonales	13,4	17,9	+ 4,5	+ 33,6
Accueil extrafamilial	16,3	20,4	+ 4,1	+ 25,2

A noter que certaines de ces dépenses supplémentaires sont compensées partiellement par des revenus.

Certaines subventions diminuent également de façon non négligeable, notamment la contribution versée aux communes et aux paroisses en lien avec la nouvelle réforme fiscale des entreprises. En effet, cette dernière est dégressive et se termine en 2026, conformément au décret y relatif.

On constate également des baisses significatives au niveau des dépenses en lien avec l'asile, tant pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire (– 5,6 millions de francs) que pour l'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés (– 42 millions de francs).

Malgré une compression conséquente des demandes et l'attribution d'enveloppes réduites, l'augmentation des charges de consommation et de fonctionnement courant s'élève de 16,3 % entre 2025 et 2028, soit + 73,6 millions de francs. Cela s'explique principalement par les travaux liés à l'assainissement de la Pila (+ 41,1 millions de francs), par l'évolution des mandats donnés à des tiers (+ 6,8 millions de francs) ainsi que par la hausse de l'enveloppe informatique (+ 5,4 millions de francs).

L'évolution des charges financières et d'amortissements découle quant à elle de facteurs bien spécifiques :

- > les premières découlent de la prise en charge des intérêts des emprunts qui devront être contractés pour couvrir les besoins de financement, étant donné qu'il n'existe plus de fortune « libre ». A noter, en 2027, la hausse spécifique en lien avec l'assainissement financier du bilan de l'HFR (80 millions de francs) ;
- > les secondes étant pour leur part directement liées à l'importance du programme d'investissements prévu.

4.1.2 L'évolution des revenus

Le tendanciel déséquilibre des finances cantonales constaté sur la période de planification s'explique en particulier par un différentiel conséquent entre le rythme de progression des charges (+ 10,7 %) et celui des revenus (+ 7,5 %) et ce, malgré une évaluation à la hausse, tant des recettes fiscales (+ 7,5 %), que des revenus provenant de la péréquation financière fédérale (+ 6,1 %).

Néanmoins, la croissance des revenus totaux reste, au final, largement insuffisante pour faire face à celle substantielle des charges prévues. Concernant l'estimation des principales rentrées fiscales, elle est présentée pour les années 2025 à 2028 dans le tableau qui suit :

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	en %
Impôts sur le revenu	932,0	944,0	978,2	1 007,2	+ 8,1
Impôts sur la fortune	99,0	106,0	112,8	116,8	+ 18,0
Impôts sur le bénéfice	202,0	207,0	212,6	215,6	+ 6,7
Impôts sur le capital	12,0	11,0	11,1	11,1	- 7,5

La quasi-totalité des impôts directs connaissent une progression favorable. En effet, un certain optimisme a prévalu lors de l'évaluation de la fiscalité, en retenant des taux de croissance élevés, voire dans certains cas, à des niveaux supérieurs à ceux constatés ces dernières années. A noter que les coefficients sont maintenus constants pour la période 2026-2028 au niveau de ceux retenus au budget 2025. Concernant les impôts sur le revenu, la période fiscale 2026 tient compte d'une adaptation des barèmes et des déductions afin de corriger les effets de la progression à froid. Ainsi, un montant estimé à quelque 20 millions de francs est retranché du potentiel fiscal 2026 impactant par conséquent la progression de cette recette.

En outre, il y a lieu de relever la prise en compte d'une bascule fiscale dès 2027 en lien avec l'introduction de la stratégie d'éducation numérique (projet ENEO) afin de garantir une opération neutre de la reprise des charges y-relatives par l'Etat. Cela représente 10 millions de francs supplémentaires en 2027 et en 2028, répartis sur les impôts directs des personnes physiques et des personnes morales.

Du côté des ressources extérieures, leur croissance (+ 7,7 %) est légèrement plus élevée que celle de la fiscalité (+ 7,5 %) pour 2025-2028. Les revenus provenant de la péréquation financière fédérale augmentent de 37,2 millions de francs, même si l'on constate une baisse momentanée en 2026. Les contributions de la Confédération, des cantons et des communes progressent, elles aussi, de façon sensible. On observe néanmoins une diminution de la participation fédérale dans le domaine de l'asile, mais qui correspond à une réduction des charges prévues dans ce secteur.

Quant aux parts à des recettes, elles croissent principalement au niveau de la part à l'impôt fédéral direct. De plus, suite à l'entrée en vigueur de l'imposition minimale prévue par l'OCDE au 1^{er} janvier 2024, il a été tenu compte dès 2026 de l'impôt complémentaire que le Conseil fédéral a décidé d'introduire en Suisse. Celui-ci revient à raison de 75 % aux cantons.

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Variation 2025-2028	
	mios	mios	mios	mios	mios	en %
Impôt fédéral direct des personnes physiques	60,8	62,5	64,2	66,1	+ 5,3	+ 8,7
Impôt fédéral direct des personnes morales	78,4	79,1	82,8	84,5	+ 6,1	+ 7,8
Part au revenu des autres recettes fédérales (imposition minimale OCDE)	–	5,0	10,0	15,0	+ 15,0	.

S'agissant des participations communales, elles devraient connaître l'évolution suivante :

- > Budget 2025 : 495,3 millions de francs
- > Plan financier 2026 : 521,8 millions de francs
- > Plan financier 2027 : 544,3 millions de francs
- > Plan financier 2028 : 565,8 millions de francs

La progression est liée à une hausse significative des charges cofinancées par l'Etat et les communes, avant tout dans les domaines de la formation (enseignement obligatoire), de la santé, du social et des transports publics.

Les financements spéciaux sont en baisse, étant donné que, dès 2027, il n'y a plus de prélèvements prévus d'une part, sur la provision BNS (provision épuisée dès l'exercice 2026) et d'autre part, sur la provision relative à la mise en œuvre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) qui a servi jusqu'ici à financer la contribution versée aux communes et aux paroisses, conformément au décret y relatif. A noter, en outre, le prélèvement unique de 65 millions de francs sur la provision ad hoc prévu en 2027 afin de couvrir les charges d'assainissement financier du bilan de l'HFR.

4.2 Le compte des investissements

Le programme des investissements finalement retenu pour le plan financier a été sensiblement allégé par rapport aux propositions initiales, et se situe légèrement en retrait par rapport à celui inscrit au plan financier de législature.

	Plan financier actualisé 2025-2028	Plan financier législature 2023-2026	Variation	
	mios	Mios	mios	en %
Investissements bruts				
Total	1 225,8	1 277,4	– 51,6	– 4,0
Moyenne annuelle	306,5	319,4	– 12,9	– 4,0
Investissements nets (à charge exclusive de l'Etat)				
Total	982,3	1 025,9	– 43,6	– 4,2
Moyenne annuelle	245,6	256,5	– 10,9	– 4,2

Le programme comprend notamment :

- > les différents chantiers routiers, en particulier les routes de contournement ainsi que les effets de la LMob sur les infrastructures routières et les besoins en infrastructures techniques (dépôts et silos notamment) ;
- > l'achèvement des travaux d'agrandissement et de restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire ;
- > l'achèvement des travaux en lien avec le transfert de l'Agroscope à Grangeneuve ;
- > le début des travaux et la réalisation de plusieurs constructions importantes : Collège St-Michel, Faculté de droit, bâtiment de chimie de l'Université, Musée d'histoire naturelle, agrandissement de Bellechasse et déménagement de la Prison centrale, Grangeneuve, rénovation du domaine des Faverges, Centre de stockage interinstitutionnel cantonal, Home Humilimont, Crèche « Les Galopins », Château de Bulle ;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la période de planification : Collège du Sud, Master en médecine, Faculté des sciences et Faculté des sciences de l'éducation et de la formation, Chancellerie, Halle grise, Caserne de la Poya, crédit-cadre pour l'assainissement de bâtiments ;
- > le prêt pour financer la réalisation des études en vue de la construction d'un nouvel hôpital à Fribourg ;
- > les participations, en particulier celle qui est prévue pour la recapitalisation des TPF (dernières tranches) ;
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport (piscines), d'améliorations foncières, d'énergie, d'endiguements ou de constructions scolaires ;
- > le soutien à des projets d'envergure, tels que la construction du bâtiment SLL.

Le détail complet des investissements bruts figure en annexe du rapport.

4.3 L'insuffisance de financement

La croissance des investissements nets (+ 40,3 millions de francs entre 2025 et 2028) renforcée par une forte réduction de l'autofinancement (– 112,7 millions de francs entre 2025 et 2028) a pour conséquence des insuffisances de financement annuelles extrêmement importantes. Cumulées, elles atteignent près de 926 millions de francs sur la période du plan financier. Cela est sans compter l'impact des mesures d'allègement des finances fédérales qui ne fera qu'alourdir, potentiellement d'autant, le besoin de financement du canton, le poussant allègrement au -delà du milliard de francs.

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028
	mios	mios	mios	mios
Investissements nets	209,2	275,6	248,0	249,5
Marge d'autofinancement : excédent du compte de résultats / amortissements du patrimoine administratif, des prêts et participations, des subventions d'investissements / attributions et prélèvements (y compris extraordinaires) sur les fonds	108,6	– 32,3	– 15,6	– 4,1
Insuffisance de financement	100,6	307,9	263,6	253,6

5 Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales sur la planification financière de l'Etat de Fribourg

Sur la base du rapport du groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions de la Confédération, publié le 5 septembre 2024, et en tenant compte des tables rondes ayant eu lieu dans l'intervalle, le Conseil fédéral a rendu public en date du 20 septembre 2024 les grandes lignes d'un programme d'allègement des finances fédérales portant sur les années 2026 à 2032. La Confédération a en effet dû prendre des mesures, dès lors que les perspectives des finances fédérales tendent à s'écarter des règles budgétaires qu'elle connaît, en particulier le frein à l'endettement. Les mesures envisagées au plan fédéral ont été soumises aux Directions et à la Chancellerie pour une première estimation de leurs incidences financières potentielles pour l'Etat de Fribourg.

Les informations disponibles sur les mesures envisagées par la Confédération et leurs modalités concrètes d'application restent somme toute encore très limitées, ce qui laisse une importante marge d'interprétation ouverte pour l'instant, mais tout porte à croire que les incidences en défaveur de l'Etat, respectivement des cantons en général, seront très importantes. Ces incidences vont donc amplifier de manière significative les excédents de charges attendus dans les années à venir, dès l'année 2026 et ce, de manière pérenne.

En tenant compte des effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales, les résultats ajustés du plan financier pour la période 2025-2028 se présentent de la façon suivante :

Plan financier pour la période 2025-2028

	Budget 2025	Plan financier 2026	Plan financier 2027	Plan financier 2028	Période 2025-2028
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 147,1	- 150,5	- 139,0	- 435,9
Effets estimés du programme d'allègement des finances fédérales	-	- 50,4	- 71,3	- 71,7	- 193,4
Résultats ajustés : Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,7	- 197,5	- 221,8	- 210,7	- 629,3

Les excédents de charges s'accroissent de 44 %, portant le cumul sur la période à près de 630 millions de francs. Ainsi, ces chiffres ajustés représentent les résultats de la planification financière de l'Etat de Fribourg à prendre au final en considération pour les années 2026 à 2028. Il est à relever en outre que l'effet de ces mesures fédérales se poursuivra sur les années postérieures à la période du plan financier considérée, soit jusqu'en 2032, et ceci avec un ordre de grandeur, basé sur les estimations des Directions, variant entre 70 et 76 millions de francs.

Un examen approfondi et des évaluations plus précises seront effectuées sur la base du dossier complet, incluant les propositions concrètes de modifications légales et des explications plus détaillées, qui est en cours de préparation au sein de l'administration fédérale. Cette consultation devrait avoir lieu dès janvier 2025 ; ce qui permettra d'affiner les incidences financières pour le canton.

Ces différents constats rendent d'autant plus pertinent l'élaboration d'un plan d'assainissement des finances cantonales.

6 Conclusion

De manière générale, l'évolution conjoncturelle et celle de l'inflation influenceront fortement les données budgétaires à venir. L'évolution du contexte géopolitique actuel, marqué par une forte instabilité et une complexité croissante, pourrait avoir des répercussions majeures sur la conjoncture mondiale et nationale, ainsi que sur les flux migratoires. Les prévisions de l'activité économique à court et moyen terme restent par conséquent délicates à établir.

Les données initiales du plan financier, et l'impasse financière majeure qu'elles démontraient, étaient très inquiétantes. En effet, le rythme de progression des charges de près de 3,5 fois supérieur à celui des revenus entre 2024 et 2028 indiquait bien la hauteur des écueils que le canton devait surmonter.

Malgré les nombreux correctifs, ajustements et étalements apportés aux premières prévisions, les résultats finaux de la planification financière à moyen terme laissent apparaître et ce, même si l'équation de l'équilibre budgétaire a été résolue pour 2025, des excédents de charges qui se creusent dès 2026 de façon sensible. Cette péjoration de la situation met surtout en exergue la gageure que l'Etat devra soutenir, à savoir répondre à des besoins permanents et grandissants avec des ressources dont la durabilité et le volume dans le temps, pour certaines d'entre elles, ne sont pas garantis.

Cela est sans compter les incidences financières du programme d'allègement des finances fédérales qui accentueront la pression financière à laquelle le canton sera confronté dans les prochaines années. Au final, non seulement ces projections s'écartent de manière importante des contraintes légales en matière financière, mais, au surplus, la fortune actuelle de l'Etat dont il n'existe plus de partie « libre », sera largement insuffisante pour couvrir les très importants besoins de financement du canton esquissés par ces résultats.

Par conséquent, ces perspectives appellent à prendre des mesures fortes et soulignent la nécessité de l'élaboration d'un plan d'assainissement des finances cantonales dans le but d'en conserver la maîtrise de façon durable, tout en étant en mesure de relever les défis majeurs des années à venir.

Annexe

Liste des investissements bruts pour la période 2025 – 2028

Décret 1 du 25 mars 2025
relatif aux naturalisations

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

- > Vu la loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF);
- > Sur la proposition du Conseil d'Etat du 5 novembre 2024,

Décète:

Art. 1

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 1 au présent décret acquièrent le droit de cité suisse et fribourgeois.

Art. 2

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

² Il entre en vigueur dès son adoption.

Art. 3

Le Conseil d'Etat est chargé de délivrer les actes de naturalisation.

La Présidente: F. Savoy

La Secrétaire générale: M. Hayoz

Dekret 1 vom 25. März 2025
über die Einbürgerungen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

- > gestützt auf das Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG);
- > auf Antrag des Staatsrats vom 5. November 2024,

beschliesst:

Art. 1

Die Personen gemäss Anhang 1 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht.

Art. 2

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

² Es tritt mit seiner Annahme in Kraft.

Art. 3

Der Staatsrat wird mit der Aushändigung der Einbürgerungsdokumente beauftragt.

Die Präsidentin: F. Savoy

Die Generalsekretärin: M. Hayoz

Annexe

GRAND CONSEIL 2024-DIAF-30
 Projet de décret:
 Naturalisations 2025 - Décret 1
Propositions de la Commission des naturalisations
Présidence : Roland Mesot
Vice-présidence : Daphné Roulin
Membres : Nicolas Bürgisser, Christine Jakob, Rose-Marie Rodriguez, Pierre-André Grandgirard et Esther Schwaller-Merkle

Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La Commission propose au Grand Conseil de modifier les annexes 1 et 2 dans ce projet de décret, *sous réserve du retrait des dossiers des candidats préavisés négativement*.

Vote final

Par 6 voix 1 abstention, la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 6 février 2025

Anhang

GROSSER RAT 2024-DIAF-30
 Dekretsentswurf:
 Einbürgerungen 2025 - Dekret 1
Antrag der Einbürgerungskommission
Präsidium : Roland Mesot
Vize-Präsidium : Daphné Roulin
Mitglieder: Nicolas Bürgisser, Christine Jakob, Rose-Marie Rodriguez, Pierre-André Grandgirard und Esther Schwaller-Merkle

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentswurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat den Anhang 1 und den Anhang 2 dieses Dekretsentswurfs zu ändern; *der Rückzug der Dossiers Bewerberinnen und Bewerbern mit ablehnender Stellungnahme bleibt vorbehalten*.

Schlussabstimmung

Mit 6 Stimmen und 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentswurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 6. Februar 2025

Botschaft 2024-DIAF-4

28. Januar 2025

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) Majorzverfahren - 2024

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) in Bezug auf die Wahl nach dem Majorzverfahren sowie weitere Anpassungen des PRG:

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
1.2	Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen	3
1.3	Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat	3
1.4	Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48	4
1.5	Teilweise Rückweisung des Gesetzentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat	4
2	Vorgehen und Ziele	5
2.1	Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen	5
2.1.1	Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen	5
2.1.2	Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»	6
2.1.3	Variante A2 «Einzigiger amtlicher Wahlzettel»	6
2.1.4	Ziele der Vorentwürfe A1 und A2	6
2.2	Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen	7
3	Öffentliche Vernehmlassung	7
4	Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird	8
5	Erläuternder Bericht zum Gesetzentwurf	9
5.1	System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen	9
5.1.1	Amtlicher Wahlzettel	9
5.1.2	Majorzwahlen	9
5.1.3	Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»	10
5.1.4	Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen	11
5.1.5	Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen	11
5.2	Interkantonaler Vergleich	12
5.2.1	Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz	12

5.2.2	Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen	12
5.2.3	Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz	13
5.3	Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis	15
5.3.1	Verzicht auf Mehrfachkandidaturen	15
5.3.2	Herkunftsstatistiken	16
5.4	Vorlagen	17
5.4.1	Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen	17
5.4.2	Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen	19
5.4.3	Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen	19
5.5	Weitere vorgeschlagene Änderungen	20
5.6	Inkrafttreten	20
5.7	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	21
5.8	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2	31
5.9	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	32
5.10	Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe	32
5.11	Nachhaltige Entwicklung	32
6	Referendumsklausel und Inkrafttreten	33

1 Hintergrund

2023 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und weiterer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte (Bericht/Botschaft vom 20.12.2022, TGR März 2023, S. 662; Stellungnahme der Kommission vom 06.03.2023 [TGR März 2023, S. 703]).

Dieser Gesetzesentwurf sollte, nebst verschiedenen anderen Anpassungen, die Motion Mauron/Collomb «mehrere Wahlzettel» (2019-GC-187) umsetzen.

1.1 Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

Diese Motion folgte als Reaktion auf den zweiten Wahlgang der Ständeratswahl vom 10. November 2019, bei dem 3,04 % der eingegangenen Wahlzettel als ungültig erklärt worden waren, was im interkantonalen Vergleich ein hoher Anteil ist. Gemäss den Motionären waren jedoch vieler dieser Wahlzettel für ungültig erklärt worden, «weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten».

Um diese Situation zu korrigieren, ersuchten die Motionäre «den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden». Dabei präzisierten sie, dass der Staatsrat auch Lösungen vorschlagen könne, die in anderen Kantonen praktiziert werden (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

Schliesslich erklärten sie, dass das Ziel dieser Motion darin bestehe, in jedem Fall zu verhindern, dass das Majorzverfahren bei den nächsten Wahlen so viele ungültige Wahlzettel produziert und so die Resultate bei knappen Wahlen verfälscht werden.

1.2 Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen

In seiner Antwort vom 17.08.2020 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen, da diese im Wesentlichen darin bestand, eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG-FR aus dem Jahr 2001 und revidiert 2014 zu bilden, wonach «Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind». Da diese Bestimmung nicht nur für den zweiten Wahlgang einer Ständeratswahl gilt, war es aus Gründen der Einfachheit, Klarheit, Schnelligkeit und Sicherheit nicht wünschenswert, eine Sonderregel vorzusehen, nach der mehrere Wahlzettel oder Listen gültig statt ungültig seien, weil der Wille der Wählerin oder des Wählers dann klar sei.

In seiner Antwort behielt sich der SR andere Lösungen zur Reduzierung der ungültigen Wahlzettel vor: nebst der Information der Stimmenden auch die Entwicklung von Lösungen für das Scannen von Abstimmungszetteln und später von Wahllisten. In diesem Zusammenhang stellte er fest: «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.» Jedoch müsse dieses Prinzip «noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt [...] vorgegangen werden soll».

1.3 Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat

Am 16.09.2020 hat der Grosse Rat (mit 66 gegen 28 Stimmen bei 2 Enthaltungen) beschlossen, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 erheblich zu erklären. Das Geschäft wurde daher dem Staatsrat überwiesen, damit er ihm entsprechend Folge gebe.

Aus den Beratungen¹ geht hervor, dass eine Mehrheit des Grossen Rats es für notwendig erachtete, den im Kanton Freiburg beobachteten Anteil ungültiger Wahlzettel zu senken, der über dem anderer Kantone (wie Wallis oder Bern) lag.

Aus den Beratungen geht auch hervor, dass das Interesse der Grossratsmitglieder an einer Verbesserung der Situation sich eher auf das Beispiel der Neuenburger Gesetzesreform von 2014 konzentrierte, mit der die Möglichkeit eingeführt wurde, mehrere Wahlzettel in das Wahlcouvert einzulegen. Das vom Staatsrat in seiner Antwort vom 17.08.2020 begründete Argument, dass diese Reform nicht zu einer Reduzierung der Anzahl ungültiger Wahlzettel geführt habe, überzeugte nicht. Nachdem festgestellt worden war, dass sich die Situation nach der Einführung dieses Artikels entgegen der erwarteten Wirkung verschlechtert hatte, hat die Neuenburger Legislative seitdem ihre Position überdacht und den Artikel abgeschafft.

Es ist anzumerken, dass ein Grossrat während der Beratungen jedoch betonte, dass die Annahme der Motion den Staatsrat und die Staatskanzlei nicht davon abhalten solle, ihre Überlegungen fortzusetzen, insbesondere was die Einführung von Wahlzetteln mit Kästchen zum Ankreuzen für die Majorzwahlen betreffe.²

1.4 Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48

In seinem Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 vom 20. Dezember 2022 hat der Staatsrat die Motion umgesetzt, indem bei der für die Wahlen geltenden Ungültigkeitsregelung neu zwischen dem Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k [geändert]) und dem Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l [neu]) unterschieden wird.

Im zweiten Fall wären die Listen ungültig, wenn sie «bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind».

Der Staatsrat wies darauf hin, dass die Möglichkeit der Einführung mehrerer Wahlzettel in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen beider Vernehmlassungen sehr umstritten war. Hierzu ist zu sagen, wie in der Botschaft unter Ziffer 2.1.2 (S. 3) dargelegt, dass sich das Beispiel von Neuenburg in der Zwischenzeit als entmutigend erwiesen hatte. Die neue Gesetzgebung von 2014, die mehrere Wahlzettel zulies, hatte bei den Generalratswahlen von 2020 und der Grossratswahl 2021 des Kantons Neuenburg zu einem starken Anstieg der ungültigen Stimmen geführt, wovon ein grosser Teil (60 % im Jahr 2020 bzw. 70 % im Jahr 2021) Stimmabgaben mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidatinnen und Kandidaten als zu besetzende Sitze betraf. Diese Feststellung hat die Neuenburger Legislative dazu veranlasst, ihr Vorhaben zu überdenken und zur vorherigen Version zurückzukehren.

Es sei darauf hingewiesen, dass bei der zweiten Vernehmlassung zwei Parteien die Einführung der einzigen Liste zum Ankreuzen nach dem Genfer Modell³ zur Sprache gebracht hatten.

1.5 Teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat

Der Grosse Rat stimmte auf Antrag seiner parlamentarischen Kommission und im Einvernehmen mit dem Regierungsvertreter einstimmig für die teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48.

Genauer gesagt hat der Grosse Rat die Artikel in Zusammenhang mit den Kapiteln 2.1 und 2.5 der Botschaft des Staatsrats vom 20. Dezember 2022 an diesen zurückgewiesen, «damit er mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann, prüft». Im Einzelnen bezog sich die teilweise Rückweisung auf die folgenden Artikel und Themen des Entwurfs:

- > Art. 24 Abs. 2 Bst. k und l (Ungültigkeit);
- > Art. 55 Abs. 4 (Mehrfachkandidatur);

¹ TGR September 2020 (16.09.2020), S. 2600 ff.

² Votum BRUNO MARMIER (S. 2602).

³ Vorentwurf der Anpassung des PRG, Antworten auf die Vernehmlassung, Übersicht vom 14.10.2022, S. 43 und 52.

- > Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5 (Kandidaturen im zweiten Wahlgang);
- > Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3 (Wahllisten im zweiten Wahlgang).

Der Grosse Rat hatte nicht formell über das Eintreten und die teilweise Rückweisung abgestimmt, da der Staatsrat sich diesem Antrag der Kommission mit den folgenden Worten von Staatsrat Direktor der ILFD Didier Castella angeschlossen hatte: *«Die Kommissionsmitglieder haben gewünscht, dass einige Themen vertieft werden. Dies wird geschehen, und wir werden in einiger Zeit einen neuen Entwurf zum Majorzsystem vorlegen. Dieser wird eine Analyse zur Zweckmässigkeit der Einführung dieser einzigen Liste nach dem Genfer oder Zürcher Modell enthalten müssen, die vom Berichterstatter erwähnt wurde. Eine so wichtige Änderung unseres demokratischen Systems musste – und deshalb habe ich darum gebeten, dass sie nicht durch die Kommission behandelt wird – Gegenstand einer Vernehmlassung insbesondere der Parteien sein. Aus diesem Grund haben wir darauf verzichtet, den Willen der Kommission direkt in dieses Paket aufzunehmen und beschlossen, daraus ein Thema zu machen, auf das wir zurückkommen werden. Gleichzeitig wird damit auch die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 über die mehrfachen Wahlzettel auf diesen zukünftigen Entwurf verschoben.»*⁴.

2 Vorgehen und Ziele

Da der Grosse Rat den Staatsrat ersucht hatte, *«mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann»*, zu vertiefen, ohne jedoch eine Beibehaltung des aktuellen Systems (angepasst entsprechend der Motion 2020-DIAF-48) auszuschliessen, wollte die Regierung zwei Varianten einer Teilrevision des PRG zur Verfügung haben, wobei eine sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2020-DIAF-48 im aktuellen System beschränkt, die andere auf die Einführung eines *«einzigen Wahlzettels»*. So wurden zwei Gesetzesvorentwürfe in die Vernehmlassung gegeben, der Vorentwurf A1 *«Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»* (also das gegenwärtige System) und der Vorentwurf A2 *«Einziger amtlicher Wahlzettel»*. Zu diesen beiden Vorentwürfen kam noch ein Vorentwurf B, der weitere Anpassungen des PRG enthielt, die sowohl mit Variante A1 als auch mit Variante A2 vereinbar waren.

2.1 Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen

2.1.1 Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen

Generell betrafen beide Varianten alle Majorzwahlen, die in der Freiburger Verfassung und im PRG vorgesehen sind. Der Staatsrat hatte es weder als zweckmässig erachtet, zwischen den kantonalen und den kommunalen Majorzwahlen zu unterscheiden, noch zwischen Majorzwahlen, die dazu bestimmt sind ein, zwei oder mehr Sitze zu besetzen – ob im ersten oder im zweiten Wahlgang oder im Rahmen einer ordentlichen oder einer Ergänzungswahl. Eine ähnliche Vorgehensweise für jede Art von Wahl führt zu einem besseren Verständnis und Klarheit der Prozesse und trägt so dazu bei, die Anzahl der Fehler, die zu ungültigen Stimmzetteln führen, zu verringern. Sowohl Variante A1 als auch Variante A2 betrafen daher die:

- > Ständeratswahlen (Art. 40 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Staatsratswahlen (Art. 106 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Oberamtswahlen (Art. 136 Abs. 2 KV-FR [implizit]; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Gemeinderatswahlen, sofern kein gegenteiliges Gesuch eingereicht wurde (Art. 83 Abs. 2 PRG).

⁴ TGR vom 22.03.2023, S. 571 (Übersetzung).

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels einige moderate Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben und Finanzen hätte, da es Aufgabe der Gemeinde wäre, bei kommunalen Wahlen nach dem Majorzsystem⁵ den Druck und die Verteilung der amtlichen Wahlzettel zu organisieren und zu übernehmen (Art. 38 und 40 des Entwurfs) (s. Kommentar zu den einzelnen Artikeln dieser Bestimmungen).

2.1.2 Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»

Der erste Vorschlag zur Umsetzung der Motion 2019-GC-187 war dem Grossen Rat 2023 vorgelegt worden. Er betraf die Formalisierung der aktuellen Praxis der «verschiedenen Listen und Mehrfachkandidaturen», wobei er sich auf die damals von den Motionären vorgeschlagene Variante beschränkte, mehrere Listen in einem Wahlcouvert einzulegen. **Dieser Gesetzesvorentwurf wurde an den Staatsrat zurückgewiesen, damit er die Variante «einzigster Wahlzettel» ausarbeitet, die der ersten Variante gegenübergestellt werden sollte.** Der Gesetzesvorentwurf 2020-DIAF-48 wurde daher im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung als Vorentwurf A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen» bezeichnet; die Erläuterungen dazu waren dieselben wie diejenigen zum Vorentwurf in der entsprechenden Botschaft, wenn auch aktualisiert.

2.1.3 Variante A2 «Einzigster amtlicher Wahlzettel»

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) beauftragte am 19. Dezember 2023 Professor Jacques Dubey⁶ damit, dem Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht vorzuschlagen, der dem Willen der parlamentarischen Kommission des Grossen Rates entspricht. In Zusammenarbeit mit Lucien Hürlimann⁷ erstellte Prof. Jacques Dubey einen Entwurf des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts und lieferte ihn der ILFD am 15. März 2024. Diese Unterlagen wurden unter der Bezeichnung Vorentwurf A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

Die Experten hielten fest, dass die vorgeschlagene Variante als **technische Empfehlung** zu betrachten sei, die auf rechtlichen und statistischen Beurteilungselementen beruhe, und dass es ihnen nicht zustehe, die eine oder andere Lösung zu befürworten, es sei denn, sie scheine technisch das bestmögliche Gleichgewicht zwischen Freiheit und Unverfälschtheit des Urnengangs sowie der Einfachheit seiner Auszählung herzustellen.

Die Experten bestätigten, dass Art. 34 BV weder ein System vorschreibe noch ausschliesse. Die vergleichende Analyse der Zahlen liess nach Ansicht der Experten erkennen, dass beim derzeitigen System mit verschiedenen Listen der durchschnittliche Anteil an ungültigen Stimmen deutlich höher sei als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, der angekreuzt oder ausgefüllt werden muss.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die in Art. 34 BV garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit umzusetzen, indem er die *Wahlvorschriften* so gestaltet, dass gewährleistet ist, dass das Ergebnis eines Urnengangs als getreuer und sicherer Ausdruck der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gelten kann.

2.1.4 Ziele der Vorentwürfe A1 und A2

2.1.4.1 Eine bessere Umsetzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hatte der Staatsrat festgehalten, dass die Senkung der Quote ungültiger Stimmzettel ein *rechtlicher Imperativ* sei, der sich aus der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 BV ergebe. Die Garantie der politischen Rechte «schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe». Diese

⁵ In Bezug auf die Gemeinderatswahl äusserten die befragten Experten **Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 83 Abs. 2 PRG-FR mit den Anforderungen an die Gesetzmässigkeit und die Gleichheit der Wahl, wie sie sich aus Art. 34 BV ergeben.** Die aktuelle Regelung ermöglicht es einer politischen Kraft, bedingungslos zu fordern und zu erhalten, dass bei einer Gemeinderatswahl das Proporzsystem anstelle des Majorzsystems angewandt wird. Nach Ansicht der Experten sollte die Bestimmung des Wahlverfahrens je nach Umstand jedoch nicht von einer politischen Kraft – egal ob gross oder klein – abhängen, sondern nur vom Gesetz. Es sollte ebenso wenig davon abhängen, dass sich alle politischen Kräfte über das Wahlverfahren einigen, um die Chancen der unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass das Proporzsystem für die Gemeinderatswahl seinen Namen nicht wirklich verdient, wenn der Gemeinderat nur aus fünf oder sieben Mitgliedern besteht (Art. 54 GG-FR), da das natürliche Quorum dann bei 16 % bzw. 14 % liegt.

⁶ Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Universität Freiburg

⁷ Ehemaliger Diplomassistent am Lehrstuhl für Recht der Universität Freiburg an der EPFL

allgemeine Garantie umfasst nicht nur die Freiheit für jede Bürgerin und jeden Bürger, ihre oder seine Stimme abzugeben, sondern auch die Garantie, dass diese Stimme bei der Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses tatsächlich berücksichtigt wird.

2.1.4.2 Bereitstellung empirischer (statistischer) Beurteilungselemente als Entscheidungshilfe

Bei den durchgeführten Arbeiten bemühte man sich, Statistiken zu nutzen, die auf den Ergebnissen von Majorzwahlen in anderen Kantonen als Freiburg basieren. Es wurden Kantone berücksichtigt, die sowohl das System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit als auch das System mit einem einzigen Wahlzettel kennen.

2.1.4.3 Bewusste Nutzung des rechtlichen Spielraums

Angesichts der Zuständigkeit und des Handlungsspielraums, über die der Kanton Freiburg nach Art. 34 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 2. Satz BV verfügt, waren die vorgeschlagenen Systeme als solche rechtlich zulässig, d. h.:

- > das derzeitige System nach Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG; Variante A0 «*System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit*»;
- > das derzeitige System, geändert durch Art. 24 Abs. 2 Bst. l gemäss dem Gesetzentwurf 2020-DIAF-48; Variante A1 «*System der verschiedenen Listen mit mehreren Auswahlmöglichkeiten (Möglichkeit)*»;
- > das als Variante A2 vorgeschlagene System «*System des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen (oder Ausfüllen)*».

2.2 Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen

Ausserdem wurden im Vorentwurf B verschiedene Gesetzesanpassungen vorgeschlagen, die sowohl im Entwurf A1 als auch im Entwurf A2 aufgenommen werden konnten. Es handelte sich um folgende Anpassungen:

- > Unter den Artikeln, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückwies, waren jene, welche die Kandidaturen im zweiten Wahlgang (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5) und die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang (Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3) regeln.
- > Die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg» war Teil der «verschiedenen Anpassungen», die im Vorentwurf B vorgeschlagen worden waren.
- > Schliesslich wurde festgestellt, dass die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, missverständlich sei. Diesbezüglich sollte eine Korrektur vorgeschlagen werden.

3 Öffentliche Vernehmlassung

Die drei Vorentwürfe (A1, A2 und B) wurden vom 4. September bis zum 6. Dezember 2024 in die Vernehmlassung gegeben. Im Allgemeinen wurden diese Vorentwürfe begrüsst, insbesondere die Studien, die im Hinblick auf den Entwurf A2 durchgeführt wurden. Insgesamt befürwortete die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die Variante A2 (einziger amtlicher Wahlzettel) oder befürwortete sie sogar deutlich und gab ihr gegenüber der Variante A1 (Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen) den Vorzug. So auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV), der darauf hinwies, dass dieses System, das andere Kantone bereits anwandten, seine Wirksamkeit bewiesen hat und die Anzahl der ungültigen Stimmzettel deutlich reduziert werden konnte. Zudem habe es die Arbeit der Wahlbüros vereinfacht. Von den im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien unterstützten die Grünen, die Sozialdemokratische Partei und die Mitte Links-CSP die Variante A2 vorbehaltlos. Die Mitte war ihrerseits der Ansicht, dass die Variante A1 die Erwartungen der Motionäre erfülle und meinte, dass eine «kleine Reform» (d. h. die Variante A1) einfacher und weniger einschneidend umzusetzen wäre. Sie könnte aber auch die Variante A2 unterstützen, die ihrer Ansicht nach die Vorteile aufweise, die Abstimmungsmodalitäten zu vereinfachen und neue, potenziell fehleranfällige Bearbeitungs- und Kontrollprozesse für die Wahlbüros zu vermeiden. Die FDP hingegen sprach sich für die Variante A1 mit einigen Anpassungen aus, da diese es den politischen Parteien insbesondere

ermögliche, die strategische Möglichkeit zur Bildung von Bündnissen beizubehalten. Die Schweizerische Volkspartei hatte keine Anmerkungen.

Die Staatskanzlei unterstützte die Variante A2 zwar inhaltlich, wies jedoch auch auf die technischen Herausforderungen hin, die die Umsetzung dieser Variante mit sich bringen würde. Eine solche Änderung würde umfangreiche Anpassungen der für die Erfassung der Ergebnisse, ihre Konsolidierung und die Sitzverteilung verwendeten Anwendungssoftware erfordern sowie eine gründliche Schulung der verschiedenen am Auszählungsprozess beteiligten Akteure (Gemeinden, Oberämter ...). Ausserdem erinnerte die Staatskanzlei daran, dass das Jahr 2026 ein intensives Wahljahr sein wird, mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Dieser Zeitplan würde ihrer Ansicht nach eine Umsetzung der neuen Bestimmungen für die Gemeindewahlen (8. März 2026 für den ersten Wahlgang, 29. März für den zweiten) ausschliessen, zumindest wenn die Behandlung des Dossiers durch das Parlament nicht vor Mai 2025 möglich wäre. Denn die erforderliche Zeit sowohl für die Entwicklung der IT-Lösung als auch für die Tests und die Schulung der betroffenen Personen müsse gewährleistet sein, damit die Stabilität des Systems für eine Periode mit kurz aufeinanderfolgenden Wahlen sichergestellt ist.

Was die Form des einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen betrifft, so wurde der Vorschlag, dass die Kandidaturen in Form von Listen (und nicht z. B. nur in Form einer einzigen Liste aller kandidierenden Personen) eingereicht werden sollten, von allen an der Vernehmlassung beteiligten Stellen, die sich zu diesem Punkt äusserten, gutgeheissen oder unterstützt. Ohne den Vorschlag abzulehnen, wiesen die Grünen jedoch darauf hin, dass diese Art der Präsentation nicht unbedingt erforderlich ist, da es sich um eine Wahl nach dem Majorzsystem handelt, bei der die Liste, auf der ein Kandidat oder eine Kandidatin steht, keinen Einfluss auf das Ergebnis hat. Die Mitte Links-CSP möchte ihrerseits, dass die Reihenfolge der Listen ausgelost wird.

Die in Vorentwurf B vorgeschlagenen Änderungen wurden mit einigen Anmerkungen weitgehend unterstützt. Die FDP hielt unter anderem fest, dass sie gegen vorfrankierte Stimmcouverts sei, die Staatskanzlei ihrerseits schlug vor, diese Frage im Rahmen des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen zu prüfen.

Auf die Anpassungen der Vorentwürfe aufgrund der Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wird weiter unten im Detail eingegangen.

4 Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird

Nach Kenntnisnahme der im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen, insbesondere derjenigen der im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, hat der Staatsrat beschlossen, dem Parlament den Gesetzesentwurf zu überweisen, der dem Vorentwurf A2 entspricht, d. h. der Variante «einziger amtlicher Wahlzettel», mit einigen Anpassungen aufgrund der Rückmeldungen während der Vernehmlassung, sowie im Wesentlichen dem Vorentwurf B, abgesehen von der Vorfrankierung der Stimmcouverts (siehe 5.5). Der Staatsrat stellt fest, dass sowohl die Experten als auch die verschiedenen am Auszählungsprozess «technisch» Beteiligten (Gemeinden, Oberämter und Staatskanzlei) die Klarheit des einzigen Wahlzettels, die Einfachheit der Auszählung und die daraus resultierende Verringerung des Fehlerrisikos sowie die Einfachheit für die Wählerin oder den Wähler hervorheben. Der grösste Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass die Möglichkeit wegfällt, die «Herkunft» der Stimmen auszuwerten, um auf das mutmassliche Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler zu schliessen. In Anbetracht der Tatsache, dass die grosse Mehrheit der politischen Parteien diese Variante unterstützt oder sie trotzdem unterstützen könnte, ist die Regierung der Ansicht, dass ihre Vorteile für die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und die unverfälschte Stimmabgabe offensichtlich schwerer wiegen als das – im Übrigen zu relativierende – Interesse an Analysen nach den Wahlen.

Der Staatsrat betont jedoch die Notwendigkeit einer raschen Anpassung des PRG, damit es spätestens für die nächsten allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 angewendet werden kann. Sollte der Grosse Rat letztendlich auf den Entwurf zurückkommen, der ihm 2023 unterbreitet worden war, legt der Staatsrat dieser Botschaft auch den Text des Vorentwurfs A1 sowie die Kommentare zu den einzelnen Artikeln, die im September 2024 in die Vernehmlassung gegeben worden waren, bei, damit der Grosse Rat gegebenenfalls in derselben Session über das System entscheiden kann, das angewendet werden soll.

5 Erläuternder Bericht zum Gesetzentwurf

5.1 System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen

5.1.1 Amtlicher Wahlzettel

Dieser Gesetzesentwurf schlägt vor, das von der Motion 2019-GC-187 Mauron/Collomb angestrebte Ziel durch die Einführung von Bestimmungen im PRG zu erreichen, wonach die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen ihr Stimmrecht nicht mit demselben Wahlmaterial ausüben wie bei Proporzahlen, wo sie direkt mit Wahllisten wählen (Art. 68 PRG), sondern indem sie einen amtlichen Wahlzettel verwenden, der vom zuständigen Organ auf der Grundlage der Wahllisten erstellt wird (Art. 35a und 37a PRG). Wie sein Name schon besagt:

- > betrifft dieser *Zettel* die *Wahlen*. Er wird nur bei Wahlen und nicht bei Abstimmungen verwendet, im Gegensatz zum *Stimmzettel*;
- > Er ist *amtlich*, da Zettel vom zuständigen Organ auf der Grundlage der von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten ausgearbeitet wird. Diese würden nicht mehr als solche verteilt, da sie nicht mehr Teil des Wahlmaterials wären.

Ausserdem, und obschon dieses Adjektiv aus Gründen der Lesbarkeit nicht in den Namen aufgenommen wurde, wäre es ein *einzig*er Zettel, weil er die Kandidatinnen und Kandidaten auf allen eingereichten gültigen Wahllisten enthalten würde.

Diese Änderung hat zum Ziel, die in Artikel 34 BV garantierten Grundsätze zum Stimmrecht umzusetzen, indem versucht wird, den Anteil ungültiger Stimmen, so wie sie nach dem aktuellen System vorkommen, zu reduzieren. Dieser Anteil ist darauf zurückzuführen, dass zu viele Stimmberechtigte mehrere Listen in ihr Stimmcouvert einlegen, was dazu führt, dass ihre Stimme ungültig ist. Selbst wenn ihr Wille an sich klar ist, weil die Stimmenzahl die Zahl der zu besetzenden Sitze nicht übersteigt, wird dieser Wille im Ergebnis nicht berücksichtigt.

Das System des amtlichen Wahlzettels könnte dem Abhilfe schaffen und würde ausserdem dazu beitragen, die Auszählung anhand verschiedener technischer Mittel zu erleichtern, mit dem damit verbundenen Gewinn an Effizienz und Sicherheit.

5.1.2 Majorzwahlen

Die Regel der Majorzwahlen besagt, dass die Personen gewählt sind, die im ersten Wahlgang das absolute Mehr der Listen oder Zettel erreicht haben und die im zweiten Wahlgang am meisten Stimmen erhalten haben (Art. 89 PRG). Dieses Wahlsystem unterscheidet sich somit von der Proporzwahl, deren Ergebnis zunächst von der Gesamtzahl der Partei- oder Listenstimmen abhängt (Art. 72 Abs. 2 Bst. c PRG). Das Ergebnis stimmt einerseits überein mit der Summe der sogenannten Kandidatenstimmen, die den Kandidatinnen und Kandidaten gegeben wird, die auf dieser Liste stehen (Art. 70 PRG), und andererseits mit den sogenannten Zusatzstimmen dieser Liste (Art. 71 PRG), die den leeren Linien einer Liste entsprechen, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer in der Kopfzeile steht.

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Majorzverfahren wird nebst der zu erwartenden Verminderung des Anteils ungültiger Stimmen eine willkommene klärende Wirkung haben. Die Tatsache, dass die Stimmberechtigten heute ihr Stimmrecht mit demselben, oder fast demselben, Stimmmaterial ausüben – nämlich den Wahllisten –, führt tendenziell zu einer Abschwächung des Unterschieds zwischen der Majorz- und der Proporzwahl

und kann zu Verwechslungen führen. Möglicherweise kann es bei Majorzwahlen ein Abstimmungsverhalten suggerieren, das für Proporzahlen gebräuchlich ist und bei Majorzwahlen keinen Sinn macht.

Bei der Majorzwahl hat es keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, ob eine Kandidatin oder ein Kandidat auf der einen oder anderen Wahlliste steht, da es keine Listenstimmen gibt. Ebenso wenig ist zunächst das Ergebnis zweier Kandidierenden, die auf derselben Liste stehen, miteinander verbunden, wie dies eben bei der Proporzwahl der Fall wäre. Die Kopfzeilen der Listen haben keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, sondern informieren über die politische Zugehörigkeit oder Sensibilität der Kandidatinnen und Kandidaten auf den jeweiligen Listen. Folglich haben Linien auf einer Wahlliste, die leer gelassen werden – von der politischen Kraft, die sie erstellt hat, oder den Stimmberechtigten, die sie benutzen –, keinen Einfluss auf das Ergebnis einer Majorzwahl. Dies ist im Gegensatz zu dem, was nach den Vorschriften zur Proporzwahl gilt, die den Begriff der Zusatzstimme kennt.

Die Bündnisse, von denen später noch die Rede sein wird, haben auch keine rechtliche Wirkung auf die Auszählung und das Ergebnis. Die Namen und Listennummern weisen vielmehr darauf hin, dass die auf diesen verbundenen Listen stehenden Kandidatinnen und Kandidaten gerne gemeinsam gewählt werden möchten; so können sie eine politische Dynamik erzeugen. Allerdings bedeuten sie nicht, dass die Stimmen, welche die Kandidatinnen und Kandidaten auf einer Liste erhalten, auch den Kandidatinnen und Kandidaten zugutekommen würden, die auf einer anderen Liste stehen, mit denen ein Bündnis besteht.

Bei Wahlen nach dem Majorzverfahren gibt es nur Kandidatenstimmen, keine Zusatz- und Listenstimmen, was durch das derzeitige System der verschiedenen Listen leicht vergessen geht, da es bei den Stimmberechtigten die fälschliche Gleichsetzung mit dem Proporzverfahren nahelegt.

5.1.3 Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»

Dieser Gesetzesentwurf hingegen beruht auf einer Unterscheidung zwischen drei Arten von amtlichen Wahlzetteln, je nachdem, ob es sich um eine Majorzwahl handelt, die entweder nach den allgemeinen Regeln (Art. 83 ff. PRG) oder nach den Regeln, die bei einer Majorzwahl mit beschränkter Kandidatenzahl (Art. 95 f. PRG), einer Ergänzungswahl (Art. 97 PRG) oder einer offenen Majorzwahl (Art. 98 ff. PRG) gelten, organisiert wird:

- > Im ersten Fall (Wahl nach den allgemeinen Regeln) würde bei einer Majorzwahl das zuständige Organ einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* ausstellen (Art. 37b);
- > in den übrigen Fällen (offene Wahl oder nach den Regeln der offenen Wahl organisierte Wahl) könnte das zuständige Organ bei einer Majorzwahl einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* (Art. 37b), einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* (Art. 37c) oder einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (Art. 37d) ausstellen.

Der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen* und der *amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen* sind Modelle, die in den meisten Kantonen anzutreffen sind, die dieses System kennen. Der Staatsrat schlägt vor, sie wie oben beschrieben in das PRG zu integrieren. Die dritte Art von Wahlzettel, nämlich der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (oder gemischter Wahlzettel) ist eine Lösung, die namentlich vom Kanton Waadt übernommen wurde.

Bei einer Majorzwahl nach den allgemeinen Bestimmungen:

- > Wenn die allgemeinen Bestimmungen gelten, wäre der *amtliche Wahlzettel «zum Ankreuzen»* (Art. 37b), wie dies in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis der Fall ist. Dieser Wahlzettel «zum Ankreuzen» würde die Namen aller kandidierenden Personen enthalten, mit denselben persönlichen Angaben wie heute, wobei bei jedem Namen einer kandidierenden Person ein Kästchen stünde, das man ankreuzen kann, wenn man für sie stimmen möchte. Zuoberst auf dem *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* würde gut sichtbar darüber informiert, wie viele Kästchen höchstens angekreuzt werden dürfen, und darauf hingewiesen, dass, wenn zu viele Kästchen angekreuzt würden, der ganze Wahlzettel ungültig ist.

Bei einer offenen Majorzwahl nach den besonderen Bestimmungen:

- > *Wenn keine Wahlliste eingereicht wird (fehlende Kandidatinnen und Kandidaten),* sodass die Stimmberechtigten für jede wählbare Person stimmen können (Art. 98 ff PRG), ist der amtliche Wahlzettel «zum Ausfüllen» (Art. 37c), wie in den Kantonen Bern oder Zürich. Dieser amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen ist unbeschriftet und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind. Um für eine wählbare Person zu stimmen, füllen die Wählerinnen und Wähler eine Linie selbst von Hand aus. Zuoberst auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen wird gut sichtbar darüber informiert, dass es nicht erlaubt ist, den Namen derselben Person mehr als einmal auf dem gleichen Wahlzettel aufzuführen, dass die Wiederholung des gleichen Namens als nicht geschrieben gilt und dass die Namen der überzähligen Personen vom Schluss des Wahlzettels ausgehend gestrichen werden.
- > *Wenn die Wahl so viele Kandidatinnen und Kandidaten umfasst wie Sitze zu besetzen sind,* werden den Stimmberechtigten für die Ausübung ihres Stimmrechts die zwei «ordentlichen» Wahlzettel zur Verfügung gestellt, d. h. ein amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und ein amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen.
- > *Wenn die Zahl kandidierender Personen aller eingereichten Listen geringer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze,* schlägt der Staatsrat vor, ein gemischtes System zu verwenden, bei dem die Arten des amtlichen Wahlzettels «zum Ankreuzen» und «zum Ausfüllen» kombiniert werden, indem ein Wahlzettel erstellt wird mit den Namen der kandidierenden Personen (zum Ankreuzen) sowie so vielen leeren Linien (zum Ausfüllen) wie nötig, um die Zahl aller zu besetzenden Sitze zu erreichen. Damit soll vermieden werden, dass die oder der Stimmberechtigte die Namen der angemeldeten Kandidaten oder Kandidatinnen abschreiben muss. In gewissen Kanton, wie dem Kanton Waadt, wird dieses gemischte System angewendet.

5.1.4 Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen

Unter den Kantonen, die amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen haben, lässt sich ein Unterschied bei der Auflistung der kandidierenden Personen feststellen. Die einen berücksichtigen bei der Reihenfolge die Listen, denen die Kandidatinnen und Kandidaten angehören, die anderen nicht. Bei den Ständeratswahlen in den Kantonen Genf und Waadt sind die Kandidatinnen und Kandidaten auf dem einzigen Wahlzettel nach Listen gruppiert oder sortiert und in der Reihenfolge der Listennummern aufgeführt. Zudem werden die kandidierenden Personen in der gleichen Reihenfolge aufgelistet wie auf ihrer jeweiligen Liste. Im Kanton Wallis werden für die Ständeratswahlen die Bisherigen auf dem einzigen Wahlzettel zuerst aufgeführt und dann die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten, jeweils in alphabetischer Reihenfolge.

Angesichts der derzeitigen Praxis mit verschiedenen Listen und der praktischen und politischen Bedeutung, die die Parteien und die politischen Akteure diesen Listen beimessen, wovon insbesondere die aktuelle Praxis der Bündnisse zwischen Listen zeugt, auf die wir noch zurückkommen werden, schlägt der Staatsrat vor, dass der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen nach Listen strukturiert wird (Art. 37b VE-PRG). Der Name und die Eigenschaften der kandidierenden Personen würden also, wie in den Kantonen Genf und Waadt, unter der Überschrift und der Nummer ihrer jeweiligen Liste und in der gleichen Reihenfolge wie auf dieser Liste aufgeführt, wobei auch die Reihenfolge der Listennummern berücksichtigt wird.

Bündnisse zwischen Listen könnten in der jeweiligen Überschrift der verschiedenen Listen, die zwar eine Allianz eingegangen sind, aber getrennt aufgeführt werden, oder in der Überschrift einer einzigen Liste, die von zwei oder mehr politischen Parteien oder Wählergruppen gebildet wird, vermerkt werden. Aus den weiter unten erläuterten Gründen würden Mehrfachkandidaturen mit dem gleichen Namen auf zwei oder mehr verbündeten Listen nicht mehr akzeptiert.

5.1.5 Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle (z. B. in 72 von 75 im Jahr 2021) finden Majorzwahlen in den Gemeinderat als offene Wahl statt, weil die Anzahl der kandidierenden Personen gleich gross wie (oder kleiner als) die Zahl der zu besetzenden Sitze ist. In allen Gemeinden, in denen die Zahl der kandidierenden Personen der Zahl der zu besetzenden Sitze entsprach, wurden jedoch alle Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, und zwar mit einem sehr grossen Vorsprung auf die übrigen wählbaren Personen, die Stimmen erhalten hatten. Es stellte sich daher die Frage,

ob das PRG dahingehend geändert werden sollte, die stille Wahl der kandidierenden Personen bereits im ersten Wahlgang zu erlauben.

Eine entsprechende Änderung wurde allerdings nicht in Betracht gezogen. Der Staatsrat hält in diesem Zusammenhang fest, dass die stille Wahl im ersten Wahlgang mit der Annahme des neuen PRG im Jahr 2001 abgeschafft wurde, um zu verhindern, dass kandidierende Personen gewählt werden, ohne dass ihre Wahl jemals durch einen ordnungsgemässen Urnengang gesichert legitimiert war. Die Bedenken und das Bedürfnis nach demokratischer Legitimität, die diese Reform von 2001 geleitet hatten, haben nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst.

5.2 Interkantonaler Vergleich

5.2.1 Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz

Das System, wie es das PRG derzeit in Freiburg für die Wahl nach dem Majorzverfahren vorsieht, gilt heute in der Schweiz als Spezialfall, zumindest was die Wahl in den Ständerat betrifft. Der Kanton Luzern ist offenbar der einzige andere Schweizer Kanton, der für die Wahl in den Ständerat das gleiche System anwendet.

Abgesehen von den Kantonen, in denen die Wahl des Ständerats nach dem Proporzverfahren erfolgt (Neuenburg und Jura), und dem Kanton Appenzell Innerrhoden, der seine Abgeordneten an der Landsgemeinde wählt, verwenden alle übrigen Kantone das System des einzigen Wahlzettels, sei es zum Ankreuzen (Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis und Genf) oder zum Ausfüllen (Zürich, Bern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau und Thurgau).

Für die Wahl in den Staatsrat (kantonale Exekutive, «Regierungsrat»), ist der Befund differenzierter, doch das derzeitige Freiburger System ist in der Minderheit, da es offenbar nur in den Kantonen Luzern, Wallis, Neuenburg und Jura anzutreffen ist.

5.2.2 Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen

Während der Beratungen in den Kommissionen und im Plenum wurde mehrfach der Wunsch geäußert, dass man für die in Freiburg geplante Revision den Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen heranziehen sollte. Die konsultierten Experten haben sich daher damit befasst, die Grundhypothese zu überprüfen oder zu widerlegen, gemäss der das System mit einem einzigen Wahlzettel (zum Ausfüllen oder Ankreuzen) statistisch zu einem niedrigeren Anteil ungültiger Stimmen führt als im Kanton Freiburg mit seinem aktuellen System mit verschiedenen Listen und einer Auswahlmöglichkeit.

Die Experten haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein interkantonaler Vergleich auf zahlreiche erhebliche methodologische Schwierigkeiten gestossen wäre, die nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand zu überwinden gewesen wären. Die Vorschriften zur Ungültigkeit von Abstimmungen sind nämlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich, ebenso wie deren Anwendung, was die Aussagekraft ihrer Gegenüberstellung verringert. So behandeln zum Beispiel nicht alle Kantone die nicht fristgerecht eingegangenen Briefwahlstimmen gleich. Entweder werden sie zu ungültigen Stimmen gezählt, oder aber sie bilden eine eigene Kategorie.

Der Anteil der ungültigen Stimmen variiert auch aufgrund von sehr speziellen und schwer zu identifizierenden Umständen, die teils mit der Organisation der Wahl, teils mit der politischen Situation, teils mit der Anzahl oder der Identität der kandidierenden Personen zusammenhängen. Als Beispiel für solche umstandsbedingten Schwankungen kann der aussergewöhnlich hohe Anteil ungültiger Stimmen von 11,54 % bei der Ergänzungswahl in den Berner Regierungsrat 2008 angeführt werden: Dieser kann sich jedoch dadurch erklären lassen, dass nur eine einzige Kandidatur innerhalb der Frist eingereicht worden war, was dazu führte, dass viele Stimmberechtigten ihren Willen auf eine Weise zum Ausdruck brachten, dass ihre Stimme als ungültig galt, weil sie beispielsweise einer nicht kandidierenden Person gegeben wurde (BGE 1C_217/2008 vom 3.12.2008).

Ein weiteres Beispiel ist der höhere Anteil an ungültigen Stimmen und Enthaltungen als üblich im Kanton Wallis, nachdem dort die Massnahme einer persönlichen selbstklebenden Etikette eingeführt wurde. Diese wurde in einem separaten Umschlag verschickt und musste zusätzlich zur Unterschrift auf den Stimmrechtsausweis geklebt werden. Damit sollte ein erneuter Wahlbetrug wie bei den kantonalen Wahlen 2017 verhindert werden (wo eine Person verdächtigt wurde, Wahlzettel gestohlen und mit einer gefälschten Unterschrift versehen verschickt zu haben). Aufgrund dieses hohen Anteils ungültiger Stimmen und Enthaltungen schaffte der Kanton Wallis diese selbstklebende Etikette jedoch wieder ab, obwohl er von Wahl zu Wahl stetig abnahm, da sich die Stimmberechtigten allmählich daran gewöhnten.

In den nachfolgenden Zahlen werden diese statistischen Anomalien bewusst nicht berücksichtigt (und durch ein «X» ersetzt), mit grösstmöglicher Weitsicht, aber mit der gebotenen Vorsicht, was die Schlussfolgerungen angeht, die man aus den Zahlen ziehen kann.

5.2.3 Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz

Trotz der obigen Ermahnung zur Vorsicht erlaubt der Vergleich der Freiburger Situation mit den anderen Kantonen, die seit mehr oder weniger langer Zeit über das System **eines einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen oder Ausfüllen verfügen, die Feststellung, dass man von der Einführung dieses Systems anstelle des derzeitigen Systems eine deutliche Verringerung des Ungültigkeitsanteils erwarten kann.** Bei den Ständerats- und Staatsratswahlen der Kantone, die aufgrund der online verfügbaren Zahlen berücksichtigt wurden, waren die Ungültigkeitsanteile insgesamt niedriger als bei denselben Wahlen in Freiburg.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	FR	VD	GE	TI	BE	ZH
1999	1.63 -	- -	0.77 -	- -	- -	- -
2003	1.60 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0.71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MW	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 1.09

In der obigen Tabelle ist der beobachtete Anteil an ungültigen Stimmen in Freiburg im Durchschnitt höher als in den verglichenen Kantonen, die – und seit sie – das System des einzigen Wahlzettels haben (angezeigt durch grau markierte Spalte). In all diesen Kantonen sind die Anteile im Durchschnitt sogar ziemlich deutlich tiefer als im Kanton Freiburg, dies sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang. Während der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil in Freiburg 1,86 % und 2,35 % beträgt, liegt er in den verglichenen Kantonen durchschnittlich bei 0,74 % bzw. 0,51 %. Diesen Zahlen zufolge scheint das derzeitige Freiburger System mit verschiedenen Listen also einen höheren Anteil an ungültigen Stimmen zu verursachen als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel; dies in der Grössenordnung von 1,0 % bis 1,75 %, insbesondere im zweiten Wahlgang.

Diese Feststellungen werden jedoch nur teilweise durch die Zahlen aus zwei Kantonen gestützt, die das System der verschiedenen Listen kennen (oder bis vor kurzem kannten), nämlich die Kantone Wallis (bis 2019) und Luzern (bis heute). Zwar lag der Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im Kanton Wallis zwischen 1995 und 2019 im Durchschnitt bei 2,21 % im ersten Wahlgang und bei 1,36 % im zweiten Wahlgang (also vor dem oben erwähnten

Wechsel), was mit Freiburg vergleichbar ist und über dem festgestellten Anteil bei den Systemen mit einem einzigen Wahlzettel liegt. In Luzern hingegen betrug der Anteil ungültiger Stimmen im ersten Wahlgang durchschnittlich nur 0,96 % zwischen 2007 und 2023 und im zweiten Wahlgang 1,09 % im Jahr 2025. Dieser Werte liegen nur circa 0,5 % vom Durchschnitt der verglichenen Kantone entfernt.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Staatsratsratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -
2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MW	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Eine ähnliche Feststellung ergibt sich aus einem Vergleich der durchschnittlichen Ungültigkeitsanteile in verschiedenen Kantonen im ersten und zweiten Wahlgang ihrer Wahlen in die kantonale Exekutive, d. h. in den Staatsrat oder Regierungsrat. Der Kanton Tessin wird hier nicht mehr berücksichtigt, da seine Exekutive nach dem Proporzwahlssystem gewählt wird.

Im Kanton Freiburg lag der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil zwischen 2001 und 2023 bei 1,31 % im ersten Wahlgang und bei 0,91 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen des Kantons Waadt im selben Zeitraum und mit demselben System der verschiedenen Listen vergleichbar: nämlich 1,39 % und 0,88 %. Die im Kanton Wallis beobachteten Werte sind mit 3,06 % und 1,87 % recht hoch, wenn man die Jahre berücksichtigt, in denen sie aus unbekannten Gründen aussergewöhnlich hoch waren (2005 und 2009).

All diese Kantone mit verschiedenen Listen in den vergangenen Jahren erreichen also höhere Zahlen als durchschnittlich die Kantone mit einem einzigen Wahlzettel, seit sie dieses System für die Wahl der Kantonsregierung anwenden (angezeigt durch grau markierte Spalte). In diesem Fall betrugen sie 0,78 % im ersten und 0,32 % im zweiten Wahlgang. Auf der Grundlage dieser Zahlen lässt die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Kanton Freiburg ebenfalls erwarten, dass der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil um etwa 0,5 % in jedem Wahlgang der Staatsratswahlen sinken wird, d. h. um fast die Hälfte des aktuellen Durchschnittswerts.

Diese Aussage wird tendenziell durch den Vergleich der Situation im Kanton Luzern gestützt, der wie schon erwähnt dasselbe System der verschiedenen Listen wie Freiburg kennt. Während der Wahlen der Kantonsregierung zwischen 2005 und 2023 betrug dort der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil 1,19 % im ersten und 1,09 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen von Freiburg vergleichbar und liegen damit höher als in den Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, und dies um weniger oder mehr als das Doppelte.

5.3 Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis

5.3.1 Verzicht auf Mehrfachkandidaturen

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels hat zur Folge, dass sogenannte Mehrfachkandidaturen nicht mehr erlaubt sind, d. h., dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf verschiedenen Wahllisten verschiedener Parteien, die ein Bündnis eingehen, steht.

Diese Praxis wurde in ihrer derzeitigen Form sowohl vom Kantonsgericht (Urteil 601 2011 152 vom 20. Dezember 2011) als auch vom Bundesgericht (Urteil 1C_5/2012 vom 27. März 2012) als mit dem PRG in seiner derzeit geltenden Version konform eingestuft. Letzteres stellte jedoch durch *obiter dictum* fest, dass dieses Verfahren nicht frei von jeglicher Zweideutigkeit sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Parteinamen darauf schliessen lassen könnte, dass alle auf dieser Liste stehenden Kandidierenden Mitglieder der besagten Partei sind. Allerdings seien die Stimmberechtigten genügend über die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten informiert gewesen durch die verschiedenen Broschüren der politischen Parteien, die dem Stimmmaterial beilagen, sowie der von den Parteien geführten Wahlkampagnen.

Die Mehrfachkandidatur ist derzeit eine Praxis, für die der Staatsrat in seinem Entwurf mit Art. 55 Abs. 4 eine gesetzliche Grundlage vorschlug. Dieser Artikel gehört zu denjenigen, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückgewiesen hat.

Bei der Einführung eines amtlichen Wahlzettels, auf dem die kandidierenden Personen nach Listen aufgeführt wären (wie im Kanton Waadt), sollte ein Bündnis zwischen Listen in Form von zwei Listen erfolgen, die in den Überschriften aufeinander verweisen (z. B. «Partei A, Bündnis mit B» und «Partei B, Bündnis mit A»), oder in Form einer gemeinsamen Liste, die einen entsprechenden Namen trägt (z. B. «Parteienbündnis A und B»), wenn dieses Bündnis auf dem Wahlzettel selbst hervorgehoben werden sollte. Es ist jedoch nicht denkbar, dass die verschiedenen Listen eines Bündnisses auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen separat aufgeführt und die Namen der kandidierenden Personen dieses Bündnisses auf jeder dieser Listen stehen würden. Eine solche Übernahme des aktuellen Systems der Mehrfachkandidatur würde gegen die Wahlgleichheit verstossen, da die Namen einiger kandidierenden Personen zwei- oder mehrfach auf dem einzigen Wahlzettel aufgeführt wären; dies im Gegensatz zu den kandidierenden Personen, deren Liste kein Bündnis mit einer anderen eingegangen ist.

Die Tatsache, dass gewisse Namen mehrmals auf einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen stehen würden, würde ausserdem die Unverfälschtheit der Stimmabgabe erheblich beeinträchtigen, da sie wahrscheinlich zu vielen ungültigen Stimmen führen würde. Beim System des Wahlzettels zum Ankreuzen entspricht die Anzahl der zu vergebenden Stimmen einer maximalen Anzahl von Kreuzen oder Häkchen, die die oder der Stimmberechtigte auf dem Wahlzettel anbringen kann. Wenn aber derselbe Name mehrmals auf demselben Wahlzettel aufgeführt wäre, da er auf mehreren verbündeten Listen steht, würden ihn viele Stimmberechtigte mehrmals ankreuzen. In diesem Fall würden diese Stimmberechtigten entweder die Anzahl zugelassener Kreuze überschreiten (um so vielen Personen ihre Stimmen zu geben, wie Sitze zu besetzen sind), oder sie würden ihr Stimmrecht nicht ausschöpfen, weil sie weniger Personen unterstützen würden, als Sitze zu besetzen sind (um die maximale Anzahl Kreuze nicht zu überschreiten).

Mit anderen Worten würde die Beibehaltung der Mehrfachkandidatur auf dem amtlichen Wahlzettel in neuer Form ein ähnliches Problem hervorrufen, wie es gerade durch dieses neue System eigentlich gelöst werden sollte.

5.3.2 Herkunftsstatistiken

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels würde dazu führen, dass die Erstellung von Statistiken «Herkunft der Stimmen [im Kanton]» nicht mehr möglich wäre. Diese Statistiken werden auf Antrag der politischen Akteure und Parteien von der Staatskanzlei erstellt und geliefert. In Form von Tabellenblätter stellen sie systematisch für jeden Wahlgang die Anzahl Stimmen dar, die jede kandidierende Person erhalten hat. Bei der Herkunft wird differenziert zwischen Listen ohne Bezeichnung, unveränderte Listen der eigenen Partei oder einer Partei, die mit dieser ein Bündnis eingegangen ist, oder auch veränderte Listen einer anderen Partei, die kein Bündnis mit der eigenen Partei eingegangen ist. Für die kandidierenden Personen und die Parteispitzen sind diese Zahlen insofern interessant, als sie gewisse Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der Stimmberechtigten zulassen.

Die Parteien und Politikerinnen und Politiker kommen typischerweise zum Schluss, dass ihr Bündnis bei ihren jeweiligen Wählerinnen und Wählern «gut funktioniert» habe. Die Anzahl der unveränderten Wahlzettel oder Listen dient dazu, festzustellen, ob die Stimmberechtigten «diszipliniert» waren oder nicht, im Sinne, dass sie mehr oder weniger fleissig der Parole «geschlossen wählen» gefolgt sind.

Diese Analysen, die die Politikerinnen und Politiker sowie die politischen Parteien auf die von der Staatskanzlei gelieferten Zahlen stützen, sind sicherlich nicht ohne statistische Relevanz, praktischen Nutzen und somit von öffentlichem Interesse (Art. 137 BV).

5.4 Vorlagen

5.4.1 Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen

**BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR
DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023**

Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :

ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !

Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.

LISTE N° 1 LES VERT'LIBÉRAUX		
☐	MATTER Michel – Chêne-Bougeries	
LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S		
☐	MAZZONE Lisa – Genève	
☐	SOMMARUGA Carlo – Genève	
LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD		
☐	VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève	
☐	OBERSON Philippe – Genève	
LISTE N° 4 LE CENTRE		
☐	MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive	
LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE		
☐	CRUCHON Pablo – Genève	
☐	PARMENTIER Danielle – Vernier	
LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE : SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL		
☐	PINI Jessica – Genève	
☐	THION Guillaume – Bernex	
LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS		
☐	POGGIA Mauro – Genève	
LISTE N° 8 UDC		
☐	AMAUDRUZ Céline – Genève	
LISTE N° 9 PLR.LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENÈVE		
☐	DE MONTMOLLIN Simone – Laconnex	

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023 STÄNDERATSWAHLEN VON 22. OKTOBER 2023

Pour voter, vous devez cocher la case figurant à côté du (de la) candidat(e) de votre choix, comme ci-contre. Vous pouvez cocher deux cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera nul !

Um zu wählen, müssen Sie, wie nachfolgend abgebildet, das Kästchen neben dem Kandidaten / der Kandidatin Ihrer Wahl ankreuzen. Sie dürfen maximal zwei Kästchen ankreuzen, ansonsten ist Ihr Wahlzettel ungültig!



- ☐ **MARET Marianne**
Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrents
- ☐ **RIEDER Beat**
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wiler
- ☐ **ADDOR Jean-Luc**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse
- ☐ **ALPIGER Claudia**
Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig
- ☐ **BOGIQI Aferdita**
Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx
- ☐ **DESSIMOZ Céline**
Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois
- ☐ **JANSEN Philippe**
Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert'libéraux, Sion
- ☐ **NANTERMOD Philippe**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry
- ☐ **SALZMANN Jeannette**
Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

5.4.2 Exemple d'un bulletin de vote à remplir



Kanton Bern
Canton de Berne

▼ leer lassen / laisser libre

U/N:	L/B:

Wahlzettel

Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin

Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

5.4.3 Exemple d'un bulletin de vote à cocher et à remplir



Bulletin officiel
pour l'élection
du 22 octobre 2023
au Conseil des États

1^{er} tour

Cochez maximum 2 cases.

☒ correct
☐ faux
☐ correction

Jeunes vert-exs vaudois-exs

☐ **ZIMMERMANN Angela**
Co-présidente des Jeunes Vert-exs Vaud, Biologiste, Lausanne

Les Libres

☐ **GÉTAZ Emmanuel**
Pdt Les Libres, Cons.com., Pdt Fond.Cully Jazz, Producteur, Montreux

Jeunesse socialiste vaudoise - JSV

☐ **JANEIRO Margarida**
Cons. communale, Secr. des écoles, Etu. socioéco., Bourg-en-Lavaux

Les Indépendants vaudois

☐ **MEYLAN François**
Conseiller financier, Président associatif, Morges

L'Alliance vaudoise (PLR - UDC - Le Centre)

☐ **BROULIS Pascal**
Ancien conseiller d'État, président d'Y-Parc, Sainte-Croix

☐ **BUFFAT Michael**
Conseiller national, Diplôme fédéral d'expert en économie bancaire, Vuarrens

Parti socialiste vaudois - Les Vert-e-s vaudois-es

☐ **MAHAIM Raphaël**
Conseiller national, avocat, Lussy-sur-Morges

☐ **MAILLARD Pierre-Yves**
Conseiller national, Président Union syndicale suisse, Renens

POP - Parti Ouvrier et Populaire

☐ **TIMOFTE Anaïs**
Politologue, Conseillère communale, Co-présidente de groupe, Lausanne

☐ **DRIDI Zakaria**
Informaticien, assistant parlementaire GCVD, Grève du Climat, Montreux

Ensemble à Gauche (da., S&E, solidaritéS, indép.)

☐ **CHEVALLEY Ella-Mona**
Conseillère communale, master environnement EPFZ, Yverdon-les-Bains

☐ **BUCLIN Hadrien**
Chercheur, député, SSP, ASLOCA, coopérative Jardin Potager, Lausanne

VERT'LIBÉRAUX

☐ **WEBER Céline**
Conseillère nationale, Ingénieure en énergies renouvelables, La Rippe

☐ _____

☐ _____

⚠ Ce bulletin ne doit pas contenir plus de 2 suffrages – Le cumul n'est pas admis

5.5 Weitere vorgeschlagene Änderungen

Wie bereits erwähnt, wurden die weiteren Änderungen, die unabhängig von der Revision der Modalitäten für die Wahl nach dem Majorzsystem vorgeschlagen wurden (Vorentwurf B, der im September 2024 parallel zu den Vorentwürfen A1 und A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde), von den Vernehmlassungsteilnehmern, die Stellung genommen haben, insgesamt unterstützt. Es handelte sich um:

- > ein paar terminologische Anpassungen (Verwendung der Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial»);
- > einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 18 Abs. 2 PRG. Die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, ist missverständlich, was insbesondere in den Gemeinden zu uneinheitlichen Praktiken führt. Es wird vorgeschlagen, diese Formulierung zu ändern und die Lösung unter anderem der Kantone Waadt und Neuenburg zu übernehmen;
- > die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg»;
- > eine Präzisierung von Art. 82 Abs. 1 in Zusammenhang mit den offenen Wahlen;
- > das Thema der im zweiten Wahlgang von Majorzwahlen zugelassenen Kandidaturen bzw. die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang. Es handelt sich hier um gewisse Artikelentwürfe, die der Grosse Rat 2023 an den Staatsrat zurückverwiesen hatte.

Diese Änderungen wurden daher mit Ausnahme von Art. 18 Abs. 3 Bst. a in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen. Darin ging es um die Umsetzung der Motion 2023-GC-33, die verlangte, dass die Couverts für die briefliche Stimmabgabe vorfrankiert würden und ihre Rücksendung somit vom Staat bezahlt würde. Die Situation der Kantonsfinanzen hat den Staatsrat angesichts der Prognosen für die nächsten Jahre dazu veranlasst, ein «Programm zur Sanierung der Staatsfinanzen» zu veranlassen, in dessen Rahmen die Möglichkeiten zur Begrenzung des chronischen Kostenanstiegs geprüft werden sollen. Vor diesem Hintergrund hält es der Staatsrat für notwendig, die Umsetzung der Motion 2023-GC-33 auszusetzen.

5.6 Inkrafttreten

Die Frage des Zeitplans für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist von entscheidender Bedeutung. Wie die Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme (siehe 3) festhielt, wird das Jahr 2026 mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr (erster Wahlgang am 8. März, zweiter Wahlgang am 29. März) und den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst (8. und 29. November) ein intensives Wahljahr sein.

Die Umsetzung der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs erfordert jedoch umfangreiche technische Anpassungen, sei es bei der für die Auszählung verwendeten Anwendungssoftware, sei es bei der Erstellung neuer Versionen der Protokolle oder auch bei der wichtigen Etappe der Schulung der zahlreichen Akteure des Auszählungsprozesses, sowohl auf Ebene der Gemeinde und des Oberamts als auch auf der Ebene der Staatskanzlei selbst. Die Sicherheit der Auszählung ist im Übrigen von entscheidender Bedeutung für diesen Prozess im Zentrum unseres demokratischen Systems, damit die Richtigkeit der Ergebnisse und ihre Legitimität gewährleistet sind. Es ist daher wichtig, umfassende Tests und gegebenenfalls die notwendigen Korrekturen vornehmen zu können.

Vorsichtshalber hätte man das Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen auf 2027 oder sogar auf 2028 verschieben können, um zu vermeiden, dass ihre erstmalige Anwendung mit den eidgenössischen Wahlen zusammenfällt. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dies keine Option ist: Die Probleme, die sich bei den letzten Urnengängen gezeigt hatten und die Anlass für den vorliegenden Gesetzesentwurf waren, müssen spätestens bis zu den nächsten kantonalen Wahlen, d. h. im Herbst 2026, geklärt sein. Der Staatsrat ist hingegen der Meinung, dass die neuen Bestimmungen für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 nicht unbedingt angewendet werden müssen, da diese nicht die gleichen Fragen aufgeworfen haben. Um zu vermeiden, dass die Gemeinden ihr Auszählungssystem wenige Monate vor ihren Gesamterneuerungswahlen ändern müssen, schlägt der Staatsrat daher vor, dass der vorliegende Entwurf am 1. Juli 2026 in Kraft tritt, d. h. nach den Gesamterneuerungswahlen in den

Gemeinden⁸, aber vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

5.7 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Artikel 3 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 12 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

Es wurde festgestellt, dass die Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial» im PRG ohne wirkliche Logik verwendet werden, was zu Missverständnissen führen kann. Es wird vorgeschlagen, auf den Begriff «Wahlmaterial» zu verzichten und stattdessen einzig und ausschliesslich den Begriff «Stimmmaterial» zu verwenden. Dieser Begriff wird bereits als Oberbegriff verwendet, um das Material zu bezeichnen, das den Stimmberechtigten sowohl für Abstimmungen als auch für Wahlen abgegeben wird, und als solcher verstanden. Artikel 10 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; SGF 115.11) definiert das Stimmmaterial im Übrigen seit langem in diesem «allgemeinen» Sinne.

Ziel der in Art. 12 Abs. 1 Bst. b vorgeschlagenen Änderung ist es, darauf aufmerksam zu machen, dass das PRG seit der Annahme der Artikel 12a und 12b in Zusammenhang mit dem Informationsmaterial nun selbst Bestimmungen vorsieht.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 17 Abs. 3 – Stimmabgabe im Wahllokal

Dieser Absatz wird geändert, um den Unterschied aufzuzeigen zwischen dem *amtlichen Wahlzettel*, dem neuen, durch diese Revision eingeführten Instrument, das von den Bürgerinnen und Bürger verwendet werden muss, um ihren politischen Willen bei den Wahlen nach dem Majorzverfahren auszudrücken, und den bestehenden Instrumenten mit derselben Funktion, d. h. dem *Stimmzettel* für die Abstimmungen sowie den *amtlichen Wahllisten* bei Wahlen nach dem Proporzverfahren.

Die Unterscheidung zwischen dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, dem amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* wird in den Art. 37a ff. definiert, die den amtlichen Wahlzetteln gewidmet sind. Daher wird in dieser Hinsicht auf die Kommentare zu diesen Bestimmungen verwiesen.

Artikel 18 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. a Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz

Was den Vorschlag zur Änderung von **Art. 18 Abs. 2** betrifft, so geht er von der Feststellung aus, dass die Freiburger Gemeinden bei der Anwendung der Formulierung «... ist die Stimme ungültig» unterschiedlich vorgehen. Mit dem Ausdruck «ungültige Stimme» ist Art. 18 Abs. 2 PRG unklar formuliert, da er in Zusammenhang mit dem Begriff des ungültigen Stimmzettels zu einer gewissen Verwirrung führt. Hier geht es darum, die Situation zu klären. Denn für den Fall, dass ein Antwortcouvert von einer Bürgerin oder einem Bürger an die Gemeinde versendet oder abgegeben wird, jedoch einen nicht unterschriebenen Stimmrechtsausweis enthält, sieht Artikel 18 Absatz 2 PRG vor, dass die «Stimme ungültig» ist. Dies führt je nach Gemeinde zu unterschiedlichen Praktiken. Gewisse Gemeinden betrachten die Stimme als ungültig, was bedeutet, dass die Person nicht abgestimmt hat, weil sie nicht gültig abgestimmt hat. Andere sind der Ansicht, dass eine gültige Abstimmung stattgefunden hat, jedoch die Stimmzettel und die Wahllisten, die dem Stimmrechtsausweis beiliegen, ungültig sind.

Im ersten Fall beeinflusst diese Entscheidung die Wahlbeteiligung; im zweiten Fall gibt es Auswirkungen auf die Anzahl ungültiger Stimmzettel.

Der aktuelle Wortlaut von Artikel 18 Abs. 2 geht auf die Totalrevision des PRG von 2001 zurück. Die vorbereitenden Arbeiten enthalten keine ausdrücklichen Angaben zum Willen des Gesetzgebers von 2001. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass diese Bestimmung in einen Artikel eingefügt wurde, in dem es um die **Gültigkeit des Empfangs** der

⁸ Zu beachten ist der Fall eines allfälligen Gemeindezusammenschlusses, der am 1. Januar 2027 in Kraft treten würde: In Anwendung von Art. 136b GG würde die Wahl der neuen Behörden dann auf den 6. und 27. September 2026 verschoben werden. Diese würde dann nach den neuen Bestimmungen des PRG erfolgen. Bisher wurden dem Amt für Gemeinden jedoch noch keine Fusionsprojekte angekündigt, die am 1. Januar 2027 in Kraft treten würden.

vorzeitig abgegebenen Stimmen geht; er bezieht sich nicht auf die Gültigkeit des Stimmzettels oder der Listen im Sinne der Artikel 23 und 24 PRG. Ausserdem nennen diese beiden Artikel die fehlende Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis nicht als möglichen Grund für die Ungültigkeit. Diese Feststellung ergibt sich offensichtlich aus der Tatsache, dass Stimmzettel oder Wahllisten, die sich in einem Antwortcouvert mit einem nicht unterzeichneten Ausweis befinden, schlichtweg nicht in die Phase der Auszählung gelangen sollten.

Daraus folgt, dass der mutmassliche gesetzgeberische Wille von 2001 darin bestand, dass solche Stimmen nicht berücksichtigt werden sollten, so wie es beispielsweise bei den in den Kantonen Waadt und Neuenburg beschlossenen Lösungen der Fall ist. Dies sind die Gründe, weshalb der Staatsrat dem Grossen Rat vorschlägt, in Artikel 18 Abs. 2 die Formulierung «...andernfalls ist die Stimme ungültig» durch die Formulierung «andernfalls wird die Stimme nicht berücksichtigt» zu ersetzen.

Die Antwortcouverts müssen jedoch bis zur Auszählung der Stimmen aufbewahrt werden. Daher müssen sie gleich behandelt und aufbewahrt werden wie die vom Wahlbüro berücksichtigten Stimmen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 18 Abs. 2bis und 3, 22 Abs. 1, 2, 3 und 4, 39 Abs. 1

Diese Bestimmungen werden alle so ergänzt, dass sie zusätzlich zu den Stimmzetteln und den amtlichen Wahllisten auch auf die amtlichen Wahlzettel anwendbar sind.

Da die Terminologie «amtlicher Wahlzettel» ohne weitere Präzisierung verwendet wird, gelten diese Bestimmungen sowohl für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* in Artikel 37b als auch für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* in Artikel 37c und die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* in Artikel 37d.

Artikelüberschrift der Artikel 22b, 22c und 22d – Ausdruck «optische Lesegeräte»

Das *Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln* unterscheidet verschiedene technische Mittel, namentlich die Zählmaschinen, die Präzisionswaagen, die Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln (E-Counting) sowie weitere technische Hilfsmittel. Bei den Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln sind auch optische Lesegeräte sowie Scanner eingeschlossen.

Aus diesen Gründen, und weil die Artikel 22b, 22c und 22d derzeit nur die «optischen Lesegeräte» aufführen, wird dieser Ausdruck durch den Ausdruck «technische Mittel» ersetzt, der allgemeiner ist, jedoch besser an die technologischen Entwicklungen angepasst ist, die in den letzten Jahren stattgefunden haben und künftig noch stattfinden werden.

Es ist jedoch anzumerken, dass die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) nicht als ein solches «technisches Mittel» betrachtet wird. Diese fällt weder in den Anwendungsbereich dieses Kreisschreibens noch in den der Artikel 22b, 22c und 22d.

Artikel 22b Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Im Übrigen wird Artikel 22b Abs. 1 geändert, um den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen nur auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* auszuweiten.

Da die Stimmabgabe bei dieser Art des amtlichen Wahlzettels anhand eines Kästchens zum Ankreuzen erfolgt, wie es bei den Stimmzetteln der Fall ist, ist es gerechtfertigt, die gleichen Regeln auf ihn anzuwenden.

Trotz wichtiger technischer Innovationen in den letzten Jahren ist es mit der aktuellen Technik offenbar nicht möglich, die Handschriften für eine Wahl ausreichend zuverlässig zu entziffern. Daher wurde darauf verzichtet, den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und auf solche *zum Ankreuzen und Ausfüllen* auszuweiten.

Artikel 22c Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Artikel 22d (neu)– Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Amtliche Wahlzettel

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Diese neue Bestimmung soll klarstellen, dass die Lesbarkeit der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* durch technische Mittel nicht zu einer Abweichung der allgemeinen Bestimmungen führt, die für die amtlichen Wahlzettel in Bezug auf das für ihre Erstellung zuständige Organ (Absatz 1) und in Bezug auf ihre Herstellungs- und Druckkosten (Absatz 3) gelten.

Der zweite Absatz stellt klar, dass alle amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* so erstellt werden müssen, dass sie durch die verwendeten technischen Mittel gelesen werden können. Dies soll durch das Ausführungsreglement gewährleistet werden, das daher die Bestimmungen zur Gestaltung der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* vorsehen wird.

Artikel 23 – Leere und ungültige Stimmzettel

Die Artikelüberschrift dieser Bestimmung wurde geändert, um klarzustellen, dass sie nur für die *Stimmzettel* gilt. Die Situation bezüglich der *amtlichen Wahlzettel* wird durch den neuen Artikel 24a geregelt, auf dessen Kommentar verwiesen wird.

Artikel 24a (neu) – leere und ungültige amtliche Wahlzettel

Dieser neue Artikel ist das Pendant zu Artikel 23 über leere und ungültige Stimmzettel und zu Artikel 24 über leere und ungültige Wahllisten.

Der erste Absatz ist den leeren amtlichen Wahlzetteln gewidmet und sieht vor, dass es sich dabei um amtliche Wahlzettel handelt, die keine Stimme enthalten, wobei dann dargelegt wird, was für jede der drei Arten von amtlichen Wahlzetteln darunter zu verstehen ist.

Der zweite Absatz ist den ungültigen amtlichen Wahlzetteln gewidmet. Der erste Buchstabe verweist auf eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen für die Ungültigkeit der Wahllisten, die auf die amtlichen Wahlzettel übertragen werden können.

Der zweite Buchstabe von Artikel 24a Abs. 2 legt eine Sonderregelung für Ungültigkeit fest, die nur für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt, nämlich die Situation, in der letztere mehr angekreuzte Kästchen enthalten, als Sitze zu besetzen sind, da es in dieser Situation unmöglich ist, den Willen der Wählerin oder des Wählers mit Sicherheit festzulegen.

Es wurde beschlossen, dass für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen*, die überzählige Stimmen enthalten, die gleichen Bestimmungen gelten wie sie gegenwärtig für die Wahllisten gelten und die derzeit in Artikel 86 Abs. 4 und 87 Abs. 2 enthalten sind. Diese Bestimmungen wurden jedoch aus systematischen Gründen in einen neuen Artikel 98a verschoben. Für weitere Erläuterungen dazu wird auf den Kommentar zu Artikel 98a verwiesen.

Was schliesslich die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* und *Ausfüllen* betrifft, so müssen diese für ungültig erklärt werden, wenn die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) höher ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze. Es wurde darauf verzichtet, auf sie die Regel anzuwenden, die bei Wahllisten oder amtlichen Wahlzetteln *zum Ausfüllen* angewandt wird, nämlich die Streichung überzähliger Namen von unten ausgehend. Es scheint in der Tat unmöglich, in einem solchen Fall den Willen der Wählerin oder des Wählers festzustellen, da der Aufwand, einen Namen von Hand hinzuzufügen, vermuten lässt, dass die hinzugefügten Stimmen bevorzugt werden sollten, obwohl sie sich hypothetisch unter den gedruckten Namen befinden, die angekreuzt werden müssen.

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 – Wahllisten und amtliche Wahlzettel

Die Überschrift von Abschnitt 3.1 wird geändert, um zu verdeutlichen, dass dieser Abschnitt nun sowohl den Wahllisten in allen Formen als auch den amtlichen Wahlzetteln gewidmet ist.

Artikel 35a (neu) – Wahllisten

Die Einführung dieser Bestimmung verfolgt zwei Ziele. Erstes Ziel ist es, die bereits bestehenden Begriffe *Wahllisten*, *endgültige Wahllisten* und *amtliche Wahllisten* klar voneinander abzugrenzen. Zweites Ziel ist es, die Unterscheidung zwischen den *amtlichen Wahllisten* und den *amtlichen Wahlzetteln* zu klären.

Der erste Absatz kodifiziert den bereits heute vorherrschenden Grundsatz, dass die Wahllisten durch die Parteien, die Wählergruppen oder die Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Diese Bestimmung muss gemeinsam mit dem neuen Absatz 1a des Artikels 58 gelesen werden, aus dem hervorgeht, dass die amtlichen Wahlzettel vom zuständigen Organ erstellt werden.

Der zweite Absatz legt dann den bereits bestehenden Grundsatz fest, dass die von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten endgültig werden, nachdem das zuständige Organ die Bereinigung, den Ersatz und die Berichtigung nach Artikel 56 und 57 und gemäss Artikel 58 vorgenommen hat.

Der dritte Absatz bestimmt schliesslich die unterschiedliche Funktion, die die endgültigen Wahllisten von nun an je nach Wahlverfahren haben. Dieser Unterschied ergibt sich naturgemäss aus der Einführung des amtlichen Wahlzettels.

Der Buchstabe a sieht somit vor, dass die endgültigen Wahllisten direkt zur Stimmabgabe der Stimmberechtigten bei Wahlen nach dem Proporzsystem dienen, wie es der aktuellen Situation und dem unveränderten Artikel 68 entspricht. In dieser Konstellation werden die endgültigen Wahllisten als *amtliche Wahllisten* bezeichnet.

Der Buchstabe b sieht vor, dass die endgültigen Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem der Ausarbeitung der amtlichen Wahlzettel dienen.

Zwar folgt daraus, dass der Wahlzettel nur amtlich sein kann, da er zwangsläufig von der Behörde ausgestellt wird, es wurde dennoch beschlossen das Adjektiv «amtlich» in die Terminologie aufzunehmen, um die Parallelen mit der *amtlichen Wahlliste* hervorzuheben.

Artikel 37a (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze

Diese neue Bestimmung führt den zentralen Grundsatz dieser Gesetzesänderung ein, aus der sich alle übrigen Änderungen ergeben, nämlich, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, dies bei Wahlen nach dem Majorzsystem mit einem amtlichen Wahlzettel tut. Diese Bestimmung muss in Verbindung mit dem unveränderten Artikel 68 gelesen werden, der vorsieht, dass die Stimmabgabe bei Wahlen nach dem Proporzsystem mit den amtlichen Wahllisten erfolgt.

Sie gilt für alle Wahlen nach dem Majorzsystem, unabhängig davon, ob es sich um Wahlen auf kantonaler oder Gemeindeebene oder die Wahl einer Oberamtsperson handelt.

Absatz 2 präzisiert, dass der amtliche Wahlzettel die Form eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* hat bei Wahlen, die gemäss den ordentlichen Bestimmungen stattfinden, und die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen, eines amtlichen Wahlzettels *zum Ausfüllen* oder eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen und Ausfüllen* bei offenen Wahlen oder bei Wahlen, die gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl ablaufen.

Artikel 37b (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen

Der neue Artikel 37b ist den Modalitäten des amtlichen Wahlzettels gewidmet, der bei Wahlen nach den ordentlichen Bestimmungen verwendet wird, also dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*.

Absatz 1 sieht vor, dass der amtliche Wahlzettel jede Liste in der Reihenfolge der Nummer enthält, mit der sie gemäss Artikel 58 versehen wurde, und legt fest, dass die kandidierenden Personen in der Reihenfolge, in der sie auf ihrer Liste stehen, aufgeführt sind.

Aus diesem System ergibt sich, dass es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, ist, nur eine Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»). Dies ist die effizienteste Vorgehensweise, da die Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem künftig nur noch die Funktion haben werden, dem zuständigen Organ als Grundlage für die Erstellung des amtlichen Wahlzettels zu dienen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das vorgesehene System auch Bündnisse zwischen Listen ermöglicht, in Form von mehreren Listen mit Überschriften, die jeweils aufeinander verweisen (z. B. «Parteienbündnis von A mit B und C» und «Parteienbündnis von B mit A und C») usw., zumal die Überschriften der Listen auf dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* stehen.

Was den zweiten Absatz betrifft, so sieht er eine Rechtsetzungsdelegation zugunsten des Staatsrats in Bezug auf die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* vor. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Ausführungsbestimmungen die Lesbarkeit des Wahlzettels mit technischen Mittel gewährleisten müssen, was auch aus dem neuen Artikel 22d hervorgeht.

Artikel 37c – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen

Der neue Artikel 37c ist den speziellen Modalitäten des amtlichen Wahlzettels bei offenen Wahlen gewidmet, bei denen sich keine Kandidatin oder kein Kandidat zur Wahl gestellt hat. Die einzige Möglichkeit, die sich den Stimmberechtigten in einem solchen Fall bietet, ist es, ohne weitere Angaben für jede wählbare Person zu stimmen. Aus diesem Grund ist dann der amtliche Wahlzettel nicht *zum Ankreuzen*, sondern ausschliesslich *zum Ausfüllen*.

Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich unter Art. 98a.

Artikel 37d – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen

Der neue Artikel 37d ist einer speziellen Modalität des amtlichen Wahlzettels bei Wahlen gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl gewidmet, genauer gesagt bei Fällen, in denen es weniger Kandidatinnen und Kandidaten gibt, als Sitze zu besetzen sind.

Diese Bestimmung konkretisiert die Einführung eines gemischten Systems für solche Situationen, wie dies im Kanton Waadt praktiziert wird. Daher soll hier die Erstellung eines Wahlzettels *zum Ankreuzen* vorgesehen werden (auf dem die angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind), der mit Linien *zum Ausfüllen* ergänzt wird.

Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen. Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich jedoch unter Art. 98a.

Artikel 38 Abs. 1, 3 und 4 (neu) – Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Diese Bestimmung wurde angepasst, um zu präzisieren, dass sie sich auf die *amtlichen* Wahllisten bezieht, was bereits der Fall war, aber nicht ausdrücklich aus der verwendeten Terminologie hervorging, und dass sie nun auch für die amtlichen Wahlzettel gilt.

Die Frage des Drucks und der Kostenübernahme stellt sich nämlich nicht, wenn es sich um nicht amtliche Kandidatenlisten handelt, da diese nur zur Ausarbeitung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel dienen.

Da der Staat nach dem geltenden Gesetz bei kantonalen Wahlen den Druck der amtlichen Wahllisten organisieren und die Druckkosten übernehmen muss, wird dieselbe Regelung auch für die amtlichen Wahlzettel vorgesehen. Absatz 1 wurde daher entsprechend geändert, um seinen Anwendungsbereich auf die amtlichen Wahlzettel auszuweiten.

Da der geltende Absatz 3 des Gesetzes vorsieht, dass die Gemeinden ihrerseits die Wahl haben, ob sie bei Gemeindewahlen die Organisation des Drucks und die Druckkosten übernehmen wollen oder nicht, drängte es sich auf, eine Unterscheidung zwischen den Majorz- und den Proporzahlen vorzusehen.

Bei Wahlen nach dem Proporzsystem kann zwar vorgesehen werden, dass die Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen den Druck der sie betreffenden Wahlliste selbst organisieren und die Kosten dafür tragen, da alle Stimmberechtigten ein Exemplar jeder Wahlliste erhalten müssen. Dies liesse sich jedoch nicht auf die amtlichen Wahlzettel anwenden, deren Konzept es ist, dass alle Stimmberechtigten nur ein einheitliches Exemplar erhalten sollen.

Da es nicht möglich ist, eine kohärente und gerechtfertigte Regel festzulegen, die die Anzahl der amtlichen Wahlzettel vorgibt, für die jede Partei, Wählergruppe oder die jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten zuständig wären und für die sie aufkommen müssten, muss vorgesehen werden, dass die Gemeinden für den Druck der amtlichen Wahlzettel zuständig sind und für die Druckkosten aufkommen müssen. Der neue Absatz 4 führt daher diese Regelung ein.

Da sich der vorliegende Gesetzgebungsauftrag nicht auf die Proporzahlen erstreckt und um den durch den neuen Absatz 4 verursachten Eingriff in die Gemeindeautonomie zu verringern, wird der bisherige Absatz 3 beibehalten mit der Präzisierung, dass er künftig nur noch für Proporzahlen gilt.

Der neue Absatz 4 hat zwar finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, diese sind jedoch minimal (Ziff. 4.4).

Artikel 40 Abs. 2 und 2a (neu) – Verteilung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Die Änderungen in Artikel 40 beruhen auf den gleichen Gründen wie die in Artikel 38. Es wird daher auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Der Geltungsbereich des zweiten Absatzes beschränkt sich auf die Wahlen nach dem Proporzsystem.

Der neue Absatz 2a sieht vor, dass die Gemeinden die amtlichen Wahlzettel verteilen und die dadurch entstandenen Kosten tragen. Bei den kantonalen Wahlen handelt es sich um die Weiterführung dessen, was bereits in Absatz 1 vorgesehen war, während es sich für die kommunalen Wahlen um die Lösung handelt, die sich aus den gleichen Gründen wie für den neuen Artikel 38 Abs. 4 aufdrängt.

Artikel 55 Abs. 1 (geändert) – Mehrfachkandidatur

Wie bereits im Kommentar zu den Artikeln 37b und 37c dargelegt, ist es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, nur eine einzige Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»).

In der Kontinuität dieses Systems ist deshalb vorgesehen, sich nach dem bestehenden System für die Proporzahlen zu richten und vorzusehen, dass, wenn der Name einer Person auf mehreren Listen aufgeführt ist, das zuständige Organ ihren Namen nicht auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen oder gegebenenfalls auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen wiedergibt. Absatz 1, der bisher auf Wahlen nach dem Proporzsystem beschränkt war, wird somit auf alle Wahlen ausgeweitet.

Artikel 58 Abs. 1, Abs. 1a (neu) und Abs. 2 – Endgültige Wahllisten, Ordnungsnummer und amtlicher Wahlzettel

Der Zusatz im neuen Absatz soll die Unterscheidung zwischen *endgültigen* Wahllisten und *amtlichen* Wahllisten verdeutlichen.

Die Einführung des neuen Absatzes 1a soll den Zusammenhang zwischen den Wahllisten und dem amtlichen Wahlzettel klären, indem der Grundsatz festgelegt wird, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel anhand der endgültigen Wahllisten erstellt.

Das zuständige Organ, von dem in diesem Absatz die Rede ist, ist dasselbe, auf das in Absatz 1 verwiesen wird, nämlich das Organ nach Artikel 57 Abs. 1, in Abhängigkeit davon, ob es sich um eine kantonale Wahl, die Wahl einer Oberamtsperson oder eine Wahl auf Gemeindeebene handelt.

Schliesslich wird der zweite Absatz dahingehend geändert, dass er auch für amtliche Wahlzettel gilt.

Artikel 82 Abs. 1

Es wurde festgestellt, dass Artikel 82 (offene Wahl) nicht festhält, nach welchen Modalitäten die Personen gewählt sind; er legt einzig fest, dass die Personen, die ihre Wahl angenommen haben, als gewählt erklärt werden. Falls es mehr gewählte Personen gibt, als Sitze zu besetzen sind, gibt keine ausdrückliche Vorschrift, um zwischen allen Personen, die Stimmen erhalten haben, zu entscheiden. Diesbezüglich wird nunmehr präzisiert: «... wenn jedoch ihre Zahl grösser ist als die Zahl der freien Sitze, gilt die Regel des relativen Mehrs». Es ist anzumerken, dass diese Lösung dem Willen entspricht, den das Plenum in den Debatten von 2001 zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates vom 9. Februar 2001, S. 296, «Der Berichterstatter»).

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 86 Abs. 1 (geändert) Abs. 2, 3 und 4 (aufgehoben) – Stimmabgabe

Absatz 1 wird geändert, um die Art und Weise der Stimmabgabe für Majorzwahlen festzulegen, die nach den ordentlichen Bestimmungen ablaufen, also mit einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*. Er sieht vor, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, ihre Stimmen den Kandidatinnen und Kandidaten vergibt, indem sie handschriftlich das Kästchen neben deren Namen ankreuzt. Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Die übrigen Absätze von Artikel 86 werden zwar formell aufgehoben, es werden jedoch praktisch alle darin enthaltenen Rechtssätze beibehalten. Sie werden lediglich in andere Bestimmungen verschoben, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* gelten. Für den Normalfall des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* machen sie keinen Sinn.

Die derzeitige Bestimmung nach Absatz 2, die vorsieht, dass die Liste von der Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, handschriftlich ganz oder teilweise ausgefüllt werden muss, ist in den neuen Artikel 98a Abs. 2 verschoben worden, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und denjenigen *zum Ankreuzen und Ausfüllen* Sinn macht, abgesehen von der Pflicht, dass der Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt werden muss, die auch für den amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt und nun in Artikel 86 Abs. 1 enthalten ist.

Die im geltenden Absatz 3 verankerte Bestimmung, dass wer zur Ausübung seines Wahlrechts eine gedruckte Liste verwendet, darauf eigenhändig Namen streichen oder Namen anderer Personen eintragen kann, wird aufgehoben, da sie bei einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* keinen Sinn ergibt.

Die Bestimmungen in Absatz 4 wurden in Artikel 98a Abs. 3 verschoben, da sie für einen amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen und Ankreuzen* und (vor allem) denjenigen *zum Ausfüllen* keinen Sinn machen.

Artikel 87 Abs. 2 (Aufgehoben) – Stimmenzahl

Dieser Absatz wird aufgehoben, nicht aber die darin enthaltene Bestimmung, die in Art. 98a Abs. 4 verschoben wird. Für weitere Erläuterungen wird auf den Kommentar zu dieser Bestimmung verwiesen.

Artikel 89 Abs. 1 (geändert)

Hier handelt es sich lediglich um eine terminologische Anpassung, wobei der Ausdruck «Liste» durch «amtlicher Wahlzettel» ersetzt wird.

Artikel 90 Abs. 2 und 5 Zweiter Wahlgang – Zeitpunkt des Urnengangs und zulässige Kandidaturen

Derzeit hat der erste Wahlgang im Wesentlichen nur drei Auswirkungen. Er ermöglicht es:

- a) Die Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, die das absolute Mehr erreicht haben (Art. 89 Abs. 1 PRG);
- b) Die im ersten Wahlgang nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze überschreitet (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 3 PRG);
- c) Alle Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang nicht mehr als 5 % der Zahl der gültigen Wahllisten betragen hat (Art. 90 Abs. 4 PRG).

Die derzeitige, recht kuriose Situation würde es somit de facto ermöglichen, zwischen den beiden Wahlgängen aus fast allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern irgendeine andere Kandidatin oder irgendeinen anderen Kandidaten für den zweiten Wahlgang als Ersatz auszuwählen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass derzeit nur die Kandidatinnen und Kandidaten, die im ersten Wahlgang gemäss Art. 90 Abs. 2 bis 4 PRG gestrichen wurden und diejenigen, die im ersten Wahlgang gewählt wurden, nicht am zweiten Wahlgang teilnehmen dürfen. Die überwiegende Mehrheit der im Kanton wählbaren Personen könnte auch ohne Teilnahme am ersten Wahlgang noch am zweiten Wahlgang teilnehmen, wenn sie Unterstützung als Ersatz«-Kandidatinnen und -Kandidaten» finden (vgl. Art. 91 Abs. 2 und 2bis PRG).

Im neuen **Artikel 90 Abs. 5 PRG** (ergänzt durch die Aufhebung von Artikel 91 Abs. 2bis und die Änderung von Art. 91 Abs. 2; s. unten den Kommentar zu Art. 91) soll diese Problematik korrigiert werden, indem die Teilnahme am zweiten Wahlgang auf diejenigen Personen beschränkt wird, die auch am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Er lässt jedoch die Möglichkeit offen, eine Kandidatin oder einen Kandidaten, die oder der am ersten Wahlgang teilgenommen hat und für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, zu ersetzen, wenn sie oder er inzwischen aus physischen oder psychischen Gründen nicht mehr wählbar ist (z. B.: plötzliche Urteilsunfähigkeit, Tod).

Die Änderung von **Artikel 90 Abs. 2** (Hinzufügen eines Satzes: «Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.») soll unmissverständlich im Gesetz festhalten, dass, wenn eine nach dem ersten Wahlgang zugelassene Person nicht zum zweiten Wahlgang antritt, dies nicht dazu führt, dass nicht zugelassene Kandidatinnen und Kandidaten einen Platz vorrücken, um die in Art. 90 Abs. 2 vorgesehenen Plätze innerhalb der «doppelten Anzahl der zu besetzenden Sitze» zu erreichen. Diese Personen bleiben weiterhin gestrichen.

Beispiel: Ergebnisse des ersten Wahlgangs der Gemeinderatswahl (7 Sitze zu besetzen)

Vier Sitze wurden bereits im ersten Wahlgang besetzt (Wahl mit absolutem Mehr).

Es sind noch 3 Sitze zu besetzen, d. h. 6 Kandidaten können am zweiten Wahlgang teilnehmen.

Kandidatinnen und Kandidaten	Anzahl der erhaltenen Stimmen im 1. Wahlgang (Anteil in % der Stimmen für die Kandidatin / den Kandidaten)	Gewählt im 1. Wahlgang	Für den 2. Wahlgang zugelassen / nicht zugelassen
A	42'361 (10.77 %)	JA	
B	42'076 (10.70 %)	JA	
C	41'881 (10.65 %)	JA	
D	40'190 (10.22 %)	JA	
E	35'801 (9.11 %)	NEIN	JA
F	34'222 (8.70 %)	NEIN	JA
G	33'847 (8.61 %)	NEIN	JA
H	30'683 (7.80 %)	NEIN	JA
I	29'534 (7.51 %)	NEIN	JA
J	27'659 (7.04 %)	NEIN	JA
K	25'548 (6.50 %)	NEIN	NEIN
L	6'419 (1.63 %)	NEIN	NEIN
...			
Total Stimmen	395'640 (100 %)		

Die ersten sechs Kandidatinnen und Kandidaten (die doppelte Anzahl der zu besetzenden Sitze), die im ersten Wahlgang nicht gewählt wurden, können sich für den zweiten Wahlgang aufstellen lassen.

Wenn J nicht antritt, dürfen weder K noch L für den zweiten Wahlgang antreten. In diesem Fall, und wenn die Bedingungen für den Rückzug Art. 90 Abs. 5 entsprechen, ist «die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, [...] **nur zulässig**, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmenzahl erreicht hat». Das bedeutet auch, dass, wenn Person J aufgrund von Nichtwählbarkeit im zweiten Wahlgang nicht antritt, sie nur durch eine Person ersetzt werden kann, die im ersten Wahlgang nicht angetreten ist, da diese ansonsten gestrichen worden wäre.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 90 Abs. 4 und 99 Abs. 1 und 4

Die Änderungen in diesen Bestimmungen sind rein terminologischer Art und ergeben sich aus der Einführung des Begriffs des amtlichen Wahlzettels. Sie erfordern keinen besonderen Kommentar.

Artikel 91 Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten

Die Änderung des einleitenden Satzes des Artikels 91 Abs. 1 PRG bewirkt zunächst das Verbot von Ersatzkandidaturen zwischen den beiden Wahlgängen. Das bedeutet: Wenn eine für den zweiten Wahlgang zugelassene Kandidatin oder ein für den zweiten Wahlgang zugelassener Kandidat aus anderen Gründen als den in Art. 90 Abs. 5 (neu) aufgeführten ihre oder seine Kandidatur zurückzieht, kann sie oder er nicht (oder nicht mehr) durch eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten ersetzt werden, die oder der nicht am ersten Wahlgang teilgenommen hat.

In Bezug auf Artikel **91 Abs. 1 PRG erster Satz** wird darauf hingewiesen, dass nach der ständigen Rechtsprechung die Urnengänge des ersten und zweiten Wahlgangs voneinander unabhängige Wahlen sind und es den Wählenden freisteht, ihre Stimme der Kandidatin oder dem Kandidaten ihrer Wahl zu geben. Deshalb wird hier klar im Gesetz verankert (vgl. Art. 91 Abs. 1 erster Satz), dass für die Teilnahme am zweiten Wahlgang eine neue Liste eingereicht werden muss.

Artikel 91 Abs. 1 PRG zweiter Satz stellt ausdrücklich klar, dass nur Parteien oder Wählergruppen eine Liste einreichen können, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Dies hält sie jedoch keinesfalls davon ab, ihrer Fantasie freien Lauf zu lassen, was die Bezeichnung ihrer Liste für den zweiten Wahlgang betrifft. Es verstiesse im Übrigen genauso wenig gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wenn dieselben politischen Parteien oder Wählergruppen untereinander ein Bündnis nur für den zweiten Wahlgang unter einer neuen Bezeichnung beschliessen würden oder wenn politische Parteien, die im ersten Wahlgang eine Allianz hatten, ihr Bündnis für den zweiten Wahlgang auflösen würden⁹. Das Endziel ist, dass die Personen auf diesen Listen am ersten Wahlgang teilgenommen haben und für den zweiten zugelassen sind. **Artikel 91 Abs. 1bis PRG** dient einzig und allein dem Zweck, einer für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidatin oder einem für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidaten zu ermöglichen, allein als unabhängige Kandidatin oder unabhängiger Kandidat anzutreten, falls die politische Partei oder Wählergruppe, die sie oder ihn im ersten Wahlgang unterstützt hatte, beschliessen sollte, sie oder ihn im zweiten Wahlgang nicht mehr zu unterstützen.

Eine im Jahr 2022 in die Vernehmlassung gegebene Lösung, dass im zweiten Wahlgang zwingend eine Liste eingereicht werden muss, auch wenn sie identisch ist, wurde aufgrund der Probleme, die dies im Hinblick auf die Unterschriftensammlung für diese Listen mit sich bringen würde, angefochten. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass in **Art. 91 Abs. 2 PRG** auf das Erfordernis solcher Unterschriften für den zweiten Wahlgang (durch den Ausschluss von Art. 85 PRG) verzichtet wird. Die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten für den zweiten Wahlgang, die sich für den zweiten Wahlgang nicht mehr durch fast «jede Bürgerin und jeden Bürger» ersetzen lassen können¹⁰, haben nämlich bereits im ersten Wahlgang die Unterschriften gesammelt, die ihre Kandidatur für die gesamte betreffende Wahl legitimieren. Nur in den sehr aussergewöhnlichen Fällen der neuen Kandidatur im zweiten Wahlgang aus Gründen der Nichtwählbarkeit (vgl. Art. 90 Abs. 5 PRG) müssen solche Unterschriften gesammelt werden; hier wird also, nur für diesen Ausnahmefall, die Lösung übernommen, die derzeit in Art. 91 Abs. 2 PRG vorgesehen ist. Diese Klarstellungen und vor allem der Ausschluss von Artikel 85 ermöglichen es, die derzeit vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Listen zu verkürzen (Mittwoch um 12.00 Uhr statt Freitag um 12.00 Uhr). Diese Bestimmung sollte somit gleichzeitig die Fristen lockern, die von den verschiedenen Beteiligten einzuhalten sind.

Die Gründe, aus denen Art. 91 Abs. 2bis aufgehoben wird, ergeben sich im Wesentlichen aus dem obigen Kommentar und dem Kommentar zu Art. 90 Abs. 5 (neu). Es sei hier darauf verwiesen.

⁹ Die Konformität dieser Bündnisänderungen zwischen den beiden Wahlgängen wurde vom Kantonsgericht anlässlich einer Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlungen für den zweiten Wahlgang der kantonalen Wahlen 2021 bestätigt (Urteil 601.2021.175), in dem das KG zudem daran erinnerte, dass im Rahmen des Majorzsystems, in dem die Persönlichkeit der Kandidaten einen wichtigen Platz einnimmt, die Wähler und Wählerinnen ihre Stimme in erster Linie einer zu wählenden Person geben würden, bevor sie sich für eine Partei entschieden, wobei der Titel einer Liste nicht unbedingt eine entscheidende Bedeutung habe. Diese Feststellung wird mit der Einführung des einzigen Wahlzettels und dem Verbot von Mehrfachkandidaturen noch mehr zutreffen.

¹⁰ Dies ergibt sich aus den Anpassungen von Art. 90 Abs. 5 dieses Vorentwurfs B.

Angesichts der Ausführungen zu Art. 90 Abs. 5 und Art. 91 Abs. 2 und 2bis wird in **Artikel 91 Abs. 3 PRG** der Hinweis auf die als Ersatz vorgeschlagenen Personen gestrichen. Artikel 91 Abs. 3 wird zudem angepasst, indem er nun eine Frist bis Mittwoch um 18.00 Uhr statt bis Freitag um 18.00 Uhr für die Mitteilung der Bereinigung der Kandidaturen vorsieht. Dies scheint für politische Parteien und Wählergruppen durchaus möglich zu sein, da Unterschriften zur Unterstützung der Listen für den zweiten Wahlgang in den allermeisten Fällen nicht erforderlich sein werden. Eine Vorverlegung der Frist auf Mittwoch um 18.00 Uhr ermöglicht es ausserdem, den verschiedenen Beteiligten etwas mehr Zeit für die weiteren Schritte zu verschaffen.

Im Allgemeinen sind die drei Wochen zwischen den beiden Wahlgängen eine sehr kurze Zeitspanne, die alle Beteiligten unter Druck setzt: Gemeinden, Staatskanzlei, Druckereien, Werkstätten und Oberämter für die Verteilung des Materials an die Gemeinden; Werkstätten oder Gemeinden für die Arbeiten für das Verpacken des Wahlmaterials; oder die Post für den Vertrieb. Die derzeit geltende Frist für die Einreichung von Listen im Rahmen eines zweiten Wahlgangs bleibt unverändert. Die Gemeinden und andere Behörden, die einen zweiten Wahlgang organisieren müssen, müssen jedoch wertvolle Tage gewinnen können, damit das Wahlmaterial früh genug gedruckt und den Wählerinnen und Wählern innerhalb der gesetzlichen Fristen zugestellt werden kann. Wenn es möglich ist, mit dem Drucken der Listen nicht erst am Freitagabend zu beginnen, wie es das Gesetz derzeit zulässt, sondern bereits am Donnerstagmorgen, können zwei Tage eingespart und vor allem Stress vermieden werden, der zu Fehlern führen kann. Bereits heute fordert die Staatskanzlei im Falle eines zweiten Wahlgangs für die Wahl des Ständerats oder des Staatsrats die politischen Parteien und Wählergruppen auf, das Bereinigungsverfahren vorzuziehen, damit die zu druckenden Listen am Mittwoch oder Donnerstag der dritten Woche vor dem Wahltag validiert werden können. So können der Druck der Wahllisten und gegebenenfalls das Heften der Wahllistenbüchlein unter optimalen Bedingungen erfolgen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 91a (neu) – Zweiter Wahlgang - Amtlicher Wahlzettel

Diese neue Bestimmung hat einzig den Zweck, jeden Zweifel daran zu beseitigen, dass die Bestimmungen über den amtlichen Wahlzettel auch für den zweiten Wahlgang gelten. Sie erfordert daher keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 95 Abs. 3 – Gesamterneuerungswahlen – Erster Wahlgang

Der zweite Satz von Absatz 3 wird aufgehoben, da die Wahllisten bei Majorzwahlen nicht mehr für die Stimmabgabe verwendet werden.

Aufgrund des neuen Artikels 91a ist eine entsprechende Präzisierung betreffend die amtlichen Wahlzettel überflüssig.

Artikel 98a –Stimmabgabe

Artikel 98a legt die Modalitäten der Stimmabgabe bei offenen Wahlen fest für die drei Fälle, die auftreten können, nämlich: 1) die offenen Wahlen ohne angekündigte Kandidatinnen oder Kandidaten, 2) die offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind und 3) die offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind.

Dieser Artikel bestimmt, welche amtlichen Wahlzettel für jede dieser Situationen verwendet werden müssen. Dieser Vorschlag ergibt sich aus der aktuellen Praxis, die beibehalten werden soll, allerdings unter Verwendung der neuen amtlichen Wahlzettel. Zum jetzigen Zeitpunkt erhalten die Stimmberechtigten bei offenen Wahlen nämlich eine Wahlliste mit den Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, sowie eine leere Liste. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle verwenden die Wählerinnen und Wähler die geschlossene (unveränderte) Liste, die sie in das Wahlcouvert einlegen. Die Auszählungsarbeit für das Wahlbüro ist damit einfach und schnell und minimiert das Fehlerrisiko.

Konkret müssen für solche Wahlen folgende amtliche Wahlzettel verwendet werden:

- a) **bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten** erhalten die Stimmberechtigten einen einzigen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b) **bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind** erhalten Stimmberechtigte einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* und einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*;

- c) **bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind**, erhalten sie einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen*, auf dem die Namen der angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten angekreuzt werden und die restlichen Linien von Hand ausgefüllt werden müssen.

Absatz 2 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 2 stand, indem der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Er erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Absatz 3 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 4 stand, indem auch hier der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Was diese Bestimmung betrifft, ist es logisch, dass die Wiederholung eines Namens als nicht geschrieben gilt und nicht zur Ungültigkeit des gesamten amtlichen Wahlzettels führt. Die Prämisse, dass die Stimmberechtigten, die einer Kandidatin oder einem Kandidaten mehrere Stimmen geben, ihr oder ihm zumindest eine Stimme geben möchte, kann schwerlich in Frage gestellt werden.

Absatz 4 übernimmt seinerseits im ersten Satz für die *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* teilweise die Regel von Artikel 87 Absatz 2, wobei der Begriff «Liste» [NB: Wahlliste] durch «amtlichen Wahlzettel» ersetzt und der Ausdruck «gegebenenfalls von links nach rechts» gestrichen wird. Die Prämisse, auf der die Bestimmung in Absatz 4 erster Satz beruht, nämlich, dass die Stimmberechtigten den Wahlzettel in der Reihenfolge ihrer Präferenzen ausfüllen, macht durchaus Sinn; sie lässt sich aber auch nicht verallgemeinern, da jede Wählerin oder jeder Wähler persönliche Gründe für die Stimmvergabe hat.

Es wurde jedoch beschlossen, diese Bestimmung beizubehalten, zum einen aus Gründen der Kontinuität und zum anderen aus dem Grund, der dieser Revision zugrunde liegt, nämlich der Senkung des Anteils ungültiger Stimmen. Es wurde als nicht zweckmässig erachtet, eine Bestimmung aufzuheben, die ja gerade bewirkt, dass ungültige Wahlzettel vermieden werden.

Im Übrigen kann die oben ausgeführte Kritik an der Prämisse, die dieser Bestimmung zugrunde liegt, insofern relativiert werden, als sie auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht und daher vorhersehbar ist.

Schliesslich wurde die Wendung «gegebenenfalls von links nach rechts», die im geltenden Artikel 87 Abs. 2 steht, nicht übernommen, da sie bedeutet, dass die bereits vorgedruckten Namen gestrichen werden, bevor die Streichung der handschriftlich hinzugefügten Namen erfolgt. Dies macht keinen Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel *zum Ausfüllen* handelt, die keine Namen enthalten, oder weniger Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* handelt, die vielleicht nur einen oder wenige Namen enthalten.

Im zweiten Satz geht es um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen. Für diese sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- > die Wählerin oder der Wähler hat mehr Kästchen angekreuzt, als es Sitze zu besetzen gibt. Da es in diesem Fall nicht möglich ist, festzustellen, welche Stimmen ungültig sind, muss der ganze Wahlzettel für ungültig erklärt werden (Art. 24a Abs. 2 Bst. b).
- > Die Wählerin oder der Wähler hat gleich viele oder weniger Kästchen angekreuzt, als Sitze zu besetzen sind, aber zusätzlich die Namen weiterer Personen hinzugefügt, wodurch die Zahl der zu besetzenden Sitze insgesamt überschritten wird. In diesem Fall sind nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a nur die hinzugefügten Stimmen ungültig (da sie sich per Definition auf Personen beziehen, die nicht wählbar sind, weil sie nicht kandidiert haben).

Im **dritten Satz** geht es schliesslich um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen, die vollständig für ungültig erklärt werden müssen, wenn insgesamt (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) mehr Stimmen abgegeben wurden, als Sitze zu besetzen sind (Art. 24a Abs. 2 Bst. c, auf den für die Einzelheiten verwiesen wird).

5.8 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2

Dieser Gesetzesentwurf hat folgende finanziellen und personellen Auswirkungen.

- > Der vorliegende Gesetzesentwurf bewirkt, dass für Wahlen nach dem Majorzverfahren weniger Stimmmaterial benötigt wird. Das Stimmmaterial besteht nämlich nur noch aus dem amtlichen Wahlzettel und gegebenenfalls dem dazugehörigen Begleitblatt anstelle einer Wahlliste pro Partei, Wählergruppe und kandidierenden Personen. Die Druckkosten für das Stimmmaterial werden daher stark zurückgehen.

- > Da das geltende Gesetz bereits vorsieht, dass der Staat den Druck des Stimmmaterials bei den kantonalen Wahlen organisiert und die Druckkosten übernimmt, was der vorliegende Gesetzentwurf nicht ändert, wird er zu einer Verringerung der Staatsausgaben führen.
- > Der vorliegende Gesetzentwurf schreibt vor, dass die Organisation und die Kosten für den Druck der amtlichen Wahlzettel bei Gemeindewahlen von den Gemeinden übernommen werden müssen, während nach dem geltenden Gesetz der Gemeinderat beschliessen kann, ob er die Organisation und die Druckkosten übernimmt, oder ob er diese den politischen Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen überlässt.
- > Der vorliegende Entwurf hat daher zusätzliche Kosten für die Gemeinden zur Folge, die von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem den Druck des Stimmmaterials weder zu organisieren noch zu übernehmen.
- > Dieser Anstieg der Kosten muss jedoch angesichts des geringeren Umfangs des Stimmmaterials relativiert werden, was bedeutet, dass die entstehenden Kosten durchaus tragbar sein werden.
- > Ebenso sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, dass die Gemeinden bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem die amtlichen Wahlzettel auf eigene Kosten verteilen müssen, während die Parteien oder Wählergruppen bislang frei wählen konnten, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollten. Diese Änderung wird also zu einer leichten Steigerung der Kosten für Gemeinden führen, in denen Parteien, Wählergruppen oder kandidierende Personen ihre Wahllisten üblicherweise selbst verteilen.
- > Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel erstellt. Diese neue Verpflichtung hat jedoch keine Auswirkungen bezüglich Personals, da sie sich direkt an die bereits vom zuständigen Organ durchgeführten Arbeiten anschliesst (Streichungen, Ergänzungen und Bereinigungen der Listen, Erstellung der endgültigen Wahllisten, Zuteilung einer Nummer), ohne dass dadurch eine zusätzliche Arbeitsbelastung entsteht.
- > Schliesslich wird die Anpassung des Informatiksystems für die Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen einmalige Kosten von schätzungsweise rund 150 000 Franken nach sich ziehen.

Zur Erinnerung: Die Einführung der Vorfrankierung der Antwortcouverts, auf die der Staatsrat zu verzichten vorschlägt (siehe 5.5), hätte je nach den getroffenen Hypothesen jährliche Ausgaben zwischen 129 086 Franken und 478 271 Franken bewirkt.

5.9 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

5.10 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe

Die von diesem Gesetzesvorentwurf betroffenen Änderungen oder Anpassungen sind grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar, zumal sie sich innerhalb des Handlungsspielraums bewegen, über den die Kantone für die Umsetzung der in Art. 34 BV garantierten politischen Rechte verfügen.

Sie sind auch mit dem europäischen Recht vereinbar.

5.11 Nachhaltige Entwicklung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat insofern Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung, als dass der Umfang des Stimmmaterials bei Majorzwahlen stark abnimmt und entsprechend auch der Papierverbrauch bei solchen Wahlen.

Da er zum Ziel hat, den Anteil der nicht berücksichtigten Stimmen bei Majorzwahlen zu senken, dürfte er ausserdem die Funktionsweise unserer Demokratie verbessern.

6 Referendumsklausel und Inkrafttreten

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum. Er untersteht jedoch nicht dem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.

Es wird zudem vorgeschlagen, das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2026 festzulegen. Wie bereits oben erwähnt (5.6), werden die eingeführten Änderungen nicht für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 gelten. Zu den Neuerungen wird eine Vollzugsregelung ausgearbeitet werden müssen. Anschliessend werden die Prozesse und die Informatiklösung für die Auszählung der Stimmen angepasst und alle betroffenen Akteure in den Gemeinden und den Oberämtern geschult werden müssen. Der Staatsrat erachtet es als zu grosses Risiko, für diesen wichtigen Wahltermin der Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden eine Lösung umsetzen zu müssen, die zu wenig getestet wurde, zumal die Hauptproblematik, die diese Gesetzesreform bereinigen will, bei kommunalen Wahlen nicht aufgetreten ist. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle handelt es sich bei den Wahlen der Gemeinderatsmitglieder um offene Wahlen nach dem Majorzsystem, weil die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten der Zahl der zu besetzenden Sitze entspricht (oder geringer ist) (siehe 5.1.5). Ein Inkrafttreten am 1. Juli 2026 wird es hingegen ermöglichen, dass das neue System sowohl bei den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 als auch bei den eidgenössischen Wahlen im Jahr 2027 vollumfänglich angewendet werden kann. Der Staatsrat hält es für nicht für angebracht, die Umsetzung dieser Änderungen darüber weiter aufzuschieben, um das Risiko zu umgehen, dass diese wichtigen Wahlen angefochten werden. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

Ahnänge:

1. Prof. Dr. Jacques Dubey und Lucien Hürliman. *Note juridique du 15 mars 2024 à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du bulletin électoral officiel unique en matière d'élection selon le scrutin majoritaire* (nur auf Französisch verfügbar)
2. Alte, nicht gewählte Variante A1

Message 2024-DIAF-4

28 janvier 2025

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - système majoritaire - 2024

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) relatif à l'élection selon le système majoritaire ainsi que d'autres adaptations de la LEDP :

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Motion Mauron/Collomb « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	3
1.2	Proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil de refuser la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187	3
1.3	Acceptation par le Grand Conseil de la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187	3
1.4	Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48	4
1.5	Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48	4
2	Mode de procéder et objectifs poursuivis	5
2.1	Avant-projets A1 et A2 de modification de la LEDP concernant le système de l'élection majoritaire	5
2.1.1	Elections cantonales, préfectorales ou communales	5
2.1.2	Variante A1 « Listes multiples et candidatures multipliées »	6
2.1.3	Variante A2 « bulletin électoral officiel unique »	6
2.1.4	Objectifs poursuivis par les avant-projets A1 et A2	6
2.2	Avant-projet B de modification de la LEDP portant sur des adaptations diverses	7
3	Consultation publique	7
4	Choix de la variante soumise au Grand Conseil	8
5	Rapport explicatif relatif au projet de loi	8
5.1	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	8
5.1.1	Bulletin électoral officiel	8
5.1.2	Election selon le scrutin majoritaire	9
5.1.3	Bulletin « à cocher », bulletin « à remplir » et bulletin « à cocher et à remplir »	10
5.1.4	Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher	10
5.1.5	Election tacite au premier tour exclue	11
5.2	Comparaison intercantonale	11
5.2.1	Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse	11

5.2.2	Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité	11
5.2.3	Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse	12
5.3	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	14
5.3.1	Abandon des candidatures multipliées	14
5.3.2	Statistiques de provenance	15
5.4	Spécimens	16
5.4.1	Exemples de bulletin électoral à cocher	16
5.4.2	Exemple de bulletin électoral à remplir	18
5.4.3	Exemple de bulletin électoral à cocher et à remplir	18
5.5	Autres modifications proposées	19
5.6	Entrée en vigueur	19
5.7	Commentaire des articles du projet de loi	20
5.8	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A2	30
5.9	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	31
5.10	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	31
5.11	Développement durable	31
6	Clause référendaire et entrée en vigueur	31

1 Contexte

En 2023, le Grand Conseil a été saisi par le Conseil d'Etat d'un projet de loi 2020-DIAF-48 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (Rapport/message du 20.12.2022, BGC mars 2023, p. 639 ; Préavis de la commission du 06.03.2023 [BGC mars 2023, p. 703]).

Parmi diverses autres adaptations, ce projet de loi devait mettre en œuvre la motion Mauron/Collomb « Bulletins multiples » (2019-GC-187).

1.1 Motion Mauron/Collomb « Bulletins multiples » (2019-GC-187)

Cette motion faisait suite au second tour de l'élection du 10 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclaré nuls, soit une proportion importante en comparaison intercantonale. Or, selon les motionnaires, beaucoup de ces bulletins avaient été déclarés nuls « parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom ».

Pour corriger cette situation, les motionnaires demandaient « au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter par exemple pour que, 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 », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ».

Ils précisait enfin que « le but de cette motion [était], dans tous les cas, d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».

1.2 Proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil de refuser la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187

Dans sa réponse du 17.08.2020, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de refuser la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187, en tant qu'elle consistait en substance à aménager une exception à la règle générale posée par l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR datant de 2001 et révisée en 2014 selon laquelle « sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe [ne sont pas identiques] ». Cette règle ne s'appliquant pas qu'au second tour d'une élection au Conseil des Etats, il n'était pas souhaitable pour des raisons de simplicité, de clarté, de rapidité et de sécurité de prévoir une règle spéciale en vertu de laquelle plusieurs bulletins ou listes seraient valables plutôt que nuls parce que la volonté de l'électeur serait alors claire.

Dans sa réponse, le CE réservait cependant d'autres outils pour diminuer le taux de bulletins nuls, outre des mesures d'information, des développements ultérieurs en lien avec le scannage des bulletins de vote puis des listes électorales. Dans ce contexte, il indiquait que « le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet[tait] de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste », mais que ce principe devait « 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 pourvoir [...] ».

1.3 Acceptation par le Grand Conseil de la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187

Par vote du 16.09.2020 (66 voix contre 28, avec 2 abstentions), le Grand Conseil a accepté de prendre en considération la motion Mauron/Collomb 2019-GC-187, avec pour conséquence que l'objet a été transmis au Conseil d'Etat pour y donner la suite qu'il implique.

Il ressort des délibérations¹ que la majorité du Grand Conseil a jugé nécessaire de faire baisser le taux de bulletins nuls observé dans le canton de Fribourg, lequel se situait en-dessus d'autres cantons (comme le Valais ou Berne).

Il ressort aussi des délibérations que l'intérêt des membres du Grand Conseil en vue d'une amélioration de la situation se portait plutôt sur l'exemple de la réforme législative neuchâteloise de 2014 introduisant la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote. L'argument développé par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 17.08.2020, selon lequel cette réforme n'avait pas conduit à une diminution du nombre de bulletins nuls, n'a pas convaincu. Depuis, constatant que suite à l'introduction de cet article la situation s'était détériorée contrairement à l'effet attendu, le législatif neuchâtelois a revu sa position et l'a supprimé.

A noter que lors des délibérations, un député a cependant insisté sur le fait que l'acceptation de la motion ne devait 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 »².

1.4 Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48

Dans son projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, le Conseil d'Etat a mis en œuvre la motion en distinguant désormais le régime de nullité applicable aux élections selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k [modifié]) ou selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l [nouveau]).

Dans ce second cas, seraient déclarées nulles les listes « qui, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir ».

Le Conseil d'Etat précisait que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été très contestée dans le cadre des deux consultations. Il faut dire que, comme le message l'exposait sous chiffre 2.1.2 (p. 3), l'exemple neuchâtelois s'était révélé décourageant dans l'intervalle. Lors des élections de 2020 aux Conseils généraux du canton de Neuchâtel et de l'élection de 2021 au Grand Conseil de Neuchâtel, la nouvelle législation de 2014 autorisant désormais les bulletins multiples avait en effet conduit à une forte augmentation du nombre de suffrages nuls, dont une majeure partie (60% en 2020 respectivement 70% en 2021) sanctionnait des votes avec plusieurs bulletins et plus de personnes candidates que de sièges à pourvoir. Ce constat a conduit le législatif neuchâtelois à revoir sa copie et revenir à la version antérieure.

A noter que lors de la seconde consultation, deux partis avaient évoqué l'adoption du système de la liste unique à cocher, selon le modèle genevois³.

1.5 Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48

Le Grand Conseil, sur proposition de sa commission parlementaire et en accord avec le représentant du Gouvernement a voté à l'unanimité le renvoi partiel du projet de loi 2020-DIAF-48.

Plus précisément, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022, cela « *pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* ». Plus précisément encore, le renvoi partiel portait sur les articles et les thèmes suivants du projet :

- > 24 al. 2 let. k et let. l (nullité) ;
- > 55 al. 4 (candidatures multipliées) ;
- > 90 al. 2 et al. 5 (candidatures au second tour) ;
- > 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3 (listes au second tour).

¹ BGC septembre 2020 (16.09.2020), p. 2600 ss.

² Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

³ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.2022, p. 43 et 52.

Le Grand Conseil n'a pas formellement voté sur l'entrée en matière et le renvoi partiel, dès lors que le Conseil d'Etat s'était rallié à cette proposition de la commission en ces termes de M. le Conseiller d'Etat Directeur de la DIAF Didier Castella : « *Les membres de la commission ont souhaité que certains thèmes soient approfondis. Ce sera chose faite et nous reviendrons dans quelques temps avec un nouveau projet relatif au système majoritaire. Celui-ci devra intégrer une analyse de l'opportunité d'intégrer cette liste unique qui a été mentionnée par le rapporteur selon le modèle genevois ou zurichois. Une modification aussi importante de notre système démocratique devait, et c'est pour ça que j'ai demandé qu'elle ne soit pas traitée par la commission, faire l'objet d'une consultation des partis, notamment. C'est pourquoi nous avons renoncé à introduire directement dans ce paquet les volontés de la commission et avons décidé d'en faire un thème sur lequel nous reviendrons. En parallèle, la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 sur les bulletins multiples est ainsi également renvoyée à ce futur projet* »⁴.

2 Mode de procéder et objectifs poursuivis

Le Grand Conseil ayant demandé au Conseil d'Etat d'approfondir « *solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* », sans pour autant exclure le maintien du système actuel (adapté sur la base de la motion 2020-DIAF-48), le Gouvernement a souhaité disposer de deux variantes de révision partielle de la LEDP, l'une se résumant globalement à la mise en œuvre de la motion 2020-DIAF-48 dans le système actuel, l'autre à l'introduction d'un « bulletin unique ». C'est ainsi qu'ont été mis en consultation deux avant-projet de loi, A1 « Listes multiples et candidatures multipliées » (soit le système actuel) et A2 « Bulletin électoral officiel unique ». Ces deux avant-projets étaient accompagnés d'un avant-projet B, contenant d'autres adaptations de la LEDP compatibles tant avec la variante A1 qu'avec la variante A2.

2.1 Avant-projets A1 et A2 de modification de la LEDP concernant le système de l'élection majoritaire

2.1.1 Elections cantonales, préfectorales ou communales

De manière générale, les deux variantes visaient toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Le Conseil d'Etat n'avait en effet pas jugé opportun de distinguer entre les élections majoritaires cantonales et communales, ni entre les élections majoritaires destinées à repourvoir un, deux ou plus de sièges, que ce soit au premier ou au second tour, au titre d'une élection ordinaire ou complémentaire. Une pratique similaire pour chaque type d'élection permet une meilleure compréhension et clarté des processus et contribue ainsi à diminuer le nombre d'erreurs conduisant à des bulletins nuls. Etaient donc visées tant par la variante A1 que par la variante A2 les élections :

- > au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP) ;
- > au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP) ;
- > à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP) ;
- > au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP).

On relève à ce propos que l'instauration du système du bulletin électoral officiel aurait quelques incidences modiques sur les tâches et les finances communales puisqu'il reviendrait aux communes lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire⁵ d'organiser et de prendre en charge l'impression et la distribution du bulletin électoral officiel (art. 38 et 40 du projet de loi) (cf. commentaire par article de ces dispositions).

⁴ BGC du 22.03.2023, p. 571.

⁵ A propos de l'élection au conseil communal, les experts consultés ont soulevé des **doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst.** Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et

2.1.2 Variante A1 « *Listes multiples et candidatures multipliées* »

La première proposition de mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 avait été présentée au Grand Conseil en 2023 ; elle portait sur la formalisation dans la loi de la pratique actuelle des « listes multiples et des candidatures multipliées », en se limitant à la possibilité, alors suggérée par les motionnaires, de permettre l'insertion de plusieurs listes dans une même enveloppe de vote. **Cet avant-projet de loi a fait l'objet d'un renvoi au Conseil d'Etat en vue de l'établissement d'une variante portant sur l'utilisation d'un « bulletin unique » à laquelle elle devrait être confrontée.** L'avant-projet de loi 2020-DIAF-48 a ainsi pris le nom d'avant-projet A1 « *Listes multiples et candidatures multipliées* » dans le cadre de la consultation publique ; les explications le concernant ont été les mêmes, bien qu'actualisées, que celles portées dans le message y relatif.

2.1.3 Variante A2 « *bulletin électoral officiel unique* »

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a mandaté, en date du 19 décembre 2023, le Professeur Jacques Dubey⁶, dans le but de proposer au Conseil d'Etat un avant-projet de loi et de rapport explicatif allant dans le sens de la volonté de la Commission parlementaire du Grand Conseil. En collaboration avec Me Lucien Hürlimann⁷, le Prof. Jacques Dubey a livré à la DIAF un projet d'avant-projet de loi et de rapport explicatif en date du 15 mars 2024. Ces travaux ont été mis en consultation publique sous l'intitulé d'avant-projet A2.

Les experts avaient précisé que la proposition de variante formulée devait être considérée comme une **préconisation technique**, fondée sur des éléments d'appréciation juridiques et statistiques et qu'il ne leur appartenait pas de préconiser telle solution plutôt que telle autre, si ce n'est parce qu'elle semblait techniquement établir le meilleur équilibre possible entre la liberté, la fidélité et la sécurité du scrutin, ainsi que la commodité de son dépouillement.

Les experts confirmaient que l'art. 34 Cst. n'imposait ou n'excluait aucun système. L'analyse comparative des chiffres permettait, selon les experts, de constater que le système actuel des listes multiples conduit à des taux de nullité moyens sensiblement supérieurs à ceux observés dans les autres cantons qui connaissent le système du bulletin électoral unique, à cocher ou à remplir.

Il appartient au législateur de mettre en œuvre la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. en établissant des *règles de scrutin* de manière à garantir que le résultat d'un scrutin puisse être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

2.1.4 Objectifs poursuivis par les avant-projets A1 et A2

2.1.4.1 Une meilleure mise en œuvre de la liberté de vote

Dans le cadre de la consultation publique, le Conseil d'Etat relèvait que la diminution du taux de bulletins nuls était un *impératif juridique* qui s'imposait en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst.. La garantie des droits politiques protège « la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ». Cette garantie générale comporte pour chaque citoyenne et citoyen non seulement la liberté d'exprimer un vote, mais également la garantie que ce vote soit effectivement pris en compte pour établir le résultat du scrutin.

2.1.4.2 La mise à disposition d'éléments d'appréciation empiriques (statistiques) pour faire un choix

Les travaux réalisés s'efforçaient de tirer parti de statistiques établies sur la base de résultats de scrutins majoritaires organisés dans d'autres cantons que celui de Fribourg, qui connaissent tantôt le système de listes multiples à choix unique, tantôt le système de bulletin électoral unique.

place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%.

⁶ Professeur ordinaire auprès de la Chaire de Droit constitutionnel de l'Université de Fribourg

⁷ Ancien assistant-diplômé à la Chaire de droit de l'Université de Fribourg à l'EPFL

2.1.4.3 Une utilisation consciente de la marge de manœuvre juridique

Vu la compétence et la marge de manœuvre dont le canton de Fribourg dispose en vertu des art. 34 al. 2 et 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst., les systèmes proposés étaient juridiquement admissibles en tant que tels, soit :

- > le système actuel de l'art. 24 al. 2 let. k LEDP ; Variante A0 « *système de listes multiples à choix unique* » ;
- > le système actuel tel qu'amendé par l'art. 24 al. 2 let. l selon le projet de loi 2020-DIAF-48 ; variante A1 « *système de listes multiples à choix multiple (conditionnel)* » ;
- > le système proposé en tant que variante A2, « *système de bulletin électoral officiel à cocher (ou à remplir)* »

2.2 Avant-projet B de modification de la LEDP portant sur des adaptations diverses

Diverses adaptations de la loi étaient en outre proposées dans l'avant-projet B et pouvaient être insérées aussi bien dans le projet A1 que dans le projet A2. Ces adaptations étaient les suivantes :

- > Parmi les articles que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat figuraient ceux qui régissent les candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5) et le dépôt des listes au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3).
- > La mise en œuvre de la motion 2023-GC 33 « Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg » faisait partie des « adaptations diverses » proposées par l'avant-projet B.
- > Enfin, il a été constaté que le terme « nullité de son vote » actuellement inscrit à l'art. 18 al. 2 LEDP porte à confusion. Il s'agissait de proposer une correction à cet égard.

3 Consultation publique

Les trois avant-projets (A1, A2 et B) ont été mis en consultation du 4 septembre au 6 décembre 2024. De manière générale, ces avant-projets ont été salués, notamment les études menées en vue du projet A2. Globalement, la majorité des entités ayant pris part à la consultation se sont montrées favorables, voire très favorables, à la variante A2 (Bulletin électoral officiel unique) de préférence à la variante A1 (Listes multiples et candidatures multipliées). C'est ainsi le cas de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) qui relevait que ce système, déjà instauré dans d'autres cantons, avait démontré son efficacité et réduit significativement le nombre de bulletins nuls tout en simplifiant le travail des bureaux électoraux. Parmi les partis politiques représentés au Grand Conseil, les Vert-e-s, le Parti socialiste et le Centre Gauche-PCS soutenaient la variante A2 sans réserve. Le Centre estimait quant à lui que la variante A1 répondait aux attentes des motionnaires et estimait qu'une « petite réforme » (soit la variante A1) serait plus simple et moins impactante à mettre en œuvre, mais pourrait également soutenir la variante A2 qui présentait à ses yeux les avantages de simplifier les modalités de vote et d'éviter d'imposer aux bureaux électoraux de nouveaux processus de traitement et de contrôle potentiellement sujets à des erreurs. Le Parti libéral-radical se déclarait lui favorable à la variante A1 avec quelques ajustements, estimant que celle-ci permettait en particulier aux partis politiques de maintenir une capacité stratégique pour constituer des alliances. L'Union démocratique du centre avait indiqué ne pas avoir de remarque.

La Chancellerie d'Etat avait enfin insisté sur le défi technique que représenterait la mise en œuvre de la variante A2, qu'elle soutenait par ailleurs sur le fond. Un tel changement nécessiterait d'importantes adaptations de l'application informatique utilisée pour la saisie des résultats, leur consolidation et la répartition des sièges, ainsi que la formation approfondie des différents acteurs impliqués dans le processus de dépouillement (communes, préfectures...). Elle rappelait par ailleurs que l'année 2026 sera une année électorale chargée, avec les élections communales générales au printemps avant les cantonales de l'automne. Ce calendrier excluait, selon elle, une mise en œuvre des nouvelles dispositions pour les élections communales (8 mars 2026 pour le premier tour, 29 mars pour le second), tout du moins si le traitement du dossier par le Parlement n'était pas possible avant mai 2025, ceci afin de garantir le temps nécessaire tant pour le développement de la solution informatique que pour les tests et la formation des personnes concernées, dans l'optique d'assurer la stabilité du système dans une période de scrutins rapprochés.

S'agissant de la forme à donner au bulletin électoral unique à cocher, toutes les entités consultées, lorsqu'elles s'expriment sur le sujet, admettent ou soutiennent la proposition de voir les candidatures présentées sous la forme de listes (et non par exemple uniquement sous la forme d'une liste unique de l'ensemble des personnes candidates). Les Vert-e-s, sans s'y opposer, constatent toutefois que cette présentation n'est pas indispensable s'agissant d'une élection selon le système majoritaire dans laquelle la liste sous laquelle apparaît un candidat ou une candidate n'a pas d'impact sur le résultat. Le PCS-CG souhaite quant à lui que l'ordre des listes soit tiré au sort.

Les modifications proposées dans l'avant-projet B ont quant à elles été largement soutenues, avec quelques remarques. Le PLR rappelait notamment son opposition aux enveloppes de vote préaffranchies, la Chancellerie d'Etat appelant pour sa part à examiner cette question dans le cadre du plan d'assainissement des finances de l'Etat.

Il sera revenu pour le détail des adaptations des avant-projets consécutifs aux prises de position reçues dans le cadre de cette consultation ci-dessous.

4 Choix de la variante soumise au Grand Conseil

Après avoir pris connaissance des prises de position reçues dans le cadre de la consultation publique, en particulier celles des partis politiques représentés au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a décidé de transmettre au Parlement le projet de loi correspondant à l'avant-projet A2, soit la variante du « Bulletin électoral officiel unique », avec quelques adaptations consécutives aux retours de la consultation publique, ainsi que l'essentiel de l'avant-projet B, à l'exception du pré-affranchissement des enveloppes de vote (voir 5.5). Le Conseil d'Etat relève que tant les experts que les différents intervenants « techniques » dans le processus de dépouillement (communes, préfectures et Chancellerie d'Etat) relèvent la clarté du bulletin unique, la simplicité du dépouillement et la diminution consécutive des risques d'erreurs, ainsi que la simplicité pour l'électeur ou l'électrice. Le principal défaut de cette solution réside dans la disparition de la possibilité d'utiliser la « provenance » des suffrages pour inférer le comportement supposé des électeurs et électrices lors de leur choix. Prenant acte que la grande majorité des partis politiques soutiennent cette variante ou pourraient la soutenir malgré cela, le Gouvernement estime que ses avantages pour la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté l'emporte à l'évidence sur l'intérêt, d'ailleurs à relativiser, des analyses post-électorales.

Le Conseil d'Etat relève toutefois la nécessité d'une adaptation rapide de la LEDP, afin qu'elle puisse s'appliquer au plus tard pour les prochaines élections cantonales générales de l'automne 2026. Si le Grand Conseil devait ainsi finalement revenir au projet qui lui a été soumis en 2023, le Conseil d'Etat annexe au présent message le texte de l'avant-projet A1 ainsi que le commentaire des articles tels que mis en consultation en septembre dernier afin que le Parlement puisse, le cas échéant se prononcer lors de la même session sur le système qui devra être appliqué.

5 Rapport explicatif relatif au projet de loi

5.1 Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire

5.1.1 Bulletin électoral officiel

Le présent projet de loi propose d'atteindre le but visé par la motion 2019-GC-187 Mauron/Collomb par l'introduction dans la LEDP de règles prévoyant que, lors des élections organisées selon le scrutin majoritaire, les électeurs et les électrices n'exercent plus leur droit de vote au moyen du même matériel électoral que lors des élections organisées selon le scrutin proportionnel en se servant directement des listes électorales (art. 68 LEDP), mais en utilisant un bulletin électoral officiel élaboré par l'organe compétent sur la base des listes électorales (art. 35a et 37a apLEDP). Comme son nom l'indique, ce bulletin serait :

- > *électoral*, en ce sens qu'il n'est utilisé que lors des élections et pas des votations, contrairement aux bulletins de vote ;
- > *officiel*, parce qu'il serait élaboré par l'organe compétent pour ce faire, sur la base des listes électorales établies par les partis, les groupes d'électeurs ou d'électrices ou les personnes candidates, lesquelles ne seraient plus distribuées en tant que telles car elles ne feraient plus partie du matériel électoral.

Par ailleurs et bien que cet adjectif n'ait pas été inclus dans le nom par souci de lisibilité, ce bulletin serait *unique*, en ce sens qu'il rassemblerait les personnes candidates figurant sur toutes les listes électorales valablement déposées.

Cette modification vise à mettre en œuvre les principes attachés au droit de vote, garantis par l'art. 34 Cst., en tentant de faire diminuer les taux de votes nuls tels qu'ils existent selon le système actuel. Ces taux tiennent à ce que de trop nombreux électeurs ou électrices glissent plusieurs listes dans leur enveloppe de vote, ce qui conduit à la nullité de leur vote. Quand bien même leur volonté est en soi claire, parce que le nombre de leurs suffrages ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, cette volonté n'est pas prise en compte dans le résultat.

Le système du bulletin électoral officiel permettra de corriger cette situation et aurait en outre pour effet de faciliter le dépouillement par divers moyens techniques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

5.1.2 Election selon le scrutin majoritaire

La règle du scrutin majoritaire veut que les personnes élues soient celles qui, au premier tour de scrutin, ont obtenu la majorité absolue des listes ou bulletins et, au second tour, ont obtenu le plus de suffrages (art. 89 LEDP). Ce mode de scrutin se distingue donc fondamentalement du scrutin proportionnel, dont le résultat dépend dans un premier temps du nombre total de suffrages de parti ou de liste (art. 72 al. 2 let. c LEDP), lequel correspond à la somme des suffrages dits nominatifs donnés aux personnes candidates qui figurent sur cette liste électorale (art. 70 LEDP) et des suffrages dits complémentaires de cette liste (art. 71 LEDP) – qui correspondent aux lignes vides d'une liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre figurent dans l'en-tête.

L'introduction du système du bulletin électoral officiel dans le mode majoritaire aura un effet de clarification bienvenu, outre l'amélioration qu'on peut en attendre sous l'angle des taux de nullité. Le fait que les électeurs et les électrices exercent aujourd'hui leur droit de vote en se servant du même matériel électoral, ou presque, soit des listes électorales, tend en effet à atténuer la différence entre scrutin majoritaire et proportionnel, voire à créer de la confusion à ce propos, et peut-être même à suggérer des comportements de vote adaptés au scrutin proportionnel dans le cas d'un scrutin majoritaire où ils n'ont guère de sens.

En cas de scrutin majoritaire, le fait qu'une personne candidate figure sur une liste électorale plutôt qu'une autre n'exerce aucun effet sur le sort de son élection, faute de suffrages de liste. De même, le sort de deux personnes candidates figurant sur la même liste n'est pas lié dans un premier temps, comme c'est justement le sens du scrutin proportionnel. Les en-têtes de listes sont dépourvus d'influence sur le résultat de l'élection, mais ont une portée informative sur l'appartenance ou la sensibilité politique des personnes candidates figurant sur cette liste. Partant, les lignes laissées vides sur une liste électorale, par la force politique qui l'a établie et/ou par l'électeur ou l'électrice qui s'en est servi, n'ont pas d'effet sur le sort d'une élection majoritaire. Cela, au contraire de ce qui vaut selon la règle du scrutin proportionnel, qui connaît la notion de suffrage complémentaire.

Les alliances entre listes, dont il va encore être question plus loin, n'exercent pas non plus d'effet juridique sur le dépouillement et le résultat. Par contre, les noms et les numéros de listes signalent que les personnes candidates figurant sur ces listes faisant alliance souhaiteraient être élues ensemble, et peuvent ainsi créer une dynamique politique. En revanche, ils ne signifient pas que les suffrages obtenus par les personnes candidates sur une liste profiteraient aussi aux personnes candidates figurant sur une autre liste faisant alliance avec elle.

Il n'y a que des suffrages nominatifs en cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, et pas de suffrages complémentaires et de listes, ce que le système actuel des listes multiples tend à faire perdre de vue, en facilitant au sein du corps électoral une assimilation erronée avec le mode de scrutin proportionnel.

5.1.3 Bulletin « à cocher », bulletin « à remplir » et bulletin « à cocher et à remplir »

Le présent projet de loi repose en revanche sur une distinction entre trois types de bulletins électoraux officiels, selon qu'il en va d'une élection majoritaire organisée d'un côté selon les règles générales (art. 83 ss LEDP) ou de l'autre selon les règles applicables en cas d'élection majoritaire avec un nombre réduit de candidatures (art. 95 s. LEDP), d'élection complémentaire (art. 97 LEDP) ou d'élection majoritaire ouverte (art. 98 ss LEDP) :

- > dans le premier cas (élection selon les règles ordinaires), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b) ;
- > dans les autres cas (élection ouverte ou organisée selon les règles d'une élection ouverte), l'élection majoritaire pourrait donner lieu à l'établissement par l'organe compétent d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b), d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c ou d'un *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* (art. 37d).

Le *bulletin électoral officiel à cocher* et le *bulletin électoral officiel à remplir* sont des modèles qui se rencontrent dans la majorité des cantons qui connaissent ce système. Le Conseil d'Etat propose de les intégrer à la LEDP comme indiqué ci-dessus. Le troisième type de bulletin, à savoir le *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* (ou bulletin mixte) est une solution notamment adoptée par le canton de Vaud.

En cas d'élection majoritaire selon les règles générales :

- > Lorsque les règles générales sont applicables, le bulletin électoral officiel serait « à cocher » (art. 37b), comme il existe dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Ce bulletin à cocher comporterait les noms de toutes les personnes candidates, avec indication des mêmes informations personnelles qu'actuellement, chaque nom d'une personne candidate étant mis en face d'une case à cocher pour lui accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel à cocher indiquerait le nombre maximal de coches autorisé et préciserait clairement qu'une coche surnuméraire entraînerait la nullité du bulletin dans son ensemble.

En cas d'élection majoritaire ouverte selon les règles particulières :

- > *lorsqu'aucune liste électorale ne sera déposé (absence de candidats)*, de sorte que le corps électoral soit amené à voter pour toute personne éligible (art. 98 ss LEDP), le bulletin électoral officiel sera « à remplir » (art. 37c), comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich. Ce bulletin à remplir sera vierge de tout nom et comportera autant de lignes à remplir qu'il y aura de sièges à pourvoir. Pour attribuer un suffrage à une personne éligible, les électeurs et les électrices rempliront une ligne de leur main. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel indiquera qu'il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin, que la répétition du même nom est censée non écrite, et que le nom des personnes en surnombre sera supprimé à commencer par le bas du bulletin.
- > *lorsque le scrutin comportera autant de candidats que de sièges à pourvoir*, les deux types « ordinaires » de bulletins seront mis à disposition des électeurs et électrices pour exercer leur droit de vote, à savoir un bulletin électoral officiel à cocher et un bulletin électoral officiel à remplir.
- > *Enfin, lorsque le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées sera inférieur à celui des sièges à pourvoir*, le Conseil d'Etat propose de recourir à un système mixte, dans lequel les types de bulletin électoral officiel « à cocher » et à « remplir » seront combinés, en prévoyant un bulletin sur lequel figurera le nom des personnes candidates (à cocher) puis le nombre de lignes vides (à remplir) nécessaire à atteindre le nombre de tous les sièges à pourvoir. Ceci afin d'éviter à l'électeur ou l'électrice d'avoir à recopier le nom de candidats ou candidates annoncé-e-s. Certains cantons pratiquent ce système mixte, comme Vaud.

5.1.4 Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher

Parmi les cantons qui connaissent le système du bulletin électoral officiel à cocher, on note une différence entre ceux dont le bulletin fait figurer les noms de personnes candidates selon un ordre qui tient ou ne tient pas compte des listes auxquelles elles appartiennent. A l'élection au Conseil des Etats dans les cantons de Genève et de Vaud, les personnes candidates apparaissent ainsi sur le bulletin unique groupées ou classées par liste, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste. A la même élection dans le canton du Valais, le bulletin

unique mentionne les personnes sortantes avant les autres personnes candidates, dans les deux cas dans l'ordre alphabétique.

Vu la pratique actuelle des listes multiples et l'importance pratique et politique que les partis et les acteurs politiques accordent à ces listes, dont témoigne en particulier la pratique actuelle des alliances entre listes sur laquelle on reviendra, le Conseil d'Etat propose que le bulletin électoral officiel à cocher soit structuré par listes (art. 37b apLEDP). Le nom et la qualité des personnes candidates seraient donc, comme dans les cantons de Genève et de Vaud, mentionnés sous le titre et le numéro de leur liste respective, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste.

Les alliances entre listes pourraient être indiquées dans le titre des diverses listes alliées mais demeurant séparées, ou dans le titre unique d'une liste unique formée par deux ou plusieurs partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices. Pour les raisons expliquées plus loin, les candidatures multipliées, du même nom sur deux ou plusieurs listes alliées, ne seraient cependant alors plus acceptées.

5.1.5 Election tacite au premier tour exclue

Dans l'écrasante majorité des cas (par exemple 72 sur 75 en 2021), les élections majoritaires au conseil communal ont lieu sous la forme d'élections ouvertes, parce que le nombre de personnes candidates était égal (ou inférieur) au nombre de sièges à pourvoir. Or, dans toutes les communes où les personnes candidates étaient en nombre égal à celui des sièges à pourvoir, toutes ces personnes ont été élues, avec une très large avance sur les autres personnes éligibles ayant reçu des suffrages. La question s'est donc posée d'une modification de la LEDP, consistant à autoriser l'élection tacite des personnes candidates dès le premier tour.

Une éventuelle modification à cet égard n'a pas été retenue. Le Conseil d'Etat relève à ce propos que le régime de l'élection tacite au premier tour a été supprimé lors de l'adoption de la nouvelle LEDP en 2001, pour éviter que des personnes candidates soient élues sans que leur élection n'ait jamais été légitimée par un scrutin en bonne et due forme. Le souci et le besoin de légitimité démocratique qui avaient guidé cette réforme de 2001 n'est pas moins important aujourd'hui.

5.2 Comparaison intercantonale

5.2.1 Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système tel qu'il est actuellement prévu par la LEDP à Fribourg en matière d'élection selon le mode de scrutin majoritaire fait aujourd'hui figure de cas particulier en Suisse, en tout cas en ce qui concerne l'élection au Conseil des Etats. Le canton de Lucerne est semble-t-il le seul autre canton suisse à appliquer ce régime pour cette élection.

Abstraction faite des cantons où l'élection au Conseil des Etats a lieu selon le mode de scrutin proportionnel (Neuchâtel et Jura) et du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures lequel élit sa députation lors de la Landsgemeinde, tous les autres cantons connaissent le système du bulletin unique, qu'il soit à cocher (Schwyz, Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais et Genève) ou à remplir (Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Argovie et Thurgovie).

Pour l'élection au Conseil d'Etat (exécutif cantonal, « Regierungsrat »), le constat est plus nuancé, mais le système actuel fribourgeois est minoritaire, puisqu'on ne le rencontre apparemment que dans les cantons de Lucerne, Valais, Neuchâtel et Jura.

5.2.2 Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité

Durant les débats de commission et de plenum, plusieurs intervenants ont émis le souhait que la révision envisagée à Fribourg tire parti d'une comparaison avec la situation dans les autres cantons. Les experts consultés se sont donc attelés à vérifier ou à infirmer l'hypothèse de base, selon laquelle le système du bulletin électoral officiel (à cocher ou à remplir) conduit statistiquement à des taux de nullité inférieurs à ceux observés dans le Canton de Fribourg et son système actuel des listes multiples à choix unique.

Les experts ont cependant indiqué qu'une comparaison intercantonale se heurtait à de nombreuses et importantes difficultés méthodologiques, que seuls des moyens disproportionnés auraient permis de surmonter. Les règles régissant la nullité des votes sont en effet différentes d'un canton à l'autre, de même que leur application, ce qui réduit la pertinence de leur mise en parallèle. C'est ainsi par exemple que tous les cantons ne traitent pas de la même manière les votes par correspondance rentrés hors délais, tantôt en les incluant dans les nuls, tantôt en en faisant une catégorie à part.

Les taux de votes nuls varient ensuite en fonction de circonstances très particulières et difficiles à identifier, liées tantôt à l'organisation du vote, tantôt à la situation politique, tantôt au nombre ou à l'identité des personnes candidates. A titre d'exemple de ces variations circonstanciées, on peut citer le taux exceptionnellement élevé de 11,54% à l'élection complémentaire au Conseil d'Etat de Berne en 2008, qui s'explique toutefois par le fait qu'une seule candidature avait été déposée dans le délai, ce qui avait conduit un grand nombre d'électeurs et d'électrices à manifester leur volonté de telle manière que leur vote a été considéré comme nul, par exemple parce qu'il portait sur une personne non candidate (arrêt TF 1C_217/2008 du 3.12.2008).

On peut aussi citer les taux de nullité et d'abstention plus élevés qu'à l'accoutumé dans le canton du Valais, suite à l'introduction d'un système de gommettes ou vignettes (adressées par enveloppe séparée pour être collées sur le certificat de vote en sus de la signature) destiné à empêcher la fraude électorale telle que celle qui a avait été dénoncée lors des élections cantonales de 2017 (où un individu avait été soupçonné d'avoir volé des bulletins de vote et de les avoir envoyés munis d'une fausse signature). Ces taux ont d'ailleurs conduit le Valais à renoncer à ce dispositif, en dépit de leur diminution constante de scrutin en scrutin, liée à la familiarisation progressive du corps électoral.

Dans les chiffres cités ci-après, ces anomalies statistiques sont sciemment écartées (et remplacés par une croix « X »), avec autant de perspicacité que possible, mais avec toute la prudence que cela implique sur les conclusions qu'on peut dès lors tirer des chiffres retenus.

5.2.3 Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse

En dépit de l'avertissement de prudence qui précède, la comparaison de la situation fribourgeoise avec les autres cantons, pris en considération pour pratiquer **le système du bulletin unique à cocher ou à remplir de plus ou moins longue date, permet d'affirmer qu'on peut espérer une réduction sensible des taux de nullité de l'introduction de ce système, en lieu et place du système actuel**. Lors des élections au Conseil des Etats et au Conseil d'Etat de ces cantons prises en considération sur la base des chiffres disponibles on-line, les taux de nullité ont été globalement inférieurs à ceux relevés lors de ces mêmes scrutins à Fribourg.

Taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	FR	VD	GE	TI	BE	ZH
1999	1.63 -	- -	0.77 -	- -	- -	- -
2003	1.60 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0.71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MOY	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 1.09

Dans le tableau qui précède, les taux de nullité observés à Fribourg sont en moyenne supérieurs à ceux observés dans les cantons mis en comparaison qui et depuis qu'ils connaissent le système du bulletin unique (ce qu'on indique en grisant la colonne). Dans tous ces cantons, les taux sont même assez largement inférieurs à ceux du canton de Fribourg en moyenne, tant au premier qu'au second tour. Alors qu'à Fribourg le taux de nullité moyen est de 1.86% et de 2.35%, il est en moyenne dans ces cantons comparés respectivement de 0.74% et de 0.51%. A en croire ces chiffres, le système fribourgeois actuel des listes multiples semble donc occasionner des taux de nullité supérieurs à celui des cantons à bulletin unique de l'ordre de 1.0 à 1.75%, en particulier au second tour.

Ces constats ne sont toutefois que partiellement corroborés par les chiffres issus de deux cantons qui connaiss(ai)ent le système des listes multiples (jusqu'à récemment), soit les cantons du Valais (jusqu'en 2019) et de Lucerne (jusqu'à ce jour). Certes, en Valais, les taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats étaient en moyenne de 2.21% au premier tour et de 1.36% au second tour entre 1995 et 2019 (soit avant le changement susmentionné), ce qui est comparable à Fribourg et supérieur aux taux relevés dans les systèmes à bulletin unique. En revanche, à Lucerne, le taux de nullité au premier tour n'était en moyenne que de 0.96% entre 2007 et 2023 et au second tour de 1.09% en 2015, ce qui n'est éloigné de la moyenne des autres cantons comparés que d'environ 0.5%.

Taux de nullité à l'élection au Conseil d'Etat au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -
2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52	0.60	

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
				0.29	-	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MOY	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Un constat similaire s'impose sur la base d'une comparaison des taux moyens de nullité observés dans divers cantons au premier et au second tour de leur élection à l'exécutif cantonal, soit au Conseil d'Etat ou au « Regierungsrat ». Le Tessin n'est plus pris en compte ici, car son exécutif est élu au suffrage proportionnel.

En moyenne à Fribourg, le taux de nullité a été de 1.31% au premier tour et de 0.91% au second tour de scrutin entre 2001 et 2023. Ces chiffres sont comparables à ceux de Vaud pour la même période durant laquelle ce canton élisait son gouvernement avec le même système de listes multiples, soit 1.39% et 0.88%. Les taux observés en Valais sont assez supérieurs, à 3.06% et 1.87%, si l'on tient compte d'années (2005 et 2009) où ils ont été exceptionnellement élevés pour une raison inconnue.

Tous ces cantons à listes multiples durant les années passées obtiennent donc des chiffres plus élevés qu'en moyenne ceux des cantons à bulletin unique, depuis qu'ils appliquent ce système à l'élection au gouvernement cantonal (ce qu'on indique en grisant la colonne), puisqu'ils étaient dans ce cas de 0.78% au premier et de 0.32% au second tour de scrutin. Sur la base de ces chiffres, l'introduction dans le canton de Fribourg du système du bulletin électoral officiel laisse également espérer une baisse du taux moyen de nullité de l'ordre de 0.5% à chaque tour de l'élection du Conseil d'Etat, soit de près de la moitié du taux moyen actuel.

Cette affirmation tend à être corroborée par la comparaison avec la situation dans le canton de Lucerne, dont on répète qu'il connaît le même système de listes multiples que Fribourg, puisque le taux de nullité moyen lors de l'élection du gouvernement cantonal a été entre 2005 et 2023 de 1.19% et de 1.09% respectivement au premier et au second tour de scrutin. Ce qui est en effet comparable à Fribourg, et donc supérieur aux taux atteints dans les cantons à bulletin unique, de moins ou de plus du double.

5.3 Incidences sur la situation et la pratique actuelles

5.3.1 Abandon des candidatures multipliées

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aura pour conséquence de ne plus permettre les candidatures dites multipliées, par quoi on désigne la pratique consistant à ce qu'une même personne candidate figure sur les diverses listes électorales de divers partis faisant alliance.

Cette pratique a été jugée conforme à la LEDP dans sa version actuelle, tant par le Tribunal cantonal (arrêt 601 2011 152 du 20 décembre 2011) que par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_5/2012 du 27 mars 2012). Ce dernier a cependant relevé par *obiter dictum* que ce procédé n'était « pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti pourrait laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti ». Cela étant, le corps électoral était suffisamment informé de l'appartenance politique des personnes candidates « par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là ».

Les candidatures multipliées sont actuellement une pratique à laquelle le Conseil d'Etat proposait de donner une base légale dans son projet 2020-DIAF-48, avec l'art. 55 al. 4. Cet article fait partie de ceux que le Grand Conseil a renvoyés au Conseil d'Etat.

En cas d'introduction d'un bulletin électoral officiel sur lequel les personnes candidates figureraient par listes (à l'exemple du canton de Vaud), une alliance entre listes devrait prendre la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») ou d'une liste commune portant un nom idoine (p. ex. « Alliance des partis A et B » si cette alliance devait être mise en évidence sur le bulletin lui-même. Or, il n'est pas envisageable que les diverses listes d'une alliance soient reproduites séparément sur le bulletin électoral officiel à cocher et que le nom des personnes candidates de cette alliance figure dans chacune d'entre elles. Une telle reprise du système actuel des candidatures multipliées violerait l'égalité de vote, puisque le nom de certaines personnes candidates figurerait deux ou plusieurs fois sur le bulletin unique, contrairement à celles dont la liste ne fait pas alliance avec une autre.

Par ailleurs, le fait que certains noms figurent plusieurs fois sur un bulletin électoral officiel à cocher nuirait gravement à la fidélité et à la sécurité du vote, en entraînant probablement de nombreux votes nuls. Dans le système du bulletin à cocher, le nombre de suffrages à accorder correspond à un nombre maximal de croix ou de coches que l'électeur ou l'électrice peut y apposer. Or, si le même nom figurait plusieurs fois sur le même bulletin, par souci qu'il figure sur plusieurs listes alliées, un grand nombre d'électeurs et d'électrices le cocheraient plusieurs fois. Cela étant fait, soit ces électeurs et électrices dépasseraient ensuite le nombre de coches autorisées (pour accorder leurs suffrages à autant de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir), soit elles n'épuiseraient pas leur droit de vote en soutenant moins de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir (pour ne pas dépasser le nombre maximal de croix).

En d'autres termes, le maintien de candidatures multipliées sur le bulletin électoral officiel reproduirait sous une forme nouvelle un problème similaire à celui que ce nouveau système aurait justement pour but de résoudre.

5.3.2 Statistiques de provenance

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aurait pour conséquence de ne plus permettre l'établissement de statistiques dites « de provenance des suffrages [du canton] ». A la demande des acteurs et des partis politiques, la Chancellerie d'Etat établit et fournit de telles statistiques, sous la forme de feuilles de calcul présentant de manière systématique pour tel ou tel tour de scrutin le nombre de suffrages obtenus par chaque personne candidate respectivement sur une liste sans en-tête, sur une liste non modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci, sur une liste modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci ou encore sur une liste modifiée d'un autre parti ne faisant pas alliance. Les personnes candidates et les responsables de partis s'intéressent à ces chiffres dans la mesure où ils permettraient d'en tirer certains constats sur le comportement de vote des électeurs et électrices.

Les partis et les protagonistes politiques en concluent typiquement que leur alliance « a bien fonctionné » ou pas au sein de leurs électeurs et électrices respectifs. Quant au nombre de bulletins ou listes non modifiées, il sert à déterminer si les électeurs ou les électrices ont ou n'ont pas été « discipliné-e-s », en ce sens qu'ils ou elles ont plus ou moins massivement suivi le mot d'ordre de « voter en bloc ».

Ces analyses que les protagonistes et les partis politiques fondent sur les chiffres fournis par la Chancellerie d'Etat ne sont assurément pas dépourvues de toute pertinence statistique, d'utilité pratique et donc d'intérêt public (art. 137 Cst.).

5.4 Spécimens

5.4.1 Exemples de bulletin électoral à cocher

**BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR
DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023**

Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :

ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !

Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.

LISTE N° 1 LES VERT'LIBÉRAUX	
☐ MATTER Michel – Chêne-Bougeries	☐
LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S	
☐ MAZZONE Lisa – Genève	☐
☐ SOMMARUGA Carlo – Genève	☐
LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD	
☐ VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève	☐
☐ OBERSON Philippe – Genève	☐
LISTE N° 4 LE CENTRE	
☐ MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive	☐
LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE	
☐ CRUCHON Pablo – Genève	☐
☐ PARMENTIER Danielle – Vernier	☐
LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE: SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL	
☐ PINI Jessica – Genève	☐
☐ THION Guillaume – Bernex	☐
LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS	
☐ POGGIA Mauro – Genève	☐
LISTE N° 8 UDC	
☐ AMAUDRIUZ Céline – Genève	☐
LISTE N° 9 PLR LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVE	
☐ DE MONTMOLLIN Simone – Laconnex	☐

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023 STÄNDERATSWAHLEN VON 22. OKTOBER 2023

Pour voter, vous devez cocher la case figurant à côté du (de la) candidat(e) de votre choix, comme ci-contre. Vous pouvez cocher deux cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera nul !

Um zu wählen, müssen Sie, wie nachfolgend abgebildet, das Kästchen neben dem Kandidaten / der Kandidatin Ihrer Wahl ankreuzen. Sie dürfen maximal zwei Kästchen ankreuzen, ansonsten ist Ihr Wahlzettel ungültig !



☐ **MARET Marianne**

Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrents

☐ **RIEDER Beat**

Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wiler

☐ **ADDOR Jean-Luc**

Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse

☐ **ALPIGER Claudia**

Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig

☐ **BOGIQI Aferdita**

Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx

☐ **DESSIMOS Céline**

Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois

☐ **JANSEN Philippe**

Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert'libéraux, Sion

☐ **NANTERMOD Philippe**

Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry

☐ **SALZMANN Jeannette**

Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

5.4.2 Exemple de bulletin électoral à remplir



Kanton Bern
Canton de Berne

↳ leer lassen/laisser libre

U/N:	L/B:

Wahlzettel

Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin

Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

5.4.3 Exemple de bulletin électoral à cocher et à remplir



Bulletin officiel
pour l'élection
du 22 octobre 2023
au Conseil des États

1^{er} tour

Cochez maximum 2 cases.

☒ correct

☐ faux

☐ correction

Jeunes vert-exs vaudois-exs

☐ **ZIMMERMANN Angela**
Co-présidente des Jeunes Vert-exs Vaud, Biologiste, Lausanne

Les Libres

☐ **GÉTAZ Emmanuel**
Pdt Les Libres, Cons.com., Pdt Fond.Cully Jazz, Producteur, Montreux

Jeunesse socialiste vaudoise - JSV

☐ **JANEIRO Margarida**
Cons. communale, Secr. des écoles, Etu. socioéco., Bourg-en-Lavaux

Les Indépendants vaudois

☐ **MEYLAN François**
Conseiller financier, Président associatif, Morges

L'Alliance vaudoise (PLR - UDC - Le Centre)

☐ **BROULIS Pascal**
Ancien conseiller d'État, président d'Y-Parc, Sainte-Croix

☐ **BUFFAT Michael**
Conseiller national, Diplôme fédéral d'expert en économie bancaire, Vuarrens

Parti socialiste vaudois - Les Vert-e-s vaudois-es

☐ **MAHAIM Raphaël**
Conseiller national, avocat, Lussy-sur-Morges

☐ **MAILLARD Pierre-Yves**
Conseiller national, Président Union syndicale suisse, Renens

POP - Parti Ouvrier et Populaire

☐ **TIMOFTE Anaïs**
Politologue, Conseillère communale, Co-présidente de groupe, Lausanne

☐ **DRIDI Zakaria**
Informaticien, assistant parlementaire GCVD, Grève du Climat, Montreux

Ensemble à Gauche (da., S&E, solidaritéS, indép.)

☐ **CHEVALLEY Ella-Mona**
Conseillère communale, master environnement EPFZ, Yverdon-les-Bains

☐ **BUCLIN Hadrien**
Chercheur, député, SSP, ASLOCA, coopérative Jardin Potager, Lausanne

VERT'LIBÉRAUX

☐ **WEBER Céline**
Conseillère nationale, Ingénieure en énergies renouvelables, La Rippe

☐ _____

☐ _____

⚠ Ce bulletin ne doit pas contenir plus de 2 suffrages – Le cumul n'est pas admis

5.5 Autres modifications proposées

Comme indiqué plus haut, les autres modifications proposées indépendamment de la révision des modalités de l'élection selon le système majoritaire (avant-projet B mis en consultation publique en septembre 2024 en parallèle aux avant-projets A1 et A2) ont été globalement soutenues par les entités ayant pris position. Il s'agissait

- > De quelques adaptations terminologiques (usage des expressions « matériel de vote » et « matériel électoral ») ;
- > D'une proposition d'adaptation de l'art. 18 al. 2 LEDP. En effet, le terme « nullité de son vote » actuellement inscrit dans cet article porte à confusion, ce qui entraîne des pratiques disparates notamment dans les communes. Il est proposé de modifier ce terme en reprenant la solution notamment adoptée dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel.
- > De la mise en œuvre de la motion 2023-GC 33 « Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg » ;
- > D'une précision en lien avec les élections ouvertes à l'art. 82 al. 1
- > Du thème relatif aux candidatures admises au second tour de l'élection majoritaire, respectivement du dépôt des listes au second tour. Il s'agit là de certains de projets d'articles que le Grand Conseil avait renvoyé au Conseil d'Etat en 2023 ;

Ces modifications ont donc été intégrées dans le présent projet de loi, à l'exception de l'art. 18 al. 3 let. a destiné à mettre en œuvre la motion 2023-GC-33 qui demandait que les enveloppes de vote par correspondance soient préaffranchies et que leur renvoi soit donc pris en charge par l'Etat. La situation des finances cantonales, au vu des projections sur les prochaines années, a en effet incité le Conseil d'Etat à initier un « Plan d'assainissement des finances de l'Etat », dans le cadre duquel il conviendra d'examiner les possibilités de limiter la hausse chronique des charges. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime nécessaire de sursoir à la mise en œuvre de la motion 2023-GC-33.

5.6 Entrée en vigueur

La question du calendrier de mise en œuvre du présent projet de loi revête une importance critique. Comme l'a relevé la Chancellerie d'Etat dans sa prise de position (voir 3), l'année 2026 sera une année électorale chargée avec les élections communales générales au printemps (1^{er} tour le 8 mars, second tour le 29 mars) et les élections cantonales générales de l'automne (8 et 29 novembre).

Or la concrétisation des dispositions du présent projet de loi requière d'importantes adaptations techniques, que ce soit au niveau de l'application utilisée pour le dépouillement que pour l'établissement de nouvelles versions des procès-verbaux ou encore l'importante étape de la formation des nombreux acteurs du processus de dépouillement, tant au niveau communal que préfectoral ou au niveau de la Chancellerie elle-même. La sûreté et la sécurité du dépouillement sont par ailleurs essentielles pour ce processus au cœur de notre système démocratique, pour assurer l'exactitude des résultats et leur légitimité. Il sera donc important de pouvoir procéder à des tests poussés et aux corrections nécessaires si requises. Une solution de prudence aurait pu être de reporter l'entrée en vigueur des présentes modifications à 2027, voire à 2028 pour éviter que leur première application coïncide avec les élections fédérales. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'une telle option n'est pas envisageable : les problématiques soulevées lors des derniers scrutins et qui ont motivé le présent projet de loi doivent avoir été clarifiées au plus tard pour les prochaines élections cantonales, soit à l'automne 2026. Le Conseil d'Etat estime en revanche que l'application des nouvelles dispositions aux élections communales générales du printemps 2026 n'est pas indispensable, celles-ci n'ayant pas suscité les mêmes questionnements. Aussi, afin d'éviter aux communes de modifier leur système de dépouillement à quelques mois de leurs élections générales, le Conseil d'Etat propose que le présent projet entre en vigueur au 1^{er} juillet 2026, soit après les élections communales générales⁸, mais avant les élections cantonales de

⁸ A noter le cas d'une éventuelle fusion de communes entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2027 : en application de l'art. 136b LCo, l'élection des nouvelles autorités serait alors reportée aux 6 et 27 septembre 2026. Celle-ci se déroulerait alors conformément aux nouvelles dispositions de la LEDP. A ce jour toutefois, aucun projet de fusion devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2027 n'a été annoncé au Service des communes.

l'automne. Il relève toutefois que ce délai d'un peu plus d'une année représentera déjà un important défi pour les différentes entités chargées de préparer la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales.

5.7 Commentaire des articles du projet de loi

Article 3 al. 2, art. 7 al. 1 et art. 12 titre médian, al. 1 let. b et al. 4

Il a été constaté que les expressions « matériel de vote » et « matériel électoral » sont utilisées sans véritable logique dans la LEDP, ce qui pourrait conduire à des incompréhensions. Il est proposé de renoncer au terme « matériel électoral » au profit du seul et unique terme « matériel de vote ». Ce terme est déjà utilisé de manière générique et compris comme tel pour désigner le matériel remis aux citoyennes et aux citoyens tant pour les votations que pour les élections. C'est par ailleurs de cette manière « générique » que ce matériel de vote est déjà défini de longue date à l'article 10 du règlement du 10 juillet 2001 sur l'exercice des droits politiques (REDP ; RSF 115.11).

La modification proposée à l'art. 12 al. 1 let. b a pour objectif d'attirer l'attention que depuis l'adoption des articles 12a et 12b, la LEDP prévoit désormais elle-même des règles en lien avec le matériel d'information.

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

Article 17 al. 3 – Vote au local de vote

Cet alinéa est modifié de manière à clarifier la distinction à faire entre le nouvel instrument qui devra être utilisé par les citoyens et citoyennes pour exprimer leur volonté politique lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, soit le *bulletin électoral officiel* qui est introduit par la présente révision, et les instruments existants et ayant la même fonction ; soit, d'une part, le *bulletin de vote* pour les votations, d'autre part, les *listes électorales* officielles lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

La distinction entre bulletin électoral officiel à *cocher*, bulletin électoral officiel à *remplir* et bulletin électoral officiel à *cocher et à remplir* est définie aux art. 37a ss qui sont consacrés aux bulletins électoraux officiels. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces dispositions à cet égard.

Article 18 al. 2 et al. 3 let. a Vote anticipé – Principe

Concernant d'abord la proposition de modification de l'**art. 18 al. 2**, elle part du constat que les communes fribourgeoises connaissent des pratiques divergentes quant à l'application de l'expression « ... sous peine de nullité de son vote ». Avec l'expression de « vote nul », l'art. 18 al. 2 LEDP manque de clarté en créant une certaine confusion avec la notion de bulletin nul. Il s'agit ici de clarifier la situation. En effet, dans le cas où une enveloppe-réponse est retournée par un citoyen ou citoyenne à la commune mais contient un certificat de capacité qui n'est pas signé, l'article 18 alinéa 2 LEDP prévoit la « nullité de son vote ». Cela induit des pratiques diverses, selon les communes. Certaines considèrent que le vote est nul, ce qui signifie que la personne n'a pas voté, car elle ne l'a pas fait valablement. D'autres communes considèrent qu'un vote valable a eu lieu, mais que les bulletins de vote et les listes électorales accompagnant le certificat de capacité civique sont nuls.

Dans le premier cas l'influence de cette décision se fait sentir sur le taux de participation ; dans le deuxième cas, l'influence se fait sentir sur le nombre de bulletins nuls.

L'art. 18 al. 2, dans sa teneur actuelle, date de la révision totale de la LEDP 2001. Les travaux préparatoires à son sujet ne donnent pas d'indication expresse sur la volonté du législateur de 2001. Toutefois, le Conseil d'Etat remarque que cette disposition avait été introduite dans un article qui traite de la **validité de la réception** des votes anticipés ; il ne traite pas de la validité des bulletins ou des listes au sens des articles 23 et 24 LEDP. Par ailleurs, ces deux articles ne citent pas, comme cause éventuelle de nullité, le défaut de signature du certificat de capacité civique. Ce constat découle, selon toute évidence, du fait que des bulletins de vote ou listes électorales contenus dans une enveloppe-réponse munie d'un certificat « non-signé » ne devraient tout simplement pas se retrouver au stade du dépouillement.

Il s'ensuit que la volonté présumée du législateur de 2001 était bien celle de considérer que de tels votes ne doivent pas être pris en compte, à l'instar d'ailleurs, par exemple, des solutions adoptées dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Ce sont là les motifs pour lesquels le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de remplacer, à l'article 18 al. 2, le terme « ... sous peine de nullité de son vote » par celui de « sous peine de non prise en compte de son vote ».

Les enveloppes-réponses devront toutefois être conservées jusqu'au dépouillement du scrutin. Elles devront donc être traitées et conservées de la même manière que les votes pris en compte par le bureau électoral.

Ces modifications apparaissent dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

Articles 18 al. 2bis et 3, 22 al. 1, 2, 3 et 4 et 39 al. 1

Ces dispositions sont toutes complétées de manière à signifier qu'elles sont applicables aux bulletins électoraux officiels, en sus de l'être aux bulletins de vote et aux listes électorales officielles.

Dès lors que la terminologie utilisée est celle de « bulletin électoral officiel » sans autre précision, ces dispositions s'appliquent tant aux bulletins électoraux officiels à *cocher* de l'article 37b qu'aux bulletins électoraux officiels à *remplir* de l'article 37c et aux bulletins officiels à *cocher et à remplir* de l'art. 37d

Titre médian des articles 22b, 22c et 22d – expression « lecteurs optiques »

La *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux du 18 mai 2016 concernant l'établissement des résultats des votations populaire fédérales à l'aide de moyens techniques* distingue différents moyens techniques, notamment les compteurs à billets, les balances, les procédures de saisie et de comptage électroniques des bulletins de vote (e-counting) ainsi que les autres moyens techniques. Au titre des procédures de saisie et de comptage électroniques des bulletins de vote sont également compris dans cette expression les lecteurs optiques ainsi que les scanner.

Au vu de ce qui précède, les articles 22b, 22c et 22d traitant actuellement de la seule utilisation de « lecteurs optiques », cette dernière expression est remplacée par celle de « moyens techniques », plus générique, mais surtout plus adaptée ou adaptable aux évolutions technologiques intervenues ces dernières années et qui interviendront encore.

A noter à toutes fins utiles que, par contre, le vote électronique (e-voting) n'est pas considéré comme un tel « moyen technique ». Il ne tombe ni dans le champ d'application de cette Circulaire, ni dans celui des articles 22b, 22c et 22d.

Articles 22b al. 1 – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Autorisations

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

Pour le surplus, l'article 22b al. 1 est modifié pour étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *cocher* uniquement.

Dès lors que l'exercice du vote se fait, avec ce type de bulletin électoral officiel, au moyen d'une case à cocher comme avec les bulletins de vote, il se justifie de leur appliquer les mêmes règles.

Malgré les importantes innovations techniques intervenues ces dernières années, il appert que la technologie actuelle ne permet pas à ce jour de déchiffrer de manière suffisamment fiable pour un scrutin les écritures manuscrites. On a donc renoncé à étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *remplir* et à ceux à *cocher et à remplir*.

Articles 22c al. 1 – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Autorisations

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

Articles 22d (nouveau) – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Bulletins électoraux officiels

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

Cette nouvelle disposition vise à préciser que la lisibilité par des moyens techniques des bulletins électoraux officiels à *cocher* n'entraîne pas de dérogation aux règles générales qui s'appliquent aux bulletins électoraux officiels en ce qui concerne l'organe compétent pour les établir (alinéa 1) et en ce qui concerne leur frais d'établissement et d'impression (alinéa 3).

Le deuxième alinéa précise quant à lui que tous les bulletins électoraux officiels à *cocher* doivent être établis de manière à pouvoir être lus par les moyens techniques utilisés, ce que doit garantir la réglementation d'exécution qui prévoira donc des règles sur la présentation des bulletins électoraux officiels à *cocher*.

Article 23 – Bulletins de vote blancs et nuls

Le titre médian de cette disposition est modifié pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux seuls bulletins *de vote*. La situation concernant les bulletins *électoraux officiels* est régie par le nouvel article 24a au commentaire duquel il est renvoyé.

Article 24a (nouveau) – Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

Ce nouvel article représente le pendant de l'article 23 consacré aux bulletins de vote blancs et nuls et de l'article 24 consacré quant à lui aux listes électorales en blanc ou nulles.

Le premier alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels en blanc et prévoit qu'il s'agit des bulletins électoraux officiels qui ne comportent aucun suffrage en spécifiant ensuite ce qu'il faut entendre par là pour chacun des trois types de bulletins électoraux officiels.

Le second alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels nuls. La première lettre renvoie à une application analogique des règles de nullité des listes électorales qui peuvent être transposables aux bulletins électoraux officiels.

La seconde lettre de l'article 24a al. 2 consacre une règle particulière de nullité applicable aux seuls bulletins électoraux officiels à *cocher*, à savoir la situation dans laquelle ces derniers comportent plus de cases cochées qu'il n'y a de sièges à pourvoir, dès lors qu'il est impossible dans cette situation de déterminer avec certitude la volonté de l'électeur ou électrice.

Il a été décidé d'appliquer aux bulletins électoraux officiels à *remplir* contenant des suffrages surnuméraires les mêmes règles que celles qui s'appliquent actuellement aux listes électorales et qui figurent actuellement aux articles 86 al. 4. et 87 al. 2. Ces règles ont toutefois été déplacées dans un nouvel article 98a pour des raisons de systématique et il est renvoyé au commentaire de cette disposition s'agissant du détail de ces choix.

S'agissant enfin des bulletins électoraux officiels à *cocher* et à *remplir*, ceux-ci doivent être déclarés nuls si le nombre total de suffrages exprimés (cases cochés et noms ajoutés) est supérieur au nombre de sièges à pourvoir. Il a été renoncé à leur appliquer la règle appliquée pour les listes électorales ou les bulletins électoraux officiels à *remplir*, soit la suppression des noms surnuméraires à commencer par le bas. Il semble en effet impossible de déterminer dans un tel cas la volonté de l'électeur ou de l'électrice, le soin pris à ajouter manuellement un nom laissant supposer que les suffrages ajoutés devraient être privilégiés, bien que situés par hypothèse sous les noms imprimés à *cocher*.

Intitulé de section après section 3 – Listes électorales et bulletins électoraux officiels

L'intitulé de section 3.1 est modifié pour signifier que cette section est désormais consacrée tant aux listes électorales sous toutes leurs formes qu'aux bulletins électoraux officiels.

Article 35a (nouveau) – Listes électorales

L'introduction de cette disposition suit deux buts. Le premier est de clarifier la distinction entre les notions déjà existantes de *listes électorales*, *listes électorales définitives* et *listes électorales officielles*. Le second est de clarifier la distinction entre les *listes électorales officielles* et les *bulletins électoraux officiels*.

Le premier alinéa codifie le principe qui prévaut déjà actuellement, selon lequel les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates. Il faut lire cette disposition conjointement avec le nouvel alinéa 1a de l'article 58, duquel il ressort que les bulletins électoraux officiels sont quant à eux établis par l'organe compétent.

Le deuxième alinéa pose ensuite le principe déjà existant que les listes électorales qui ont été établies par les partis, groupes d'électeurs et électrices ou personnes candidates deviennent ensuite définitives suite à l'intervention de l'organe compétent qui procède aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57 et conformément à l'article 58.

Le troisième alinéa précise enfin le rôle différent qu’auront désormais les listes électorales définitives en fonction du mode de scrutin de l’élection, différence qui découle naturellement de l’introduction du bulletin électoral officiel.

La lettre a prévoit ainsi que les listes électorales définitives servent directement à l’exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, conformément à la situation actuelle et à l’article 68 qui n’est pas modifié. Dans cette configuration, les listes électorales définitives sont ainsi qualifiées de listes électorales *officielles*.

La lettre b prévoit quant à elle que les listes électorales définitives servent, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, à l’élaboration du bulletin électoral officiel.

S’il en découle que le bulletin électoral ne peut être qu’officiel dès lors qu’il est forcément établi par l’autorité, il a été décidé d’inclure l’adjectif officiel dans sa terminologie de manière à faire ressortir de manière claire le parallèle avec la *liste électorale officielle*.

Article 37a (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Principes

Cette nouvelle disposition introduit le principe phare de la présente modification, principe dont toutes les autres modifications découlent, à savoir que la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d’un bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire. Cette disposition doit se lire conjointement avec l’article 68, non modifié, qui prévoit que l’exercice du vote a lieu au moyen des listes électorales officielles dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Cette disposition s’applique à toutes les élections selon le mode de scrutin majoritaire, qu’elles soient cantonales, préfectorales ou communales.

Le deuxième alinéa précise que le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d’un bulletin électoral officiel à *cocher* lorsque l’élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d’un bulletin électoral *à cocher*, d’un bulletin électoral *à remplir* ou d’un bulletin électoral *à cocher et à remplir* lorsque l’élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l’élection ouverte.

Article 37b (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

Le nouvel article 37b est consacré aux modalités du bulletin électoral officiel utilisé lors des élections qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit le bulletin électoral officiel *à cocher*.

Le premier alinéa prévoit que le bulletin électoral officiel présente chaque liste dans l’ordre de son numéro au sens de l’article 58 et précise que les personnes candidates sont présentées dans l’ordre de la liste.

Il découle de ce système qu’il revient aux partis, groupes d’électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel de ne déposer qu’une seule liste à l’organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »). Il s’agit de la manière la plus efficiente de procéder puisque les listes électorales n’auront désormais plus d’autre rôle lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire que de servir de base à l’établissement du bulletin électoral officiel par l’organe compétent.

Il n’est pas inutile de rappeler que le système prévu permet également les alliances entre listes sous la forme de plusieurs listes portant des en-têtes qui renvoient l’un vers l’autre (p. ex. « Parti A, allié au B et C » et « Parti B, allié au A et C »), etc. dès lors que l’intitulé des listes figure sur le bulletin électoral officiel *à cocher*.

Quant au deuxième alinéa, il prévoit une délégation législative en faveur du Conseil d’Etat en ce qui concerne la présentation du bulletin électoral officiel *à cocher*, tout en rappelant que la réglementation d’exécution doit garantir sa lisibilité par les moyens techniques, ce qui ressort également du nouvel article 22d.

Article 37c – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

Cette nouvelle disposition est consacrée aux modalités particulières du bulletin électoral officiel en cas d’élection ouverte, dans laquelle aucun candidat ou aucune candidate ne s’est annoncé-e. La seule solution qui s’offre aux électeurs et électrices dans un tel cas est celle de voter pour toute personne éligible, sans autre indication, raison pour laquelle le bulletin électoral officiel n’est alors pas *à cocher* mais exclusivement *à remplir*.

Des explications complémentaires relatives à l'utilisation de ce type de bulletin figurent sous l'art. 98a.

Article 37d – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher et à remplir

Cette nouvelle disposition est consacrée à une modalité particulière du bulletin électoral officiel en cas d'élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte, plus particulièrement dans les cas où il y a moins de candidats que de sièges à pourvoir.

Cette disposition concrétise la mise en place d'un système mixte pour de telles situations, comme cela se fait dans le canton de Vaud. Il s'agit donc ici de prévoir l'établissement d'un bulletin à cocher (sur lequel figurent les candidats et candidates annoncés) complété par des lignes à remplir.

Cette disposition n'appelle pas d'autre commentaire particulier. Des explications complémentaires relatives à l'utilisation de ce type de bulletin figurent toutefois sous l'art. 98a.

Article 38 al. 1, 3 et 4 (nouveau) – Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Cette disposition a été adaptée de manière à préciser qu'elle concernait les listes électorales *officielles*, ce qui était déjà le cas mais ne ressortait pas expressément de la terminologie utilisée et pour qu'elle s'applique désormais également aux bulletins électoraux officiels.

En effet, la question de l'impression et de la prise en charge des frais ne se pose pas s'agissant des listes électorales non officielles puisque ces dernières ne servent qu'à l'élaboration des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels.

Dès lors que, s'agissant des élections cantonales, la loi actuelle impose à l'Etat d'organiser l'impression des listes électorales officielles et de prendre ces frais à sa charge, le même régime est prévu s'agissant des bulletins électoraux officiels. Le premier alinéa a donc été modifié en conséquence pour étendre son champ d'application aux bulletins électoraux officiels.

Comme l'actuel alinéa 3 de la loi prévoit que les communes disposent quant à elles du choix de prendre en charge cette organisation et ces frais à sa charge ou non s'agissant des élections communales, il s'est imposé de prévoir une distinction entre les élections selon le mode de scrutin proportionnel et majoritaire.

En effet, si lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel il est possible de prévoir que les partis, groupes d'électeurs et électrices et les personnes candidates, organisent eux-mêmes l'impression de la liste électorale qui les concerne et en assument les frais dès lors que chaque électeur ou électrice doit recevoir un exemplaire de chaque liste électorale, cela ne saurait s'appliquer aux bulletins électoraux officiels dont le concept même est que chaque électeur ou électrice n'en reçoit qu'un unique exemplaire.

A défaut de pouvoir déterminer une règle cohérente et justifiable prévoyant le nombre de bulletins électoraux officiels dont chaque parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates, aurait la responsabilité et devrait prendre à sa charge, il s'impose de prévoir que ce sont les communes qui sont responsables de l'impression des bulletins électoraux officiels et en assument les frais. Le nouvel alinéa 4 introduit donc ce régime.

Dès lors que le présent mandat législatif ne s'étend pas aux élections selon le mode de scrutin proportionnel et pour minimiser l'atteinte à l'autonomie communale induite par le nouvel alinéa 4, l'actuel alinéa 3 est conservé avec la précision qu'il ne s'appliquera désormais qu'aux élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Si le nouvel alinéa 4 a des incidences financières pour les communes, celles-ci sont minimales (ch. 4.4).

Article 40 al. 2 et 2a (nouveau) – Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Les modifications dans l'article 40 sont guidées par les mêmes motifs que celles de l'article 38 et il est donc renvoyé aux développements qui précèdent.

Le champ d'application du deuxième alinéa est réduit aux seules élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Le nouvel alinéa 2a prévoit que les bulletins électoraux officiels sont distribués par la commune à ses frais. S'agissant des élections cantonales, il s'agit de la continuité de ce qui était déjà prévu par le premier alinéa tandis que, s'agissant des élections communales, il s'agit de la solution qui s'impose pour les mêmes raisons que s'agissant du nouvel article 38 al. 4.

Article 55 al. 1 (modifié) – Candidatures multipliées

Comme déjà exposé dans le commentaire des articles 37b et 37c, il revient aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Dans la continuité de ce système, il est donc prévu de s'aligner sur le système existant déjà pour les élections selon le mode de scrutin proportionnel en prévoyant que si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, l'organe compétent ne reproduit pas son nom sur le bulletin électoral officiel à cocher ou, cas échéant, sur le bulletin électoral officiel à cocher et à remplir. L'alinéa 1, jusqu'à présent limité aux élections se déroulant selon le mode de scrutin proportionnel, et donc étendu à l'ensemble des élections.

Article 58 al. 1, al. 1a (nouveau) et al. 2 – Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel

L'adjonction dans le nouvel alinéa vise à clarifier la distinction entre les listes électorales *définitives* et les listes électorales *officielles*.

L'introduction du nouvel alinéa 1a vise à clarifier la relation entre les listes électorales et le bulletin électoral officiel en posant le principe selon lequel l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel au moyen des listes électorales définitives.

L'organe compétent dont il est question à cet alinéa est le même que celui auquel renvoie le premier alinéa, soit celui mentionné à l'article 57 al. 1 et qui dépend de la nature cantonale, préfectorale ou communale du scrutin.

Finalement, le deuxième alinéa est modifié de sorte qu'il s'applique également aux bulletins électoraux officiels.

Article 82 al. 1

Il a été constaté que l'article 82 (élection ouverte) ne précise pas selon quelles modalités les personnes sont élues ; il prévoit uniquement que les personnes qui ont accepté leur élection sont proclamées élues. Aucune règle n'est expressément prévue pour départager toutes les personnes qui auraient obtenu des voix, dans le cas où il y en a plus que le nombre de sièges à pourvoir. Il est désormais précisé à cet égard que « lorsque leur nombre est supérieur au nombre de sièges à pourvoir, c'est la règle de la majorité relative qui s'applique ». A noter que cette solution correspond à la volonté exprimée en plénum lors des débats de 2001 (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du 9 février 2001, p. 296, « Le Rapporteur »).

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

Article 86 al. 1 (modifié) al. 2, 3 et 4 (abrogés) – Vote

Le premier alinéa est modifié pour prévoir les modalités d'exercice du vote s'agissant des élections selon le mode de scrutin majoritaire qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit celles qui font appel au bulletin électoral officiel *à cocher*. Il dispose que la personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom. Il n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

Si les autres alinéas de l'article 86 sont formellement abrogés, la quasi-totalité des règles de droit qu'ils contiennent sont conservées mais déplacées dans d'autres dispositions dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'au bulletin électoral officiel *à remplir ou à cocher et à remplir*, étant dépourvues de sens s'agissant du cas ordinaire du bulletin électoral officiel *à cocher*.

La règle actuellement contenue dans le deuxième alinéa et qui prévoit que la liste doit être remplie, de la main de la personne exerçant son droit de vote, entièrement ou partiellement, est déplacée dans le nouvel article 98a al. 2 dès lors qu'elle ne conserve du sens que s'agissant du bulletin de vote *à remplir et celui à cocher et à remplir*, sous

réserve de l'obligation de remplir le bulletin de sa propre main qui doit s'appliquer également au bulletin électoral officiel à *cocher* et qui figure désormais à l'article 86 al. 1.

Quant à la règle actuellement consacrée par le troisième alinéa et qui prévoit que, si la personne exerçant son droit de vote utilise une liste imprimée, elle peut la modifier de sa main en biffant le nom de certaines personnes ou en y inscrivant celui d'autres personnes, elle est supprimée dès lors qu'elle n'a pas de sens s'agissant du bulletin électoral officiel, qu'il soit à *cocher*, à *remplir* ou à *cocher et à remplir*.

Finalement, les règles qui figurent au quatrième alinéa sont déplacées à l'article 98a al. 3 dès lors qu'elles n'ont de sens que s'agissant du bulletin électoral officiel à *remplir et à cocher et (surtout) à remplir*.

Article 87 al. 2. (abrogé) – Nombre de suffrages

Cet alinéa est abrogé mais pas la règle qu'il contient qui est déplacée à l'article 98a al. 4. Il est renvoyé au commentaire de cette disposition pour plus de précisions.

Article 89 al. 1. (modifié)

Il s'agit ici d'une simple adaptation terminologique, les termes « bulletins électoraux officiels » remplaçant celui de « liste ».

Article 90 al. 2 et 5 Second tour de scrutin – Date du scrutin et candidatures admises

Actuellement, le premier tour de l'élection n'a en substance que trois conséquences. Il permet :

- a) D'élire les candidats qui ont atteint la majorité absolue (art. 89 al. 1 LEDP) ;
- b) D'éliminer les candidats et candidates non élus au premier tour dont le classement les place au-delà du double des sièges qui restent à pourvoir (art. 90 al 2 et al. 3 LEDP) ;
- c) D'éliminer tous les candidats et candidates qui n'ont pas atteint au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de listes électorales valables (art. 90 al. 4 LEDP).

La situation actuelle, assez cocasse, permettrait ainsi de facto, pour le deuxième tour, de choisir dans le corps électoral presque n'importe quel autre candidat ou candidate à l'entre-deux tour pour un remplacement. En substance donc, à l'heure actuelle, seuls les candidats et candidates éliminés au premier tour en application de l'art. 90 al. 2 à 4 LEDP et ceux élus au premier tour ne peuvent pas participer au deuxième tour. L'immense majorité des personnes éligibles dans le canton pourraient encore le faire, sans avoir participé au premier tour, s'ils trouvent des soutiens, en tant que « candidats ou candidates » de remplacement (cf. art. 91 al. 2 et 2bis LEDP).

Le nouvel **article 90 al. 5 LEDP** (complété par l'abrogation de l'article 91 al. 2bis et la modification de l'art. 91 al. 2 ; cf. ci-dessous le commentaire relatif à l'art. 91) a pour objectif de corriger cette problématique en restreignant la participation au second tour aux seules personnes qui ont participé au premier tour. Il laisse toutefois ouverte la possibilité de remplacer un candidat ou une candidate qui a participé au premier tour et qui est « qualifié » pour le second tour, s'il ou elle est devenu-e physiquement ou psychiquement inéligible entre les deux tours (p. ex : incapacité subite de discernement, décès).

La modification de l'**article 90 al. 2** (ajout d'une phrase : « *Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent* ») a pour objectif de fixer sans équivoque dans la loi que si une personne qualifiée à l'issue du premier tour se retire, cela n'a pas pour effet de permettre aux candidats et candidates non qualifié-e-s de gagner un rang pour entrer dans « le double des sièges à pourvoir » prévu à l'art. 90 al. 2 actuel. Ces personnes demeurent éliminées.

Exemple : Résultats du premier tour de l'élection au Conseil communal (7 sièges en jeu)

Quatre sièges ont déjà été pourvus au premier tour (élection à la majorité absolue).

Il reste 3 sièges à pourvoir, donc 6 candidats peuvent prétendre au second tour.

Candidats	Nombre de suffrages obtenus au 1 ^{er} tour (part en % des suffrages obtenus par le candidat)	Elu(e) au 1 ^{er} tour	Qualifié(e) / non qualifié(e) pour le 2e tour
A	42'361 (10.77 %)	OUI	
B	42'076 (10.70 %)	OUI	
C	41'881 (10.65 %)	OUI	
D	40'190 (10.22 %)	OUI	
E	35'801 (9.11 %)	NON	OUI
F	34'222 (8.70 %)	NON	OUI
G	33'847 (8.61 %)	NON	OUI
H	30'683 (7.80 %)	NON	OUI
I	29'534 (7.51%)	NON	OUI
J	27'659 (7.04 %)	NON	OUI
K	25'548 (6.50 %)	NON	NON
L	6'419 (1.63 %)	NON	NON
...			
Nombre de suffrages totaux	395'640 (100%)		

Les 6 premières personnes candidates (le double du nombre de siège à pourvoir) n'ayant pas été élues au premier tour peuvent se présenter au second tour du scrutin.

En cas de retrait de J, ni K, ni L ne peuvent se présenter au second tour. Dans ce cas, et si les conditions du retrait sont conformes à l'art. 90 al.5 « *La candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour n'est admise que pour remplacer un candidat ou une candidate devenu-e inéligible entre-temps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l'art. 90 al. 4.* ». Cela signifie aussi que si J n'est pas présent-e au deuxième tour pour des motifs d'inéligibilité, il ou elle ne peut être remplacé-e que par une personne qui ne s'est pas présentée au premier tour, car pas « éliminée ».

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

Article 90 al. 4 et 99 al. 1 et 4

Les modifications dans ces dispositions sont de nature purement terminologique et découlent de l'introduction de la notion de bulletin électoral officiel. Elles n'appellent pas de commentaire particulier.

Article 91 Second tour de scrutin – Dépôt des listes

La modification de l'art. 91 al. 1 LEDP a pour premier effet d'interdire les candidatures de remplacement entre les deux tours. Cela signifie que si une candidature qualifiée pour le deuxième tour se retire pour des motifs autres que ceux prévus à l'art. 90 al. 5 (nouveau), le candidat ou la candidate qui se retire ne pourra pas (ou plus) être remplacé-e par un nouveau candidat ou une nouvelle candidate qui n'aurait pas participé au premier tour.

S'agissant de l'article **91 al. 1 LEDP 1^{ère} phrase**, il est relevé que selon la jurisprudence constante, les scrutins du premier tour et du second tour constituent des opérations électorales distinctes, indépendantes l'une de l'autre, et que les électeurs demeurent libres de donner leur voix au candidat ou à la candidate de leur choix. Il s'agit de ce fait de poser désormais clairement dans la loi (cf. art. 91 al. 1 1^{ère} phrase) que la participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste.

L'article 91 al. 1 LEDP deuxième phrase précise expressément qu'au second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices qui ont participé au premier tour. Cela n'empêcherait toutefois nullement ces derniers de laisser libre cours à leur imagination pour l'intitulé de leur liste du deuxième tour. Cela n'apparaîtrait d'ailleurs pas non plus contraire à la liberté de vote que ces mêmes partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices décident d'une alliance entre eux uniquement pour le deuxième tour, sous une appellation nouvelle, ou même que des partis politiques alliés au premier tour rompent leur alliance pour le

second tour⁹. L'objectif final est que les personnes qui figurent sur lesdites listes aient participé au premier tour et qu'elles soient qualifiées pour le second. **L'article 91 al. 1bis LEDP** a pour seul objectif de permettre à un candidat ou une candidate qualifié-e pour le second tour de se présenter à titre individuel, si d'aventure le parti politique ou le groupement d'électrices ou d'électeurs qui le soutenait au premier tour devait décider de ne plus le soutenir pour le second tour.

Une solution, mise en consultation en 2022, qui rendait obligatoire le dépôt d'une liste, même identique, au deuxième tour, a été contestée en raison des problématiques que cela poserait sous l'angle des signatures à récolter à l'appui de ces listes. La solution proposée consiste à renoncer, à **l'article 91 al. 2 LEDP**, à l'exigence de telles signatures pour le deuxième tour (par l'exclusion de l'art. 85 LEDP). En effet, les candidats et candidates concernés pour le deuxième tour, qui ne peuvent plus se faire remplacer par presque « tout un chacun » pour le deuxième tour¹⁰, auront déjà récolté au premier tour les signatures qui légitiment leur candidature pour l'ensemble de l'élection concernée. Ce n'est que dans la situation très exceptionnelle de la nouvelle candidature au second tour pour des motifs d'inéligibilité (cf. art. 90 al. 5 LEDP) que de telles signatures devront être recueillies ; on reprend donc ici, uniquement pour ce cas exceptionnel, la solution actuellement prévue à l'art. 91 al. 2 LEDP. Ces clarifications et surtout la réserve relative à l'article 85 permettent de raccourcir les délais actuels prévus pour le dépôt des listes (mercredi 12h00 au lieu de vendredi 12h00). Cette disposition devrait ainsi, par la même occasion, alléger les délais à respecter par les différents intervenants.

Les motifs pour lesquels l'article 91 al. 2bis est abrogé ressortent essentiellement du commentaire ci-dessus et de celui relatif à l'article 90 al. 5 (nouveau). Il y est renvoyé.

Enfin, au vu de ce qui a été exposé en lien avec les articles 90 al.5 et 91 al. 2 et 2bis, la mention relative à la candidature des personnes proposées en remplacement est supprimée à **l'article 91 al. 3 LEDP**. L'art. 91 al. 3 est par ailleurs adapté en prévoyant désormais une échéance au mercredi à 18h00 au lieu du vendredi à 18h00 pour les opérations de mise au point des candidatures. Cela semble tout à fait possible pour les partis politiques et groupes d'électeurs ou d'électrices, dès lors que des signatures à l'appui des listes du deuxième tour ne seront pas nécessaires dans l'immense majorité des cas. Avancer le délai au mercredi 18h00 permettra en outre de donner un peu de temps supplémentaire aux divers intervenants pour la suite des opérations.

De manière générale en effet, les trois semaines qui séparent les deux tours d'une élection représentent un délai très court, synonyme de pression pour l'ensemble des intervenants : communes, Chancellerie d'Etat, imprimeries, ateliers ou préfectures pour la distribution du matériel aux communes, ateliers ou communes pour les opérations de mise sous pli du matériel de vote ou encore La Poste pour la distribution. Le délai actuellement en vigueur pour le dépôt des listes dans le cadre d'un second tour reste inchangé. Il est cependant essentiel de permettre aux communes et autres autorités chargées d'organiser un second tour de gagner de précieux jours afin de que l'impression du matériel électoral ait lieu assez tôt pour en permettre la remise aux électeurs et électrices dans les délais légaux. Si, en lieu et place de pouvoir débiter les opérations d'impression des listes le vendredi soir, comme le permet actuellement la loi, il est possible de débiter ces opérations le jeudi matin déjà, cela permet de gagner deux jours et surtout d'éviter une pression qui peut être synonyme d'erreur. Aujourd'hui déjà, dans le cas d'un deuxième tour pour l'élection au Conseil des Etats ou au Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat demande aux partis politiques et groupements d'électeurs et électrices d'anticiper la procédure de mise au point afin de permettre une validation des listes à imprimer le mercredi ou le jeudi de la troisième semaine qui précède le scrutin. Ainsi le travail d'impression des listes électorales et, le cas échéant, le brochage des carnets de listes électorales, peuvent se dérouler dans les meilleures conditions.

⁹ La conformité de ces modifications d'alliance entre les deux tours a été confirmée par le Tribunal cantonal à l'occasion d'un recours contre les actes préparatoires au second tour des élections cantonales 2021 (arrêt 601 2021 175), dans lequel le TC rappelait en outre que, « dans le cadre du système majoritaire dans lequel la personnalité des candidats tient une place importante, les électeurs et électrices portent leur voix en priorité sur une personne à élire, avant d'opter pour un parti, l'intitulé d'une liste n'ayant pas nécessairement une importance déterminante ». Ce constat sera d'autant plus vrai avec l'introduction du bulletin électoral unique et avec l'interdiction des candidatures multiples.

¹⁰ Cela découle des adaptations prévues à l'art. 90 al. 5 du présent avant-projet B

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

Article 91a (nouveau) – Second tour de scrutin - Bulletin électoral officiel

L'introduction de cette nouvelle disposition n'a pas d'autre but que d'ôter tout doute quant au fait que les dispositions concernant le bulletin électoral officiel s'appliquent également pour le second tour de scrutin. Elle n'appelle donc pas d'autre commentaire.

Article 95 al. 3 – Election générale – Premier tour de scrutin

La deuxième phrase du troisième alinéa est abrogée dès lors que les listes électorales ne servent plus à l'exercice du vote s'agissant des élections au scrutin majoritaire.

Le nouvel article 91a rend par ailleurs inutile une précision spécifique du même type s'agissant des bulletins électoraux officiels.

Article 98a –Vote

Le présent article précise les modalités du vote en cas d'élection ouverte, dans les trois cas de figure qui peuvent se présenter, à savoir 1) les élections ouvertes sans candidats ou candidates annoncé-e-s, 2) les élections ouvertes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir et 3) les élections ouvertes comportant des candidats et candidates, mais moins que de sièges à pourvoir.

Cet article prévoit quels bulletins électoraux officiels doivent être utilisés pour chacune de ces situations. Cette proposition découle de la pratique actuelle, qu'il est proposé de maintenir, mais en utilisant les nouveaux bulletins officiels. A ce jour en effet, dans le cas des élections ouvertes, les électeurs et électrices reçoivent une liste électorale avec les candidats et candidates qui se proposent pour l'élection, ainsi qu'une liste en blanc. Dans la très grande majorité des cas, les électeurs et électrices utilisent la liste compacte et la glissent dans l'enveloppe de vote. Le travail de dépouillement pour le bureau électoral est ainsi simple, rapide et limite au maximum le risque d'erreur.

Ainsi, concrètement, pour de telles élections, les bulletins officiels suivants devront être utilisés :

- a) **pour les élections ouvertes sans candidats ou candidates**, les électeurs et électrice recevront un seul *bulletin électoral officiel à remplir* comportant le nombre de lignes correspondant au nombre de sièges à pourvoir;
- b) **pour les élections ouvertes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir**, ils recevront un *bulletin électoral officiel à cocher* et un *bulletin officiel à remplir* ;
- c) **pour les élections ouvertes comportant moins de candidats que de sièges à pourvoir**, ils recevront un *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* dans lequel les candidats et candidates annoncés seront à cocher et dont les lignes restantes devront être remplies à la main.

Le deuxième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste [N.B : électorale] » par « bulletin électoral officiel ». Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Le troisième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 4 en remplaçant là aussi la locution « liste [N.B : électorale] » par « bulletin électoral officiel ». A propos de cette règle, il est logique que la répétition d'un nom soit censée non écrite et ne conduise pas à la nullité du bulletin électoral officiel dans son ensemble, dès lors que la prémisse selon laquelle l'électeur ou l'électrice qui attribue plusieurs suffrages à un candidat ou une candidate désire à minima lui en octroyer un semble difficilement questionnable.

Le quatrième alinéa première phrase reprend quant à lui, pour les *bulletins électoraux officiels à remplir*, partiellement, la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 87 al. 2, en remplaçant la locution « liste [N.B : électorale] » par « bulletin électoral officiel » et en supprimant la locution « cas échéant, de gauche à droite ». S'il est vrai que la prémisse sur laquelle repose la règle posée à l'alinéa 4 1^{ère} phrase – à savoir le fait que l'électeur ou l'électrice remplit son bulletin par ordre de préférence – n'est pas dénuée de bon sens, elle n'est pas sans autre généralisable dès lors que chaque électeur ou électrice a des raisons qui lui sont propres dans la manière d'attribuer ses suffrages.

Il a toutefois été décidé de conserver cette règle, d'une part pour des raisons de continuité et, d'autre part, au vu du motif sous-jacent à cette révision, à savoir la baisse du taux de suffrages nuls. Il a en effet été jugé peu opportun d'abroger une règle qui a précisément pour effet d'éviter des bulletins nuls.

Par ailleurs, la critique exposée ci-dessus de la prémisse sous-jacente à cette règle peut être relativisée en ce sens qu'elle ressort d'une loi au sens formel et est donc prévisible.

Finalement, la locution « cas échéant, de gauche à droite » qui figure dans l'actuel article 87 al. 2 n'a pas été reprise puisque cette expression signifie que les noms déjà imprimés sont supprimés avant de passer à la suppression des noms ajoutés manuscritement, ce qui n'a pas de sens s'agissant des bulletins électoraux officiels à *remplir* qui ne comportent aucun nom, ou moins de sens s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, qui n'en comportent peut-être qu'un ou que quelques-uns.

La deuxième phrase traite des bulletins électoraux officiels à cocher. Pour ceux-ci, il s'agit de distinguer deux cas de figure :

- > l'électeur ou l'électrice a coché plus de cases qu'il n'y a de sièges à pourvoir. Dans ce cas, étant donné l'impossibilité de déterminer quels seraient les suffrages nuls, l'ensemble du bulletin doit être déclaré nul (art. 24a al. 2 let. b)
- > l'électeur ou l'électrice a coché un nombre de cases égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, mais a ajouté les noms d'autres personnes en sus, dépassant au total le nombre de sièges à pourvoir. Dans ce cas, seuls les suffrages ajoutés sont nuls (puisque portant par définition sur des personnes non éligibles car non candidates) en application de l'art. 25 al. 1 let. a.

Enfin, **la troisième phrase** traite des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, qui doivent être déclarés entièrement nuls en cas de présence d'un nombre de suffrages total (cases cochées et noms ajoutés) supérieur au nombre de sièges à pourvoir (art. 24a al. 2 let. c auquel il est renvoyé pour le détail).

5.8 Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A2

Les incidences financières ou en personnel du présent projet de loi sont les suivantes.

- > Le présent projet de loi a pour effet de diminuer le volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire. En effet, ce dernier ne sera plus constitué que du bulletin électoral officiel et, cas échéant, de sa feuille d'accompagnement en lieu et place d'une liste électorale par parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates. A ce titre, les frais d'impression du matériel de vote vont grandement diminuer.
- > Dès lors que la loi actuelle prévoit déjà que l'Etat organise et prend en charge l'impression du matériel de vote lors des élections cantonales, ce que le présent projet de loi ne modifie pas, il conduira à une diminution des dépenses de l'Etat.
- > Le présent projet de loi impose l'organisation et la prise en charge de l'impression des bulletins électoraux officiels par les communes lors des élections communales, alors que, selon la loi actuelle, le conseil communal peut décider que tel est le cas ou bien laisser cette organisation et ces coûts à la charge des partis politiques, groupes d'électeurs et électrices et des personnes candidates.
- > Le présent projet aura donc pour effet une augmentation des charges pour les communes qui faisaient usage de la faculté de ne pas organiser ni prendre en charge l'impression du matériel de vote lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire.
- > Cette augmentation des charges doit toutefois être relativisée au regard de la diminution du volume du matériel de vote qui implique que les frais engendrés seront tout à fait supportables.
- > Dans le même ordre d'idée, le présent projet de loi prévoit que, lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes devront distribuer les bulletins électoraux officiels à leur frais alors qu'il s'agissait d'une possibilité laissée au libre choix des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices jusqu'alors. Ce changement introduira donc une légère augmentation des charges pour les communes dans lesquelles les partis, groupes d'électeurs ou électrices ou les personnes candidates avaient l'habitude de distribuer eux-mêmes leur liste électorale.
- > Le présent projet de loi prévoit que l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel. Cette obligation nouvelle n'aura toutefois aucune incidence en termes de personnel dès lors que cette opération s'inscrira dans la suite directe des opérations déjà effectuées par l'organe compétent (opérations d'élimination, de remplacement et

de rectification des listes, établissement des listes électorales définitives, attribution d'un numéro) sans qu'elle induise une charge additionnelle de travail.

- > Enfin, l'adaptation du système informatique servant à la gestion des élections et votations devra subir des adaptations dont le coût unique est estimé à environ CHF 150'000.-.

Pour rappel, l'introduction du pré-affranchissement auquel le Conseil d'Etat propose de renoncer (voir 5.5) aurait représenté une dépense annuelle comprise, selon les hypothèses retenues, entre CHF 129'086.- et CHF 478'271.-

5.9 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent avant-projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.10 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent avant-projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral dès lors qu'elles s'inscrivent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour réaliser les droits politiques garantis par l'art. 34 Cst.

Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

5.11 Développement durable

Le présent avant-projet de loi a une incidence sous l'angle du développement durable en ce sens que la forte diminution du volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire diminuera dans les mêmes proportions l'utilisation de papier dans le cadre de ces élections.

Par ailleurs, dès lors qu'il vise à faire diminuer le taux de suffrages non comptabilisés lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, il devrait permettre d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

6 Clause référendaire et entrée en vigueur

Le présent projet de loi sera soumis au référendum législatif (facultatif). Il ne devra, en revanche, être soumis au référendum financier, même facultatif.

Il est en outre proposé de fixer la date d'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2026. Comme indiqué ci-dessus (5.6), les modifications introduites ne seront pas appliquées aux élections communales générales du printemps 2026. Il conviendra en effet d'élaborer la réglementation d'application des présentes nouveautés, puis d'adapter les processus et la solution informatique de dépouillement, et d'y former l'ensemble des acteurs concernés dans les communes et les préfectures. Le Conseil d'Etat estime excessif le risque de devoir mettre en œuvre une solution trop peu testées pour cette importante échéance électorale communale, ce d'autant plus que les principales problématiques que la présente réforme traite n'ont pas été relevées à l'occasion de scrutins communaux. On relève par ailleurs que dans l'écrasant majorité des cas, les élections majoritaires au conseil communal ont lieu sous la forme d'élections ouvertes parce que le nombre de personnes candidates est égal (ou inférieur) au nombre de sièges à pourvoir (voir 5.1.5). Une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2026 permettra en revanche au nouveau système d'être pleinement appliqué tant aux élections cantonales générales de l'automne 2026 qu'aux élections fédérales de 2027. Le Conseil d'Etat estime en effet inopportun de reporter la mise en œuvre de ces modifications au-delà, ceci afin de ne pas risquer de voir ces scrutins importants contestés. Il relève toutefois que ce délai d'un peu plus d'une année représentera déjà un important défi pour les différentes entités chargées de préparer la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales.

Annexes :

1. Prof. Dr Jacques Dubey et Me Lucien Hürliman. *Note juridique du 15 mars 2024 à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du bulletin électoral officiel unique en matière d'élection selon le scrutin majoritaire*
2. Ancienne variante A1 non retenue

Bericht 2024-DIAF-4 – Anhang 2

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)
Majorzverfahren - 2024 – Alte, nicht gewählte Variante A1

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Text der nicht gewählten Variante A1	2
3	Grundzüge der nicht gewählten Variante A1	2
3.1	Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
3.1.1	Hintergrund und Vorschläge der Motion	3
3.1.2	Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion	3
3.1.3	Annahme der Motion durch den Grossen Rat	3
3.2	Die «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.1	Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.2	Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	4
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1	4
4.1	Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre	5
4.1.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1	5
4.1.2	Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden	5
4.1.3	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	5
4.1.4	Nachhaltige Entwicklung	6

1 Einleitung

Im Rahmen der Ausarbeitung des Entwurfs zur PRG-Revision über die Wahlen nach dem Majorzsystem (2024-DIAF-4) hatte der Staatsrat zwei verschiedene Varianten in die Vernehmlassung gegeben. Dabei bezog sich die erste Variante (A1) im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 und auf eine Klärung der Praxis der «Mehrfachkandidaturen», während die zweite (A2) die Einführung eines amtlichen Wahlzettels betraf. Nach der Prüfung der Ergebnisse der Vernehmlassung beschloss der Staatsrat, dem Grossen Rat den Revisionsentwurf zu überweisen, der der Variante A2 entspricht. Da diese wichtige Änderungen in der Behandlung der Wahlen nach dem Majorzsystem mit sich bringt, wurde beschlossen, dem erläuternden Bericht zur Information einen Überblick zum Inhalt der ursprünglichen Variante beizufügen. Diese Variante war dem Grossen Rat erstmals 2023 vorgelegt worden, wurde aber mit der Unterstützung des Staatsrats an diesen zurückgewiesen, um eben die Einführung des einzigen amtlichen Wahlzettels zu prüfen. Die folgenden Erläuterungen übernehmen daher im Wesentlichen den Bericht zu den Vorentwürfen, die in die Vernehmlassung gegeben worden waren. Einige Absätze in diesem Anhang entsprechen somit dem erläuternden Bericht wie auch der Botschaft zum Revisionsentwurf des PRG. Massgebend ist selbstverständlich die Botschaft, der vorliegende Anhang dient lediglich zur Erinnerung und Information des Grossen Rats.

2 Text der nicht gewählten Variante A1

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wäre wie folgt geändert worden:

Art. 24 Abs. 2

² Listen sind ungültig, wenn sie:

- k) (*geändert*) bei Wahlen nach dem Proporzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind;
- l) (*neu*) bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind.

Art. 55 Abs. 4 (*neu*)

⁴ Bei Wahlen nach dem Majorzsystem kann eine Person auf mehr als einer Liste kandidieren, sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang.

3 Grundzüge der nicht gewählten Variante A1

Die Variante A1, die in die Vernehmlassung gegeben, aber schliesslich vom Staatsrat nicht übernommen wurde, hatte einerseits zum Ziel, die Motion 2019-GC-187 «mehrfache Wahlzettel» umzusetzen, und andererseits wollte sie die Bestimmungen über die Wahlen nach dem Majorzsystem betreffend die Praxis der «Mehrfachkandidaturen» anpassen, d. h. die Tatsache, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf mehreren verschiedenen Wahllisten aufgeführt ist.

3.1 Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

3.1.1 Hintergrund und Vorschläge der Motion

Diese Motion folgte als Reaktion auf den zweiten Wahlgang der Ständeratswahl vom 10. November 2019, bei dem 3,04 % der eingegangenen Wahlzettel als ungültig erklärt worden waren, was im interkantonalen Vergleich ein hoher Anteil ist. Gemäss den Motionären waren jedoch vieler dieser Wahlzettel für ungültig erklärt worden, «weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten».

Um diese Situation zu korrigieren, ersuchten die Motionäre «den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden». Dabei präzisierten sie, dass der Staatsrat auch Lösungen vorschlagen könne, die in anderen Kantonen praktiziert werden (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

Schliesslich erklärten sie, dass das Ziel dieser Motion darin bestehe, in jedem Fall zu verhindern, dass das Majorzverfahren bei den nächsten Wahlen so viele ungültige Wahlzettel produziert und so die Resultate bei knappen Wahlen verfälscht werden.

3.1.2 Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion

In seiner Antwort vom 17.08.2020 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 abzulehnen, da diese im Wesentlichen darin bestand, eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG-FR aus dem Jahr 2001 und revidiert 2014 zu bilden, wonach «Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind». Da diese Bestimmung nicht nur für den zweiten Wahlgang einer Ständeratswahl gilt, war es aus Gründen der Einfachheit, Klarheit, Schnelligkeit und Sicherheit nicht wünschenswert, eine Sonderregel vorzusehen, nach der mehrere Wahlzettel oder Listen gültig statt ungültig seien, weil der Wille der Wählerin oder des Wählers dann klar sei.

In seiner Antwort behielt sich der SR andere Lösungen zur Reduzierung der ungültigen Wahlzettel vor: nebst der Information der Stimmenden auch die Entwicklung von Lösungen für das Scannen von Abstimmungszetteln und später von Wahllisten. In diesem Zusammenhang stellte er fest: «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.» Jedoch müsse dieses Prinzip «noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt [...] vorgegangen werden soll».

3.1.3 Annahme der Motion durch den Grossen Rat

Am 16.09.2020 hat der Grosse Rat (mit 66 gegen 28 Stimmen bei 2 Enthaltungen) beschlossen, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 erheblich zu erklären. Das Geschäft wurde daher dem Staatsrat überwiesen, damit er ihm entsprechend Folge gebe.

3.2 Die «Mehrfachkandidaturen»

3.2.1 Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»

Die in der Vernehmlassung von 2022 erstmals vorgeschlagene Anpassung ging von der Feststellung aus, dass sich seit 2011 und der Einführung einer Praxis, die darin bestand, bei Majorzwahlen Mehrfachkandidaturen vorzuschlagen, bei jeder Wahl immer komplexere Fragen stellten. Dies aus dem einfachen Grund, dass das PRG 2001 nicht für ein solches Vorgehen ausgearbeitet wurde.

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf wollte deshalb insbesondere die Möglichkeit von Allianzen und ihrer Änderung zwischen den Wahlgängen klären und festlegen, wer sich im zweiten Wahlgang zur Wahl stellen kann.

In diesem Zusammenhang schlug er hauptsächlich vor, Mehrfachkandidaturen zu verbieten, die zu vielen Missverständnissen, Einsprüchen und Problemen bei der Auslegung des Gesetzes geführt hatten.

3.2.2 Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsteilnehmer hatten nahezu einstimmig die Absicht begrüsst, die Regeln für die Wahl nach dem Majorzsystem zu klären.

- > Nach Ansicht eines Teils des politischen Spektrums war das System, auf dem der Revisionsvorentwurf beruhte, d. h. das Verbot von Mehrfachkandidaturen, zwar unterstützenswert, aber nicht ausgereift genug. Es sollte entweder durch eine einzige Liste mit allen Kandidaten (z. B.: Genfer System) oder durch eine leere Liste umgesetzt werden, die von den Wählerinnen und Wählern ausgefüllt werden müsste.
- > Einem anderen Teil des politischen Parketts zufolge kam ein Verbot von Mehrfachkandidaturen sowohl für den ersten als auch für den zweiten Wahlgang nicht infrage. Diese Vernehmlassungsteilnehmer wiesen im Wesentlichen darauf hin, dass das bisherige Vorgehen der politischen Parteien sowohl beim ersten als auch beim zweiten Wahlgang von den Gerichten immer als gesetzeskonform eingestuft wurde. Es ging also vielmehr darum, die diesbezüglichen Regeln zu klären, um Einsprachen zu vermeiden, insbesondere im Zusammenhang mit Ersatzkandidaturen. Eine umfassende Änderung der Methode und ein Verbot von Mehrfachkandidaturen war jedoch nicht erwünscht.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1

- Artikel 24 Abs. 2 Bst. k und l *Leere oder ungültige Wahllisten*

Die vorgeschlagene Änderung sollte die Motion 2019-GC-187 (mehrere Wahlzettel) umsetzen, die von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb eingereicht worden war.

Zunächst wurde neu, wie von den erwähnten Grossräten gewünscht, zwischen den Wahlen im Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k) und jenen im Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l) unterschieden.

Für die Wahlen im Proporzverfahren wäre das aktuelle System beibehalten worden. Was jene im Majorzverfahren betrifft, so hätte das vorgeschlagene System für die Wahlbüros zu Folgendem geführt:

1. Zuerst wären die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a–e ungültigen Stimmen aus dem Stimmcouvert *entfernt* worden.
2. Anschliessend hätte die Stimmzählerin oder der Stimmzähler die Zahl der verbleibenden Namen gezählt; wenn sie die Zahl der freien Sitze überstiegen hätte, wäre die Liste als ungültig erachtet worden (Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Bst. f, aber gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. l in einem zweiten Schritt).
3. Wenn alle im gleichen Couvert enthaltenen Listen (und Namen) gültig gewesen wären, hätte das Wahlbüro alle Listen zusammengesetzt, um daraus eine einzige zu machen. Der Listenkopf dieser «zusammengesetzten Liste» wäre leer geblieben, um die Herkunft der Stimmen nicht zu verfälschen.
4. Die verschiedenen Listen der «zusammengesetzten Liste» hätten zusammenbleiben müssen (z. B. mittels zusammenhefteten), damit bei Fehlern und/oder Nachzählung (vgl. namentlich die neuen Artikel 25 ff.) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich gewesen wäre.

- Artikel 55 Abs. 4 (neu) *Mehrfachkandidatur*

Artikel 55 PRG verbietet Mehrfachkandidaturen (d. h. die gleiche Kandidatur für die gleiche Wahl auf mehreren Listen) bei Proporzahlen. Für Majorzahlen wären Mehrfachkandidaturen hingegen zulässig gewesen, da sie nicht durch das PRG verboten sind.

So hatten bei den Wahlen 2011 drei politische Gruppierungen im Rahmen einer Majorzwahl die Gelegenheit ergriffen, bereits im ersten Wahlgang die Namen des oder der Kandidierenden aus ihren Reihen wie auch jene ihrer Bündnispartner auf ihrer eigenen Wahlliste aufzuführen. Das Kantonsgericht urteilte, dass das Gesetz dieses Vorgehen nicht verbietet und es kein Transparenzproblem verursacht, da die Wählenden seiner Meinung

nach genau wüssten, für welche Kandidatinnen und Kandidaten sie stimmen, und die Liste, auf der sie sich äussern, im Übrigen keine konkreten Auswirkungen hat. Diese Vorgehensweise war 2016 erneut angewendet worden. 2021 wendeten einige Parteien diese Allianz im ersten Wahlgang und andere nur im zweiten Wahlgang an. Letzteres Vorgehen wurde mit einer Beschwerde am Kantonsgericht infrage gestellt. In seinem Urteil vom 19. November 2021 bestätigte das Kantonsgericht insbesondere, dass mangels anderweitiger gesetzlicher Bestimmungen die Parteien nichts daran hindert, für den zweiten Wahlgang eine Allianz einzugehen, auch wenn sie dies im ersten Wahlgang nicht getan hatten, neue Listen aufzustellen und möglicherweise Ersatzkandidaturen aufzuführen, auch mehr als auf den Listen des ersten Wahlgangs. Es verwies zudem darauf, dass ebenfalls nichts verhindert, dass die Kandidatinnen und Kandidaten des zweiten Wahlgangs auf mehreren Listen stehen, da Mehrfachkandidaturen nur im Proporzsystem untersagt sind.

Das Kantonsgericht verwies zudem darauf, dass *zwar das von den drei Parteien verwendete Vorgehen nicht frei von Ambiguitäten sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Namen der Partei darauf schliessen lasse, dass alle Kandidatinnen und Kandidaten auf dieser Liste Mitglieder dieser Partei sind. Die Wählerinnen und Wähler seien indessen durch die verschiedenen Broschüren der Parteien, die das Wahlmaterial begleiten, sowie durch die von ihnen geführte Wahlkampagne ausreichend über die politische Zugehörigkeit der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten informiert. Diese Informationsverbreitung, zu der alle Presseartikel kommen, die sowohl in Zusammenhang mit dem ersten Wahlgang als auch mit der Vorbereitung des zweiten Wahlgangs und mit dieser Beschwerde erschienen, sowie die im Fernsehen und Radio ausgestrahlten Informationen behöben in diesem Fall den Mangel des gemeldeten Vorgehens. Dies umso mehr, als die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Fall klein sei und es um einen zweiten Wahlgang gehe (vgl. BGE 1C_575/2011 vom 27. März 2012 E. 3.3 in fine). Hinzu komme, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spiele (vgl. BGE 1C_160/2021 vom 27. September 2021, E. 6.2 in fine).*

Aus den Gerichtsverfahren ergab sich, dass mangels Klärung bestimmter Regeln in Zusammenhang mit den Majorzwahlen in Zukunft noch weitere Probleme auftauchen können.

Der Staatsrat hatte in seinem Vorentwurf darauf hingewiesen, dass unter diesen Umständen die Regeln für die Majorzwahlen teilweise überarbeitet werden müssten.

Unter diesen Umständen, und um jegliche Mehrdeutigkeit in dieser Hinsicht zu beseitigen, hatte der Staatsrat daher vorgeschlagen, im PRG in Art. 55 Abs. 4 (neu) die Einreichung von Mehrfachkandidaturen für Majorzwahlen (im Gegensatz zur ehemaligen gewählten Variante A2) ausdrücklich zuzulassen. Dies sollte die Diskussionen zur tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich beenden.

4.1 Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre

4.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1

Die Bestimmungen zur Möglichkeit, mehrere Wahlzettel in einem Couvert abzugeben, hätten moderate finanzielle Auswirkungen gehabt. Die Auswirkungen hätten sich jedoch zunächst für die Gemeinden gezeigt, da die Auszählung erheblich verlangsamt worden wäre, was wiederum die Stundenanzahl für die Abrechnungen erhöht hätte. Wenn die Gemeinden mehr Zeit für die Auszählung benötigt hätten, hätten auch die Oberämter und die Staatskanzlei länger einsatzbereit sein müssen, vielleicht für unterstützende oder Aufsichtsmaßnahmen, bis die Ergebnisse bekannt gegeben worden wären. Zudem wäre aufgrund der Komplexität der Auszählung das Fehlerrisiko erhöht worden, was im Falle von Unregelmässigkeiten zu Nachzählungen hätte führen können.

4.1.2 Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gehabt.

4.1.3 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Die Änderungen oder Anpassungen, die der Gesetzesvorentwurf nach sich gezogen hätte, waren grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

4.1.4 Nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung gehabt.

Rapport 2024-DIAF-4 – Annexe 2

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - système majoritaire - 2024 – Ancienne Variante A1 non retenue

Table des matières

1	Introduction	2
2	Texte de la variante A1 non retenue	2
3	Grandes lignes de la variante A1 non retenue	2
3.1	Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	2
3.1.1	Contexte et propositions de la motion	2
3.1.2	Proposition du Conseil d'Etat de refuser la motion	3
3.1.3	Acceptation par le Grand Conseil de la motion	3
3.2	Les « candidatures multipliées »	3
3.2.1	La consultation de 2022 sur l'interdiction des « candidatures multipliées »	3
3.2.2	Retours de la procédure de consultation	3
4	Commentaire des articles de l'avant-projet A1	4
4.1	Incidences attendues si l'avant-projet A1 avait été retenu	5
4.1.1	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A1	5
4.1.2	Incidences de l'avant-projet A1 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	5
4.1.3	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	5
4.1.4	Développement durable	5

1 Introduction

Dans le cadre de l'élaboration du projet de révision de la LEDP relative aux élections selon le système majoritaire (2024-DIAF-4), le Conseil d'Etat avait mis en consultation deux variantes distinctes, la première (A1) portant essentiellement sur la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 et sur une clarification de la pratique des « candidatures multipliées », la seconde (A2) portant sur l'introduction d'un bulletin électoral officiel. Après examen des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat a décidé de transmettre au Grand Conseil le projet de révision correspondant à la variante A2. Celle-ci entraînant des modifications importantes dans la manière de traiter des élections selon le système majoritaire, il a été décidé de joindre au message explicatif le rappel du contenu de la variante initiale, pour information. Celle-ci avait été soumise une première fois au Grand Conseil en 2023, mais renvoyée au Conseil d'Etat, avec le soutien de ce dernier, justement pour que soit étudiée l'introduction du bulletin électoral officiel unique. Les explications ci-dessous reprennent donc pour l'essentiel le rapport qui avait accompagné la mise en consultation des avant-projets. Certains paragraphes sont ainsi communs à la présente annexe et au message accompagnant le projet de révision de la LEDP. C'est évidemment ce dernier qui fait foi, la présente annexe n'étant adjointe que pour rappel et information du Grand Conseil.

2 Texte de la variante A1 non retenue

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) aurait été modifié comme il suit:

Art. 24 al. 2

² Sont déclarées nulles les listes:

- k) (*modifié*) qui, lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et ne sont pas identiques;
- l) (*nouveau*) qui, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir.

Art. 55 al. 4 (*nouveau*)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, une personne peut se porter candidate sur plus d'une liste, au premier comme au second tour.

3 Grandes lignes de la variante A1 non retenue

La variante A1 mise en consultation mais finalement non retenue par le Conseil d'Etat visait d'une part à mettre en œuvre la motion 2019-GC-187 « Bulletins multiples » et d'autre part à adapter les règles relatives aux élections selon le système majoritaire concernant la pratique des « candidatures multipliées », soit le fait de faire figurer la même personne candidate sur plusieurs listes électorales différentes.

3.1 Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)

3.1.1 Contexte et propositions de la motion

Cette motion faisait suite au second tour de l'élection du 10 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclaré nuls, soit une proportion importante en comparaison intercantonale. Or, selon les motionnaires, beaucoup de ces bulletins avaient été déclarés nuls « parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom ».

Pour corriger cette situation, les motionnaires demandaient « au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter par exemple pour que, 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 », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ».

Ils précisait enfin que « le but de cette motion [était], dans tous les cas, d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».

3.1.2 Proposition du Conseil d'Etat de refuser la motion

Dans sa réponse du 17.08.2020, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, en tant qu'elle consistait en substance à aménager une exception à la règle générale posée par l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR datant de 2001 et révisée en 2014 selon laquelle « sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe [ne sont pas identiques] ». Cette règle ne s'appliquant pas qu'au second tour d'une élection au Conseil des Etats, il n'était pas souhaitable pour des raisons de simplicité, de clarté, de rapidité et de sécurité de prévoir une règle spéciale en vertu de laquelle plusieurs bulletins ou listes seraient valables plutôt que nuls parce que la volonté de l'électeur serait alors claire.

Dans sa réponse, le CE réservait cependant d'autres outils pour diminuer le taux de bulletins nuls, outre des mesures d'information, des développements ultérieurs en lien avec le scannage des bulletins de vote puis des listes électorales. Dans ce contexte, il indiquait que « le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet[tait] de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste », mais que ce principe devait « 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 [...] ».

3.1.3 Acceptation par le Grand Conseil de la motion

Par vote du 16.09.2020 (66 voix contre 28, avec 2 abstentions), le Grand Conseil a accepté de prendre en considération la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, avec pour conséquence que l'objet a été transmis au Conseil d'Etat pour y donner la suite qu'il implique.

3.2 Les « candidatures multipliées »

3.2.1 La consultation de 2022 sur l'interdiction des « candidatures multipliées »

L'adaptation proposée en consultation une première fois en 2022 partait du constat que depuis 2011, et l'introduction d'une pratique consistant à proposer des candidatures multiples dans le système majoritaire, des questions de plus en plus complexes se posaient lors de chaque scrutin, pour le simple motif que la LEDP n'avait pas été élaborée, en 2001, en vue de cette manière de procéder.

L'avant-projet mis en consultation proposait ainsi de clarifier, notamment, la possibilité de procéder à des alliances, de celle de les modifier à l'entre-deux tours et de déterminer avec certitude qui peut se présenter au deuxième tour.

Il proposait à cet égard, principalement, d'interdire les candidatures multipliées, à l'origine de nombre d'incompréhensions, de recours et de problèmes d'interprétation de la loi.

3.2.2 Retours de la procédure de consultation

De manière presque unanime, les participants à la consultation avaient salué la volonté de clarifier les règles relatives à l'élection selon le système majoritaire.

- > En substance, selon une partie de l'échiquier politique, le système sur lequel se basait l'avant-projet de révision, à savoir l'interdiction des candidatures multiples, était soutenable mais pas assez abouti, car il devrait plutôt se concrétiser en mettant en place soit une seule liste avec tous les candidats (p. ex : système genevois), soit une liste vierge, qui devrait être remplie par les électeurs et les électrices.

- > Selon une autre partie de l'échiquier politique, l'interdiction des candidatures multiples, que ce soit pour le premier tour comme pour le second tour n'était pas envisageable. Ces intervenants relevaient en substance que la manière de procéder par les partis politiques jusqu'à ce jour, que ce soit pour le premier tour ou le second tour, a toujours été jugée conforme à la loi par les Tribunaux. Il s'agissait ainsi bien plus de clarifier les règles à cet égard pour éviter des recours, notamment en lien avec les candidatures de remplacement. Un changement global de méthode et l'interdiction des candidatures multipliées n'était toutefois pas souhaité.

4 Commentaire des articles de l'avant-projet A1

- Article 24 al. 2 let. k et l *Listes électorales en blanc ou nulles*

La modification proposée avait pour objectif de mettre en œuvre la motion 2019-GC-187 (bulletins multiples) déposée par les députés Pierre Mauron et Eric Colomb.

D'abord, comme l'ont souhaité les députés précités, une distinction était désormais introduite entre les élections effectuées selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k), et celles effectuées selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l).

Le système actuel perdurerait donc pour les élections selon le système proportionnel. Concernant celles effectuées selon le système majoritaire, le système proposé aurait conduit à ce qui suit pour les bureaux électoraux :

1. L'enveloppe de vote aurait d'abord été *épurée* des suffrages nuls au sens de l'art. 25 al. 1 let. a à e ;
2. Une fois cette opération effectuée, le scrutateur ou la scrutatrice aurait compté le nombre de noms restants ; s'il dépassait le nombre de sièges à pourvoir, la liste aurait été considérée comme nulle (application, mais dans un deuxième temps selon l'art. 24 al. 2 let. l, de l'art. 25 al. 1 let. f.) ;
3. Ensuite, en cas de validité du total des listes (et des noms) contenus dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral aurait recomposé l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de « cette liste recomposée » serait demeuré vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ;
4. Les listes multiples qui auraient formé la « liste recomposée » auraient dû demeurer assemblées (p. ex par agrafage), afin que, en cas d'erreur et/ou de recomptage (cf. notamment les nouveaux articles 25ss) la vérification de la validité des listes soit possible.

- Article 55 al. 4 (nouveau) *Candidatures multipliées*

L'art. 55 LEDP interdit les candidatures multipliées (à savoir la même candidature pour la même élection sur plusieurs listes) pour les élections selon le système proportionnel. En revanche, les candidatures multiples pour les élections majoritaire auraient été admises car elles ne sont pas interdites par la LEDP.

Ainsi, dans le cadre d'une élection selon le système majoritaire, lors des élections de 2011, trois formations politiques avaient saisi la possibilité de faire figurer au premier tour déjà, sur leur propre liste électorale, les noms du ou des candidats et candidates issu-e-s de leurs rangs ainsi que ceux de leurs alliés. Le Tribunal cantonal avait estimé que ce procédé n'est pas interdit par la loi et ne pose aucun problème de transparence, les électeurs et électrices sachant parfaitement selon lui pour quelles personnes ils et elles votent, la liste sur laquelle ils et elles s'expriment étant, par ailleurs, sans incidence concrète. Ce mode de faire avait été reconduit en 2016. En 2021, ce même type d'alliance a été mis en place par des partis politiques au premier tour, mais par d'autres au second tour uniquement. Ce dernier procédé a été mis en cause par le biais d'un recours au Tribunal cantonal. Dans son Arrêt du 19 novembre 2021, le Tribunal cantonal a notamment confirmé, à nouveau, que rien n'empêche, à défaut de disposition légale contraire, que les partis concluent une alliance en vue du second tour, alors même qu'ils ne l'avaient pas fait au premier tour, constituent de nouvelles listes et présentent des candidats et candidates de remplacement, même en nombre plus important que celles et ceux qui figuraient sur les listes du premier tour. Il avait aussi relevé que rien n'empêche non plus que les candidats et candidates au second tour

figurent sur plusieurs listes, dès lors que les candidatures multipliées ne sont interdites que dans le cadre du système proportionnel.

Le Tribunal cantonal avait aussi relevé que « si le procédé utilisé par les trois partis n'est certes pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti peut laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti, les électrices et électeurs sont cependant suffisamment informés de l'appartenance politique des candidats en question par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là. Cette diffusion d'informations, à laquelle viennent s'ajouter tous les articles de presse, parus en lien tant avec le premier tour qu'avec la préparation du scrutin du deuxième tour et le présent recours, ainsi que les informations transmises via la télévision et la radio, a remédié, cas échéant, au défaut du procédé dénoncé, ce d'autant plus que le nombre de candidats en la présente occurrence est peu élevé et qu'il s'agit du second tour de l'élection (cf. arrêt TF 1C_575/2011 du 27 mars 2012 consid. 3.3. in fine). A cela s'ajoute encore que l'intitulé d'une liste n'a pas une importance déterminante dans un scrutin majoritaire (cf. arrêt TF 1C_160/2021 du 27 septembre 2021 consid. 6.2 in fine) ».

Il est ressorti des procédures judiciaires que d'autres problématiques pourraient se poser à l'avenir à défaut de clarifier certaines règles en lien avec l'élection selon le système majoritaire.

Dans ces circonstances, dans son avant-projet, le Conseil d'Etat avait relevé qu'il était nécessaire de revoir partiellement les règles relatives à l'élection majoritaire.

Pour ce motif, afin de lever toute ambiguïté à ce sujet, le Conseil d'Etat avait proposé d'autoriser expressément dans la LEDP, dans un article 55 alinéa 4 (nouveau), le dépôt de candidatures multiples pour les élections majoritaires (contrairement à la variante A2 de l'époque, finalement retenue). Cela devait mettre un terme aux discussions en lien avec la réelle intention du législateur à ce sujet.

4.1 Incidences attendues si l'avant-projet A1 avait été retenu

4.1.1 Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A1

Les dispositions relatives à la possibilité de mettre plusieurs bulletins de vote dans une même enveloppe auraient eu des incidences financières modestes, mais dans un premier temps pour les communes, car le processus de dépouillement aurait été considérablement ralenti, ce qui aurait augmenté les heures pour les décomptes. Par « ricochet », si les communes avaient mis plus de temps à dépouiller, les Préfectures et la Chancellerie d'Etat auraient dû également être opérationnelles plus longtemps, peut-être pour des opérations de soutien ou de suivi, dans l'attente de la communication des résultats. Par ailleurs, vu la complexité du dépouillement, le risque d'erreur aurait été amplifié, ce qui aurait pu entraîner des recomptages en cas d'irrégularités.

4.1.2 Incidences de l'avant-projet A1 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

L'avant-projet de loi A1 n'aurait eu aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.1.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par l'avant-projet de loi étaient en principe conformes au droit fédéral. Elles ne rencontraient aucune incompatibilité avec le droit européen.

4.1.4 Développement durable

L'avant-projet de loi A1 n'aurait eu aucune incidence sous l'angle du développement durable.

NOTE JURIDIQUE

rédigée à l'intention du

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG

à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du

**BULLETIN ELECTORAL OFFICIEL UNIQUE
EN MATIÈRE D'ÉLECTION SELON LE
SCRUTIN MAJORITAIRE**

PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF

AVANT-PROJET DE LOI

par

Prof. Dr JACQUES DUBEY

Département de droit public
Chaire de droit constitutionnel
Université de Fribourg

Me Lucien Hürlimann

Avocat,
Ancien assistant-diplômé à la Chaire de droit
de l'Université de Fribourg à l'EPFL

le 15 mars 2024

INDEX

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE, OBJET, BUT ET STATUT DE LA PRESENTE NOTE	1
I. Contexte et objet de la présente note	1
A. Contexte	1
1. Contexte légal et législatif	1
a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48	1
b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	1
c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	1
d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	2
e. Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48	2
f. Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48	3
2. Contexte politique et électoral	3
a. Election au Conseil des Etats de 2023	3
b. Elections communales et cantonales de 2026	4
B. Objet	4
1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire	4
a. Variante de système à bulletin unique	4
b. Scrutins concernés	4
c. Siège de la matière et systématique légale	5
2. Autres aspects/articles renvoyés au CE	5
a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)	5
b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)	6
c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)	6
II. But et statut de la présente note	6
A. But	6
1. Etude de variante	6
a. Baisse du taux de bulletins nuls	6
b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote	6
c. Eléments d'appréciation juridiques	6
d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)	7
e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique	7
2. Rédaction de variante	7
a. Avant-projet de loi	7
b. Projet de rapport explicatif	7
B. Statut	8
1. Proposition fondée sur une analyse technique	8
a. Neutralité politique	8
b. Préconisation technique	8
2. Réserve de l'opportunité politique	8
a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat	8
b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil	8

DEUXIEME PARTIE : PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ETAT

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE, OBJET, BUT ET SATUT DE LA PRÉSENTE NOTE

I. Contexte et objet de la présente note

A. Contexte

1. Contexte légal et législatif
 - a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48
 - 1 Suite à divers échanges avec MM. CHRISTOPHE MAILLARD, Chef du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC), et SAMUEL RUSSIER, Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), les soussignés ont été mandatés le 19.12.2023 par la DIAF pour rédiger la présente note juridique à destination du Conseil d'Etat.
 - 2 Cette note s'inscrit dans le contexte des travaux législatifs que le Grand Conseil du canton de Fribourg (ci-après GC) mène à propos de la loi fribourgeoise du 06.04.2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-FR, RSF 115.1).
 - 3 Ces travaux ont pour objet le projet de loi 2020-DIAF-48 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (Rapport/message du 20.12.2022 [BGC mars 2023, p. 639 ; Préavis de la commission du 06.03.2023 [BGC mars 2023, p. 703]]).
 - 4 Entre autres diverses choses, ce projet de loi devait aussi mettre en œuvre la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187).
 - b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)
 - 5 Cette motion fait suite au second tour de l'élection du 11 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclaré nuls, soit une proportion importante en comparaison intercantonale. Or, selon les motionnaires, beaucoup de ces bulletins avaient été déclarés nuls « parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom ».
 - 6 Pour corriger cette situation, les motionnaires demandaient « au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter par exemple pour que, 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 », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ».
 - 7 Ils précisaient enfin que « le but de cette motion [était], dans tous les cas, d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».
 - c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187
 - 8 Dans sa réponse du 17.08.2020, le CE a proposé au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, en tant qu'elle consistait en substance à aménager une exception à la règle générale posée par l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR datant de 2001 et révisée en 2014 selon laquelle « sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe [ne sont pas identiques] ». Cette règle ne s'appliquant pas qu'au second tour d'une élection au Conseil des

Etats, il n'était pas souhaitable pour des raisons de simplicité, de clarté, de rapidité et de sécurité de prévoir une règle spéciale en vertu de laquelle plusieurs bulletins ou listes seraient valables plutôt que nuls parce que la volonté de l'électeur serait alors claire.

Dans sa réponse, le CE réservait cependant, outre des mesures d'information permettant de limiter le nombre de bulletins nuls, des développements ultérieurs en lien avec le scannage des bulletins de vote puis des listes électorales. Dans ce contexte, il indiquait que « le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet[tait] de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste », mais que ce principe devait « 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 [...] »¹. 9

d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187

Par vote du 16.09.2020 (66 voix contre 28, avec 2 abstentions), le GC a accepté de prendre en considération la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, avec pour conséquence que l'objet a été transmis au CE pour y donner la suite qu'il implique. 10

Il ressort des délibérations² que la majorité du GC a jugé nécessaire de faire baisser le taux de bulletins nuls observé dans le canton de Fribourg, lequel se situait très en-dessus d'autres cantons (comme le Valais ou Berne) lors des derniers scrutins majoritaires pris en compte par les membres du Grand Conseil. 11

Il ressort aussi des délibérations que l'intérêt des membres du Grand Conseil en vue d'une amélioration de la situation se portait plutôt sur l'exemple de la réforme législative neuchâteloise de 2014 introduisant la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote. L'argument développé par le CE dans sa réponse du 17.08.2020, selon lequel cette réforme n'avait pas conduit à une diminution du nombre de bulletins nuls, n'a pas convaincu. 12

Lors des délibérations, un député a cependant insisté sur le fait que l'acceptation de la motion ne devait 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 »³. 13

e. Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48

Dans son projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, le CE a mis en œuvre la motion en distinguant désormais le régime de nullité applicable aux élections selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k [modifié]) ou selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l [nouveau]). 14

Dans ce second cas, seraient déclarées nulles les listes « qui, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir ». 15

Le CE exposait à propos de ce projet qu'il conduirait à ce que les bureaux électoraux doivent procéder comme suit : « 1) L'enveloppe de vote est d'abord épurée des suffrages nuls au sens de l'art. 25 al. 1 let. a à e ; 2) Une fois cette opération effectuée, le scrutateur ou la scrutatrice compte le nombre de noms restants; s'il dépasse le nombre de sièges à pourvoir, la liste est considérée comme nulle (application, mais dans un deuxième temps selon l'art. 24 al. 2 let. l, de l'art 25 al. 1 let. f.) ; 3) Ensuite, en cas de validité du total des listes (et des noms) contenus dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral recompose l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de "cette liste recomposée" demeure vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ; 4) Les listes multiples qui forment la "liste recomposée" doivent demeurer assemblées (p. ex par agrafage), afin que, en cas d'erreur et/ou de recomptage (cf. notamment les nouveaux articles 25ss) la vérification de la validité 16

¹ La suite de la phrase montre que le CE l'envisageait également en matière de scrutin proportionnel.

² BGC septembre 2020 (16.09.2020), p. 2600 ss.

³ Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

des listes soit possible ».

- 17 Le CE précisait encore que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été très contestée dans le cadre des deux consultations. Il faut dire que, comme le message l'exposait sous chiffre 2.1.2 (p. 3), l'exemple neuchâtelois s'était révélé décourageant dans l'intervalle. Lors des élections de 2020 aux Conseils généraux du canton de Neuchâtel et de l'élection de 2021 au Grand Conseil de Neuchâtel, la novelle de 2014 autorisant désormais les bulletins multiples avait en effet conduit à une forte augmentation du nombre de suffrages nuls, dont une majeure partie (60% en 2020 respectivement 70% en 2021) sanctionnait des votes avec plusieurs bulletins et plus de personnes candidates que de sièges à pourvoir.
- 18 Lors de la seconde consultation, deux partis au moins avaient désormais préconisé l'adoption du système de la liste unique à cocher, selon le modèle genevois⁴.

f. Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48

- 19 Sur la proposition de la commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) votée à l'unanimité en séance du 28 février 2023 sur le fondement de l'art. 142 al. 2 LGC, le GC a décidé lors de sa première lecture du 22 mars 2023 de renvoyer partiellement au CE son projet de loi 2020-DIAF-48.
- 20 Plus précisément, le GC a renvoyé au CE les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022, cela « *pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* ». Plus précisément encore, le renvoi partiel portait sur les articles et les thèmes suivants du projet :
 - 24 al. 2 let. k et let. l (nullité) ;
 - 55 al. 4 (candidatures multipliées) ;
 - 90 al. 2 et al. 5 (candidatures au second tour) ;
 - 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3 (listes au second tour).
- 21 Le GC n'a pas formellement voté sur l'entrée en matière et le renvoi partiel, dès lors que le CE s'était rallié à cette proposition de la commission en ces termes de M. le Conseiller d'Etat Directeur de la DIAF DIDIER CASTELLA : « Les membres de la commission ont souhaité que certains thèmes soient approfondis. Ce sera chose faite et nous reviendrons dans quelques temps avec un nouveau projet relatif au système majoritaire. Celui-ci devra intégrer une analyse de l'opportunité d'intégrer cette liste unique qui a été mentionnée par le rapporteur selon le modèle genevois ou zurichois. Une modification aussi importante de notre système démocratique devait, et c'est pour ça que j'ai demandé qu'elle ne soit pas traitée par la commission, faire l'objet d'une consultation des partis, notamment. C'est pourquoi nous avons renoncé à introduire directement dans ce paquet les volontés de la commission et d'en faire un thème sur lequel nous reviendrons. En parallèle, la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 sur les bulletins multiples est ainsi également renvoyée à ce futur projet »⁵.

2. Contexte politique et électoral

a. Election au Conseil des Etats de 2023

- 22 L'élection au Conseil des Etats du 22 octobre et du 12 novembre 2023 a eu lieu sur la base de la LEDP-FR telle que révisée le 24 mars 2023 par le GC sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48, avec entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023.

⁴ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.1022, p. 43 et 52.

⁵ BGC du 22.03.2023, p. 571.

b. Elections communales et cantonales de 2026

Les articles de la LEDP-FR relatifs au scrutin majoritaire, dont le projet de révision a été renvoyé au CE devraient être entrés en force au moment des élections communales et cantonales de 2026, moyennant une procédure législative ordinaire incluant en particulier une procédure de consultation. 23

B. Objet

1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire

a. Variante de système à bulletin unique

La DIAF a souhaité confier aux soussignés les approfondissements requis par le renvoi partiel de son projet de loi 2020-DIAF-48 en ce qui concerne le scrutin majoritaire. Le scrutin proportionnel est donc hors analyse. On ne s'y référera qu'à titre de comparaison, pour évaluer l'importance réelle ou supposée de la notion de liste dans un cas et dans l'autre. 24

Au cours des débats en commission ou en assemblée, les membres du Grand Conseil ont évoqués divers exemples à prendre en considération dans l'élaboration d'une variante de système à bulletin unique ; ainsi : Genève, Vaud, Valais, Berne ou encore Zurich. Des différences existent cependant entre ces cantons, dont les deux suivantes : 25

- selon que le bulletin unique est (préimprimé) à *cocher* (p. ex. VD) ou (vierge) à *remplir* sur la base d'une liste ou de diverses listes de candidats (p. ex. ZH) ;
- selon que le bulletin unique classe (p. ex. VD) ou ne classe pas les candidatures par listes (p. ex. VS).

La variante à proposer pour Fribourg devra tirer le meilleur parti de ces divers exemples, en termes de liberté, de sécurité et de fidélité du vote. 26

b. Scrutins concernés

Dans le canton de Fribourg, les élections organisées selon le système de scrutin majoritaire sont les suivantes : 27

- au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP-FR)⁶.

La variante à proposer pour Fribourg devra être adaptée à l'ensemble de ces élections, si et dans la mesure où elles présentent des particularités, liées typiquement au nombre de personnes à élire (1, 2, 5, 7 ou 9). 28

⁶ Selon les soussignés, le régime de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR est contraire à l'exigence de légalité et d'égalité de vote de l'art. 34 Cst., en tant qu'il permet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et place du scrutin majoritaire. Or, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque qu'il se compose de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%. Les soussignés préconisent donc la révision de l'art. 83 LEDP à l'occasion de la révision à venir du scrutin majoritaire.

c. Siège de la matière et systématique légale

- 29 Dans sa version actuelle, la LEDP-FR régit « les listes électorales » sous ch. 3.1 aux art. 36 ss et les élections selon le mode de scrutin majoritaire » sous chiffre 3.3.3 aux art. 83 ss. Au sein des dispositions sur les élections selon le mode de scrutin majoritaire, les art. 83 à 94 LEDP-FR contient des dispositions générales (ch. 3.3.3.1), alors que les art. 95 à 97 (ch. 3.3.3.2) puis les art. 98 à 101 LEDP-FR (ch. 3.3.3.3) visent les hypothèses particulières de respectivement du « nombre réduit de candidatures » (égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir) respectivement de l'« élection ouverte » (sans dépôt de liste).
- 30 Les dispositions relatives à l'établissement d'un bulletin unique semblent devoir prendre place entre :
- d'une part au sein de la section actuellement consacrée aux listes électorales (art. 36 ss) dont le champ d'application doit être étendu pour comprendre également le bulletin unique, et
 - d'autre part, celles relatives au vote (art. 86 et 98 ss).
- 31 La proposition des soussignés d'une variante de système à bulletin unique prendra donc la forme des nouveaux articles 37a à 37c apLEDP-FR.
- 32 Cette proposition prendra par ailleurs la forme d'autres modifications ponctuelles, consistant à adapter toutes les dispositions légales connexes, que ce soit sous l'angle systémique ou terminologique.
- 33 A ce dernier propos, on veillera à bien distinguer dans l'avant-projet de loi et de rapport explicatif entre les notions de liste et de bulletin. Dans le système actuel des bulletins ou listes multiples, les deux notions tendent à se recouper, puisque ce système consiste justement à voter en choisissant (en complétant si nécessaire) et en glissant une liste dans l'enveloppe de vote – voire plusieurs, dans la proposition du CE du projet de loi 2020-DIAF-48. Dans un système de vote à bulletin unique, il convient en revanche de distinguer nettement entre :
- premièrement les *listes électorales* déposées par les personnes candidates ;
 - deuxièmement les *listes électorales définitives* qui sont établies par l'organe compétent à partir des listes électorales déposées en procédant à leur toilettage, au remplacement des candidatures éliminées et à la rectification des listes, conformément aux art. 56 et 57 LEDP-FR, listes qui sont qualifiées de *listes électorales officielles*, lorsqu'elles servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices, soit lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel ;
 - finalement, le *bulletin électoral officiel à cocher* et le *bulletin électoral officiel à remplir* qui sont établis sur la base des listes électorales définitives et qui servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire.
- 34 Ainsi, typiquement, dans un système de bulletin unique prévu dans un nouvel art. 37a LEDP-FR, l'art. 86 al. 1 devrait être adapté, comme en particulier l'art. 89 al. 1, parce que le vote s'exercerait en se servant du « bulletin » (et pas d'une « liste ») et parce que l'élection au premier tour dépendrait de la majorité absolue des « bulletins » (et pas des « listes »).

2. Autres aspects/articles renvoyés au CE

a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)

- 35 La question des candidatures multipliées ne peut pas être exclue du champ d'analyse. Contrairement aux apparences, elle ne se pose pas que dans le cadre d'un système de vote à listes multiples, mais également dans celui du bulletin unique si celui-ci distingue graphiquement entre listes, comme c'est le cas par exemple dans le canton de Vaud.

b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)

La question des candidatures au second tour de scrutin ne semble pas se poser en des termes différents, selon que le scrutin en question est organisé sur un système de listes multiples ou de bulletin unique. Partant, cette question peut être exclue du champ d'analyse. 36

c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)

La même remarque vaut pour la réglementation applicable au dépôt des listes au second tour de scrutin, qui ne présente ou n'appelle apparemment pas de différence en cas de système à listes multiples ou à bulletin unique. 37

II. But et statut de la présente note

A. But

1. Etude de variante

a. Baisse du taux de bulletins nuls

Conformément aux objectifs poursuivis par la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 et par sa mise en œuvre dans le projet de loi 2020-DIAF-48, la présente note juridique consiste en une étude de variante qui permettrait de réduire le taux de bulletins nuls à Fribourg en cas de scrutin organisé selon le scrutin majoritaire. 38

b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote

La diminution du taux de bulletins nuls n'est pas qu'un *objectif politique*, que chaque parti peut poursuivre, tantôt pour des raisons idéologiques, tantôt pour des raisons stratégiques. Dans une certaine mesure, il s'agit également d'un *impératif juridique* qui s'impose en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. à chaque législateur cantonal. La garantie des droits politiques protège « la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ». Cette garantie générale comporte en particulier pour chaque citoyen.ne non seulement la liberté d'exprimer un vote (votum : le souhait) conforme à sa volonté interne, mais également la garantie que ce vote soit effectivement pris en compte, à égalité (de nombre, de valeur et d'influence) avec chaque autre vote, pour établir le résultat du scrutin. 39

Il appartient au législateur de mettre en œuvre la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. en établissant des *règles de scrutin*, et donc en particulier des *règles de validité et de nullité du vote*, de manière à garantir que le résultat d'un scrutin puisse être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes. Or, selon que ces règles de scrutin et de validité/nullité du vote conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, en ce sens qu'elle permet l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire. 40

c. Eléments d'appréciation juridiques

La présente note n'est pas un avis de droit au sens traditionnel du terme, en ce sens qu'elle n'a pas pour but de déterminer si, dans quelle mesure ou à quelles conditions juridiques le CE et le GC peuvent prévoir un système de scrutin majoritaire à liste ou bulletin unique, en lieu et place du système actuel, avec ou sans les modifications proposées par le CE dans son projet de loi 2020-DIAF-48, en particulier avec l'introduction d'un art. 24 al. 2 let. 1 pLEDP autorisant le vote à listes multiples, pour autant que le nombre de suffrages ne dépasse pas le nombre de sièges à pourvoir. 41

Vu la compétence et la marge de manœuvre dont le canton de Fribourg dispose en la matière en vertu des art. 34 al. 2 et 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst., il n'est pas contesté que tous les systèmes susmentionnés 42

sont juridiquement admissibles en tant que tels, soit :

- le système actuel de l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR ; on l'appellera « *système de listes multiples à choix unique* » ;
- le système actuel tel qu'amendé par l'art. 24 al. 2 let. l pLEDP-FR ; on le nommera « *système de listes multiples à choix multiple (conditionnel)* » ;
- le système à proposer en tant que variante, auquel on se référera comme « *système de bulletin électoral officiel à cocher (ou à remplir)* » par anticipation sur la terminologie pour laquelle les soussignés ont opté dans l'avant-projet de loi rédigé ou comme « *système de bulletin électoral unique* » lorsqu'il sera question d'autres cantons n'ayant pas opté pour cette terminologie spécifique.

43 Cela étant, dès lors que le choix et le design d'un système de scrutin majoritaire constitue *per se* une certaine mise en œuvre de la liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst., c'est-à-dire comme on l'a dit une certaine concrétisation (plus ou moins optimale) des exigences de fidélité et de sécurité du scrutin, la présente note relève quand même dans cette mesure de l'analyse et de l'évaluation juridique.

d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)

44 Dès lors qu'il s'agit d'optimiser la mise en œuvre de la liberté de vote en matière de scrutin majoritaire fribourgeois en proposant une variante correspondant au système de bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir, la présente note s'efforce de tirer parti d'éléments d'appréciation et de comparaison empiriques, à savoir de statistiques établies sur la base de résultats de scrutins majoritaires organisés dans d'autres cantons que celui de Fribourg, qui connaissent tantôt le système de listes multiples à choix unique, tantôt le système de bulletin électoral unique.

e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique

45 Pour les besoins de la présente note, les soussignés ont aussi exploité les ressources que constitue l'expertise acquise par diverses personnes, en tant que responsables de services administratifs ou de bureaux de vote ou que chef ou cheffe de groupe ou président ou présidente de parti politique. Ils ont mené pour ce faire des entretiens informels avec les personnes suivantes : MM. NICOLAS FELLAY, LUC VOLLERY, THOMAS DE TRIBOLET et MAURICE CHEVRIER (VS).

Les soussignés ont particulièrement bénéficié de l'expertise du Service de législation (SLeg) dans la mesure où les retours et remarques qu'ils ont reçus de ce service ont permis d'améliorer la qualité législative de la variante de modification de la LEDP-FR proposée.

2. Rédaction de variante

a. Avant-projet de loi

46 Les soussignés ont reçu mandat de proposer une variante de système à liste/bulletin unique à cocher (ou à remplir) sous la forme d'un avant-projet de révision des articles topiques de la LEDP-FR, que le CE pourrait mettre en consultation tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles. Cet avant-projet forme la TROISIEME PARTIE de la présente note.

b. Projet de rapport explicatif

47 De même, les soussignés ont reçu mandat d'accompagner leur proposition de variante d'un projet de rapport explicatif, que le CE pourrait utiliser tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles, aux fins de la mise en consultation puis de la délibération au GC. Cet avant-projet correspond à la DEUXIEME PARTIE de la présente note.

B. Statut

1. Proposition fondée sur une analyse technique

a. Neutralité politique

La particularité du mandat des soussignés, consistant à rédiger un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE impose certaines précisions sur le statut de la présente note. Premièrement, les soussignés déclarent à toutes fins utiles qu'ils s'efforcent de la rédiger en s'en tenant strictement à la neutralité politique – que l'art. 34 Cst. exige justement de la part de tout système de scrutin. 48

b. Préconisation technique

Secondement, les soussignés précisent que la proposition de variante qu'ils formulent ci-après, sous la forme d'un avant-projet de loi et d'un projet de rapport explicatif, ne peut et ne doit être considérée que comme une préconisation technique, fondée sur les éléments d'appréciation juridiques et statistiques susmentionnés. Comme on l'a déjà dit, le droit supérieur n'impose pas telle solution plutôt que telle autre. Il n'appartient donc pas aux soussignés de préconiser telle solution plutôt que telle autre, si ce n'est parce qu'elle semble techniquement établir le meilleur équilibre possible entre la liberté, la fidélité et la sécurité du scrutin, ainsi que la commodité de son dépouillement. 49

Selon les soussignés, l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système. Cependant, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin unique à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]). L'analyse comparative des chiffres impose en effet de constater que le système actuel des listes multiples conduit à des taux de nullité moyens sensiblement supérieurs à ceux observés dans les autres cantons qui connaissent le système du bulletin électoral unique, à cocher ou à remplir. 50

2. Réserve de l'opportunité politique

a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat

Dans la situation juridique telle que décrite ci-dessus, la préférence pour un certain système de scrutin majoritaire, à listes multiples (à choix unique ou multiple) ou à bulletin unique (à cocher ou à remplir) relève d'une question d'opportunité politique. Bien que les soussignés rédigent ci-après un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE, ils tiennent à réserver ici expressément l'appréciation politique qui appartient au CE dans le processus législatif rappelé plus haut. 51

b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil

De même, les soussignés tiennent à préciser qu'ils rédigent la présente note sous la réserve expresse de l'appréciation politique qu'il revient en fin de compte au GC, et à lui seul, d'exercer en la matière. Ou, pour le dire simplement, les soussignés n'entendent que faciliter l'exercice par le CE et le GC de leurs compétences respectives, au contraire de les limiter dans cet exercice – fût-ce au nom de leur opinion juridique. 52

DEUXIÈME PARTIE :
PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ÉTAT

Rapport explicatif 2024-DIAF-XX

du XX avril 2024

Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (bulletin électoral officiel unique)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Ce projet propose une variante au projet accompagné du message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, en matière d'élection organisée selon le système majoritaire, dans le sens de l'introduction d'un système de bulletin électoral officiel unique.

Table des matières

1.	Introduction	1
1.1.	Renvoi au Conseil d'Etat	1
1.2.	Expertise externe	1
2.	Variante mise en consultation	2
2.1.	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	2
2.1.1.	Bulletin électoral officiel	2
2.1.2.	Election selon le scrutin majoritaire	3
2.1.3.	Elections cantonales, préfectorales ou communales	4
2.1.4.	Bulletin à cocher ou à remplir	5
2.1.5.	Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher	6
2.1.6.	Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir	6
2.1.7.	Election tacite au premier tour	6
2.2.	Comparaison intercantonale	7
2.2.1.	Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse	7
2.2.2.	Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité	7
2.2.3.	Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse	8
2.3.	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	9
2.3.1.	Expérience préalable fribourgeoise	9
2.3.2.	Abandon des candidatures multipliées	10
2.3.3.	Statistiques de provenance	10
2.3.4.	Candidatures au second tour	12
2.4.	Spécimens	13
2.4.1.	Exemples de bulletin électoral à cocher	13
2.4.2.	Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)	13
3.	Commentaire des articles du projet	13
4.	Conséquences du projet	19
4.1	Incidences financières et en personnel	19
4.2	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	20
4.3	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	20
4.4	Développement durable	20
4.5	Clause référendaire	20

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

1. Introduction

1.1. Renvoi au Conseil d'Etat

Le présent projet de variante de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques fait suite au renvoi partiel décidé le 22 mars 2023 par le Grand Conseil du projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2020 que le Conseil d'Etat lui avait présenté pour donner suite à la motion 2019-GC-187 déposée le 19 novembre 2019 par les députés Pierre MAURON et Eric COLLOMB.

Cette motion demandait essentiellement que « 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 », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ». Les motionnaires réagissaient par-là au second tour de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre dans le canton de Fribourg, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés avaient dû être déclarés nuls, en grande partie parce qu'ils consistaient en une enveloppe contenant deux listes différentes comportant chacune un nom. Leur motion avait dès lors pour but « d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».

Conformément à ce souhait, le projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022 proposait en résumé l'adjonction d'un nouvel art. 24 al. 2 let. l consacré désormais exclusivement à la nullité en cas de scrutin selon le système majoritaire. Dans ce cas, les listes ne doivent, selon cette proposition initiale, être déclarées nulles que si elles sont « insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir ». Comme le message 2020-DIAF-48 l'exposait (p. 16) cette innovation conduirait à ce que les bureaux de vote doivent procéder à diverses

opérations successives consistant en résumé à : 1) épurer les suffrages nuls ; 2) compter le nombre de noms restants pour exclure les enveloppes qui contiennent plus de suffrages qu'il n'y a de sièges à pourvoir ; 3) recomposer l'ensemble des listes multiples valables pour n'en faire qu'une (sans en-tête) ; 4) assembler les listes multiples formant la liste recomposée (p. ex par agrafage), afin de permettre la vérification ultérieure.

Cette mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 avait été très contestée dans le cadre des deux consultations menées à son propos (Message 2020-DIAF-48, ad art. 24 al. 2 let. k et l i.f.) Comme la Commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) l'avait proposé à l'unanimité le 28 février 2023, le Grand Conseil a souhaité disposer d'une variante à ce système de « liste recomposée » (par les bureaux électoraux, sur la base des multiples listes glissées dans une même enveloppe de vote, mais qui ne contiendraient pas plus de noms que de sièges à pourvoir). Pour ce faire, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022 relatif au projet 2022-DIAF-48, « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire ». Plus précisément, le renvoi partiel portait sur les articles et les thèmes suivants du projet :

- 24 al. 2 let. k et let. l (nullité) ;
- 55 al. 4 (candidatures multipliées) ;
- 90 al. 2 et al. 5 (candidatures au second tour) ;
- 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3 (listes au second tour).

1.2. Expertise externe

Vu l'importance que revêtirait l'introduction d'un système de bulletin unique lors des élections selon le scrutin majoritaire dans le Canton de Fribourg, la DIAF a donné un mandat d'expertise externe au Prof. Dr Jacques Dubey de l'Université de Fribourg et à Me Lucien Hürlimann, avocat dans le canton de Vaud, en leur donnant mission de préparer la rédaction du présent rapport explicatif et de

l'avant-projet de loi qu'il accompagne. Ce mandat leur a été confié le 19 décembre 2023. Ils l'ont exécuté sous la forme d'une note juridique datée du 15 mars 2024, dont la deuxième et la troisième partie consistait respectivement en un projet de rapport explicatif et un avant-projet de loi. La première partie de cette note, d'ordre méthodologique, est à disposition des personnes intéressées.

Sous l'angle juridique, elle retient qu'il appartient au Grand Conseil de définir librement le système de vote à appliquer dans le Canton en cas d'élection selon le scrutin majoritaire, pour mettre en œuvre la liberté de vote telle que garantie par l'art. 34 Cst., en vertu de laquelle le résultat d'une telle élection doit pouvoir être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

Selon les experts consultés, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, selon que les règles de scrutin et de validité/nullité du vote appliquées dans un canton conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, en ce sens que ces règles permettent l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire.

Cela étant, si les experts sont d'avis que l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin électoral à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]).

Le choix entre ces divers systèmes relève de l'appréciation politique du Grand Conseil, que les experts ont expressément réservée, en indiquant cependant qu'il lui revient d'user de sa marge de manœuvre en se laissant guider par les buts et les droits de la liberté, de l'égalité, de la fidélité et de la sécurité du vote, ainsi que de l'efficacité et de la rapidité de son dépouillement.

2. Variante mise en consultation

2.1. Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire

2.1.1. Bulletin électoral officiel

La variante mise en consultation par le présent rapport explicatif propose d'atteindre le but visé par la motion 2019-GC-187 MAURON/COLLOMB par l'introduction dans la LEDP de règles prévoyant que, lors des élections organisées selon le scrutin majoritaire, les électeurs et les électrices n'exercent plus leur droit de vote au moyen du même matériel électoral que lors des élections organisées selon le scrutin proportionnel, c'est-à-dire en se servant directement des listes électorales (art. 68 LEDP), mais en utilisant un bulletin électoral officiel élaboré par l'organe compétent sur la base des listes électorales (art. 35a et 37a apLEDP). Comme son nom l'indique, ce bulletin serait :

- *électoral*, en ce sens qu'il n'est utilisé que lors des élections et pas des votations, contrairement aux bulletins *de vote* ;
- *officiel*, parce qu'il serait élaboré par l'organe compétent pour ce faire, sur la base des listes électorales établies par les partis, les groupes d'électeurs ou d'électrices ou les personnes candidates, lesquelles ne seraient plus distribuées en tant que telles car elles ne feraient plus partie du matériel électoral.

Par ailleurs et bien que cet adjectif n'a pas été inclus dans le nom par souci de lisibilité, ce bulletin serait *unique*, en ce sens qu'il rassemblerait les personnes candidates figurant sur toutes les listes électorales valablement déposées.

Cette modification vise à mettre en œuvre de manière plus parfaite la liberté, l'égalité, la fidélité et la sécurité du vote garanties par l'art. 34 Cst., en particulier en faisant diminuer les taux de votes nuls tels qu'ils existent selon le système actuel. Ces taux tiennent à ce que de trop nombreux électeurs ou électrices glissent plusieurs listes dans leur enveloppe de vote, ce qui conduit à la nullité

de leur vote. Quand bien même leur volonté est en soi claire, parce que le nombre de leurs suffrages ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, cette volonté n'est pas prise en compte dans le résultat, ce qui est insatisfaisant sous l'angle de leur liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst.

Le système du bulletin électoral officiel permettrait de corriger cette situation insatisfaisante, sans toutefois imposer aux bureaux électoraux le processus de traitement des listes impliqué par la modification de l'art. 24 al. 2 let. 1 proposée par le projet 2020-DIAF-48, dont la commission et le plenum du Grand Conseil ont pu craindre qu'il soit trop fastidieux et source d'erreurs. L'introduction du bulletin électoral officiel (à cocher) aurait au contraire pour effet de faciliter le dépouillement par lecteurs optiques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

2.1.2. Election selon le scrutin majoritaire

La règle du scrutin majoritaire veut que les personnes élues soient celles qui, au premier tour de scrutin, ont obtenu la majorité absolue des listes ou bulletins et, au second tour, ont obtenu le plus de suffrages (art. 89 LEDP). Ce mode de scrutin se distingue donc fondamentalement du scrutin proportionnel, dont le résultat dépend dans un premier temps du nombre total de suffrages de parti ou de liste (art. 72 al. 2 let. c LEDP), lequel correspond à la somme des suffrages dits nominatifs donnés aux personnes candidates qui figurent sur cette liste électorale (art. 70 LEDP) et des suffrages dits complémentaires de cette liste (art. 71 LEDP) – qui correspondent aux lignes vides d'une liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre figurent dans l'en-tête.

Vu cette différence fondamentale entre mode de scrutin majoritaire et proportionnel, l'introduction du système du bulletin électoral officiel dans le premier cas aurait, à dire d'experts, un effet de clarification bienvenu, outre l'amélioration qu'on peut en attendre sous l'angle des taux de nullité. Le fait que les électeurs et les électrices exercent aujourd'hui leur droit de vote en se servant du même matériel électoral, ou presque, soit des listes

électorales, tend en effet à atténuer la différence entre scrutin majoritaire et proportionnel, voire à créer de la confusion à ce propos, et peut-être même à suggérer des comportements de vote adaptés au scrutin proportionnel dans le cas d'un scrutin majoritaire où ils n'ont guère de sens.

En cas de scrutin majoritaire, le fait qu'une personne candidate figure sur une liste électorale plutôt qu'une autre n'exerce aucun effet sur le sort de son élection, faute de suffrages de liste. De même, le sort de deux personnes candidates figurant sur la même liste n'est pas lié dans un premier temps, comme c'est justement le sens du scrutin proportionnel. Les en-têtes de listes sont dépourvus d'influence sur le résultat de l'élection, mais n'ont qu'une portée informative sur l'appartenance ou la sensibilité politique des personnes candidates figurant sur cette liste. Partant, les lignes laissées vides sur une liste électorale, par la force politique qui l'a établie et/ou par l'électeur ou l'électrice qui s'en est servi, n'ont pas d'effet sur le sort d'une élection majoritaire. Cela, au contraire de ce qui vaut selon la règle du scrutin proportionnel, qui connaît la notion de suffrage complémentaire.

Les alliances entre listes, dont il va encore être question plus loin (ch. 2.3.2) n'exercent pas non plus d'effet juridique sur le dépouillement et le résultat. Les noms et les numéros de listes signalent tout au plus que les personnes candidates figurant sur ces listes faisant alliance souhaiteraient être élues ensemble, et peuvent ainsi créer une dynamique politique. En revanche, ils ne signifient pas que les suffrages obtenus par les personnes candidates sur une liste profiteraient dans un premier temps aussi aux personnes candidates figurant sur une autre liste faisant alliance avec elle.

Il n'y a que des suffrages nominatifs en cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, et pas de suffrages complémentaires et de listes, ce que le système actuel des listes multiples tend à faire perdre de vue, en facilitant au sein du corps électoral, y compris parmi les électeurs et les électrices faisant preuve de l'attention moyenne requise de leur part tous les cinq ans, une assimilation erronée avec le mode de scrutin proportionnel.

De ce point de vue, l'introduction du système du bulletin électoral officiel apparaîtrait comme une mise en œuvre plus aboutie de la liberté et de l'égalité de vote de l'art. 34 Cst., dans la mesure où elle garantirait mieux qu'actuellement que chaque électeur et électrice exerce son droit de vote effectivement, complètement, délibérément et efficacement – ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle ou il exerce son droit de vote lors d'une élection majoritaire en utilisant une liste électorale de manière analogue à ce qu'il est avisé, utile ou efficace de faire en cas d'élection proportionnelle.

2.1.3. Elections cantonales, préfectorales ou communales

La motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187) faisait suite au second tour de l'élection au Conseil des Etats de 2019, mais elle demandait au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter « pour que, 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 » (mis en italique par la rédaction). Le projet de nouvel art. 24 al. 2 let. l proposé par le Conseil d'Etat en exécution de cette motion visait également toutes les élections majoritaires, lorsqu'il régissait nouvellement la nullité des listes qui « lors des élections *selon le mode de scrutin majoritaire*, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir » (mis en italique par la rédaction). La commission parlementaire compétente CoParl LEDP pour préaviser ce projet a également manifesté le souhait que la solution à trouver pour résoudre le problème soulevé par les motionnaires soit la plus homogène ou uniforme possible. Enfin, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022 « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique *pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* ».

Dès lors, la variante que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil par le présent

rapport explicatif vise toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Conforté dans ce sens par les experts consultés, le Conseil d'Etat n'a en particulier pas jugé opportun de distinguer entre les élections majoritaires cantonales et communales, ni entre les élections majoritaires destinées à repourvoir un, deux ou plus de sièges, que ce soit au premier ou au second tour, au titre d'une élection ordinaire ou complémentaire. Indépendamment des différents taux de nullité constatés en ces diverses occurrences, les raisons qui militent pour l'introduction du système du bulletin électoral officiel, en lieu et place du système actuel des listes multiples, sont en soi valables pour toutes les élections majoritaires. Sont donc visées par la proposition de variante du présent rapport explicatif les élections :

- au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP-FR).

On insiste à ce propos, parce que l'instauration du système du bulletin électoral officiel en matière d'élection majoritaire communale aurait quelques incidences sur les tâches et les finances communales, encore que modiques, puisqu'il reviendrait aux communes lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire d'organiser et de prendre en charge l'impression et la distribution du bulletin électoral officiel (art. 38 et 40 apLEDP) (cf. commentaire par article de ces dispositions et ch. 4.1).

A propos de cette dernière élection citée, au conseil communal, le Conseil d'Etat signale encore que les experts consultés ont soulevé des doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst. Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué,

en lieu et place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute, selon eux, que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%. Le Grand Conseil ayant donné mandat au Conseil d'Etat de lui proposer une variante en ce qui concerne les modalités pratiques des élections majoritaires dans le Canton, et non pas en ce qui concerne les cas d'application des élections majoritaires, aucune proposition de modification n'est faite à ce propos dans le présent rapport explicatif.

2.1.4. Bulletin à cocher ou à remplir

La variante proposée repose en revanche sur une distinction entre deux types de bulletins électoraux officiels, selon qu'il en va d'une élection majoritaire organisée selon les règles générales (art. 83 ss LEDP) ou selon les règles applicables en cas d'élection majoritaire avec un nombre réduit de candidatures (art. 95 s. LEDP), d'élection complémentaire (art. 97 LEDP) ou d'élection majoritaire ouverte (art. 98 ss LEDP) :

- dans le premier cas (élection selon les règles ordinaires), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent et à l'usage par les électeurs et les électrices d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b apLEDP) ;
- dans les autres cas (élection ouverte ou organisée selon les règles d'une élection ouverte), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent et à l'usage par les électeurs et les électrices d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c apLEDP).

Ces deux types de bulletins uniques se rencontrent dans les cantons qui connaissent

ce système. Le Conseil d'Etat propose de les intégrer à la LEDP comme indiqué ci-dessus, de manière à en tirer tout le bénéfice qu'on peut en attendre du point de vue de la liberté, de l'égalité et de la sécurité du vote, ainsi que de la rapidité et de la sûreté de son dépouillement.

En cas d'élection majoritaire selon les règles générales (art. 83 ss LEDP), le bulletin électoral officiel serait « à cocher » (art. 37b apLEDP), comme il existe dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Ce bulletin à cocher comporterait les noms de toutes les personnes candidates, avec indication des mêmes informations personnelles qu'actuellement, chaque nom d'une personne candidate étant mis en face d'une case à cocher pour lui accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel à cocher indiquerait le nombre maximal de coches autorisé et préciserait clairement qu'une coche surnuméraire entraînerait la nullité du bulletin dans son ensemble.

En cas d'élection majoritaire ouverte, où aucune liste électorale n'a été déposée, de sorte que le corps électoral peut voter pour toute personne éligible (art. 98 ss LEDP), le bulletin électoral officiel serait « à remplir » (art. 37c apLEDP), comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich. Ce bulletin à remplir serait vierge de tout nom et comporterait autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir. Pour attribuer un suffrage à une personne éligible, les électeurs et les électrices rempliraient une ligne de sa main. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel indiquerait qu'il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin, que la répétition du même nom est censée non écrite, et que le nom des personnes en surnombre serait supprimé à commencer par le bas du bulletin.

Le même type de bulletin électoral officiel à remplir (n.b. entièrement de sa main) serait établi et utilisé en cas d'élection majoritaire à « nombre réduit de candidatures », c'est-à-dire dans le cas où le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées est égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir (art. 95 al. 2 LEDP ; cf. ég. art. 97 al. 3 LEDP en cas d'élection complémentaire). Dans ce(s)

cas, on aurait pu penser à combiner les types de bulletin électoral officiel « à cocher » et à « remplir », en prévoyant un bulletin sur lequel aurait figuré le nom des personnes candidates (à cocher) puis le nombre de lignes vides (à remplir) nécessaire à atteindre le nombre de tous les sièges à pourvoir. Certains cantons pratiquent ce système mixte, comme Vaud. Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que les experts consultés avaient de bonnes raisons d'y voir une entorse à l'égalité de vote, entre les personnes candidates et les autres personnes éligibles, en plus d'une source de complication du point de vue légistique.

2.1.5. Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher

Parmi les cantons qui connaissent le système du bulletin électoral officiel à cocher, on note une différence entre ceux dont le bulletin fait figurer les noms de personnes candidates selon un ordre qui tient ou ne tient pas compte des listes auxquelles elles appartiennent. A l'élection au Conseil des Etats dans les cantons de Genève et de Vaud, les personnes candidates apparaissent ainsi sur le bulletin unique groupées ou classées par liste, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste. A la même élection dans le canton du Valais, le bulletin unique mentionne les personnes sortantes avant les autres personnes candidates, dans les deux cas dans l'ordre alphabétique.

Vu la pratique actuelle des listes multiples et l'importance pratique et politique que les partis et les acteurs politiques accordent à ces listes, dont témoigne en particulier la pratique actuelle des alliances entre listes sur laquelle on reviendra (ch. 2.3.2), le Conseil d'Etat propose que le bulletin électoral officiel à cocher soit structuré par listes (art. 37b apLEDP). Le nom et la qualité des personnes candidates seraient donc, comme dans les cantons de Genève et de Vaud, mentionnés sous le titre et le numéro de leur liste respective, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste.

Les alliances entre listes pourraient être indiquées dans le titre des diverses listes alliées mais demeurant séparées, ou dans le

titre unique d'une liste unique formée par deux ou plusieurs partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices. Pour les raisons expliquées plus loin (ch. 2.3.3), les candidatures multipliées, du même nom sur deux ou plusieurs listes alliées, ne seraient cependant alors plus acceptées.

2.1.6. Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir

En cas d'élection majoritaire donnant lieu à l'établissement d'un bulletin électoral officiel à remplir, le matériel électoral comporterait aussi obligatoirement une feuille d'accompagnement (« Beiblatt ») comme c'est l'usage dans les cantons alémaniques qui connaissent ce système de vote majoritaire. Cette notice présenterait les personnes candidates, dont le nom (voire le numéro) devrait être reporté sur le bulletin à remplir pour leur accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet de cette feuille d'accompagnement préciserait qu'elle n'est pas le bulletin à remplir et qu'elle ne permet donc pas de participer à l'élection, à peine de nullité.

2.1.7. Election tacite au premier tour

Les travaux de préparation du présent rapport explicatif ont conduit les experts à apprendre de la part de la Chancellerie de l'Etat que, dans l'écrasante majorité des cas (par exemple 72 sur 75 en 2021), les élections majoritaires au conseil communal avaient lieu sous la forme d'élections ouvertes, parce que le nombre de personnes candidates était égal (ou inférieur) au nombre de sièges à pourvoir. Or, dans toutes les communes où les personnes candidates étaient en nombre égal à celui des sièges à pourvoir, toutes ces personnes ont été élues, avec une très large avance sur les autres personnes éligibles ayant reçu des suffrages. La question s'est donc posée d'une modification de la LEDP, consistant à autoriser l'élection tacite des personnes candidates dès le premier tour.

Une éventuelle modification à cet égard sortant du cadre de la présente proposition de variante, tel qu'il est fixé par la décision de renvoi partiel du Grand Conseil du 22 mars 2023, n'a pas été retenue. Le Conseil d'Etat relève à ce propos que le régime de l'élection

tacite au premier tour a été supprimé lors de l'adoption de la nouvelle LEDP en 2001, pour éviter que des personnes candidates soient élues sans que leur élection n'ait jamais été couverte par un scrutin en bonne et due forme. Le souci et le besoin de légitimité et d'autorité démocratique qui avaient guidé cette réforme de 2001 n'étant pas moins importants aujourd'hui, une réflexion à ce propos, connexe à celle relative aux modalités matérielles de l'élection majoritaire n'a pas paru devoir s'imposer.

2.2. Comparaison intercantonale

2.2.1. Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système des listes multiples tel qu'il est prévu par la LEDP à Fribourg en matière d'élection selon le mode de scrutin majoritaire fait aujourd'hui figure de cas particulier en Suisse, en tout cas en ce qui concerne l'élection au Conseil des Etats. Le canton de Lucerne est semble-t-il le seul autre canton suisse à appliquer ce régime pour cette élection.

Abstraction faite des cantons où l'élection au Conseil des Etats a lieu selon le mode de scrutin proportionnel (Neuchâtel et Jura) et du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures lequel élit sa députation lors de la Landsgemeinde, tous les autres cantons connaissent le système du bulletin unique, qu'il soit à cocher (Schwyz, Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais et Genève) ou à remplir (Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Argovie et Thurgovie).

Pour l'élection au Conseil d'Etat (exécutif cantonal, « Regierungsrat »), le constat est plus nuancé, mais le système actuel fribourgeois est très minoritaire, puisqu'on ne le rencontre apparemment que dans les cantons de Lucerne, Valais, Neuchâtel et Jura.

2.2.2. Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité

Durant les débats de commission et de plenum, plusieurs interventions ont émis le

souhait que la révision envisagée à Fribourg tire parti d'une comparaison avec la situation dans les autres cantons. Les experts consultés se sont donc attelés à vérifier ou à infirmer l'hypothèse de base, selon laquelle le système du bulletin électoral officiel (à cocher ou à remplir) conduit statistiquement à des taux de nullité inférieurs à ceux observés dans le Canton de Fribourg et son système actuel des listes multiples à choix unique.

Les experts indiquent cependant qu'une comparaison intercantonale se heurte à de nombreuses et importantes difficultés méthodologiques, que seuls des moyens disproportionnés permettraient de surmonter. Les règles régissant la nullité des votes sont en effet différentes d'un canton à l'autre, de même que leur application, ce qui réduit la pertinence de leur mise en parallèle. C'est ainsi par exemple que tous les cantons ne traitent pas de la même manière les votes par correspondance rentrés hors délais, tantôt en les incluant dans les nuls, tantôt en en faisant une catégorie à part.

Les taux de votes nuls varient ensuite en fonction de circonstances très particulières et difficiles à identifier, liées tantôt à l'organisation du vote, tantôt à la situation politique, tantôt au nombre ou à l'identité des personnes candidates. A titre d'exemple de ces variations circonstanciées, on peut citer le taux exceptionnellement élevé de 11,54% à l'élection complémentaire au Conseil d'Etat de Berne en 2008, qui s'explique toutefois par le fait qu'une seule candidature n'avait été déposée dans le délai, ce qui avait conduit un grand nombre d'électeurs et d'électrices à manifester leur volonté de telle manière que leur vote a été considéré comme nul, par exemple parce qu'il portait sur une personne non candidate (arrêt TF 1C_217/2008 du 3.12.2008).

On peut aussi citer les taux de nullité (et d'abstention) plus élevés qu'à l'accoutumée dans le canton du Valais, suite à l'introduction d'un système de gommettes ou vignettes (adressées par enveloppe séparée pour être collées sur le certificat de vote en sus de la signature) destiné à empêcher la fraude électorale telle que celle qui a avait été dénoncée lors des élections cantonales de 2017 (où un individu avait été soupçonné d'avoir volé des bulletins de vote et de les

avoir envoyés munis d'une fausse signature). Ces taux ont d'ailleurs conduit le Valais à renoncer à ce dispositif, en dépit de leur diminution constante de scrutin en scrutin, liée à la familiarisation progressive du corps électoral.

Dans les chiffres cités ci-après, ces anomalies statistiques sont sciemment écartées (et remplacés par une croix « X »), avec autant de discernement que possible, mais avec toute la prudence que cela implique sur les conclusions qu'on peut dès lors tirer des chiffres retenus.

2.2.3. Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse

En dépit de l'avertissement de prudence qui précède, la comparaison de la situation fribourgeoise avec les autres cantons, pris en considération pour pratiquer le système du bulletin unique à cocher ou à remplir de plus ou moins longue date, permet d'affirmer qu'on peut espérer une réduction sensible des taux de nullité de l'introduction de ce système, en lieu et place du système actuel. Lors des élections au Conseil des Etats et au Conseil d'Etat de ces cantons prises en considération sur la base des chiffres disponibles on-line, les taux de nullité ont été globalement inférieurs à ceux relevés lors de ces mêmes scrutins à Fribourg.

Taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	FR	VD	GE	TI	BE	ZH
1999	1.63 -	-	0.77 -	- -	- -	- -
2003	1.60 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0.71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MOY	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 1.09

Dans le tableau qui précède, les taux de nullité observés à Fribourg sont en moyenne supérieurs à ceux observés dans les cantons mis en comparaison qui et depuis qu'ils

connaissent le système du bulletin unique (ce qu'on indique en grisant la colonne). Dans tous ces cantons, les taux sont même assez largement inférieurs à ceux du canton de Fribourg en moyenne, tant au premier qu'au second tour. Alors qu'à Fribourg le taux de nullité moyen est de 1.86% et de 2.35%, il est en moyenne dans ces cantons comparés respectivement de 0.74% et de 0.51%. A en croire ces chiffres, le système fribourgeois actuel des listes multiples semble donc occasionner des taux de nullité supérieurs à celui des cantons à bulletin unique de l'ordre de 1.0 à 1.75%, en particulier au second tour.

Ces constats ne sont toutefois que partiellement corroborés par les chiffres issus de deux cantons qui connaiss(ai)ent le système des listes multiples (jusqu'à récemment), soit les cantons du Valais (jusqu'en 2019) et de Lucerne (jusqu'à ce jour). Certes, en Valais, les taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats étaient en moyenne de 2.21% au premier tour et de 1.36% au second tour entre 1995 et 2019 (soit avant le changement susmentionné), ce qui est comparable à Fribourg et supérieur aux taux relevés dans les systèmes à bulletin unique. En revanche, à Lucerne, le taux de nullité au premier tour n'était en moyenne que de 0.96% entre 2007 et 2023 et au second tour de 1.09% en 2015, ce qui n'est éloigné de la moyenne des autres cantons comparés que d'environ 0.5%.

Taux de nullité à l'élection au Conseil d'Etat au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -

2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MOY	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Un constat similaire s'impose sur la base d'une comparaison des taux moyens de nullité observés dans divers cantons au premier et au second tour de leur élection à l'exécutif cantonal, soit au Conseil d'Etat ou au « Regierungsrat ». Le Tessin n'est plus pris en compte ici, car son exécutif est élu au suffrage proportionnel.

En moyenne à Fribourg, le taux de nullité a été de 1.31% au premier tour et de 0.91% au second tour de scrutin entre 2001 et 2023. Ces chiffres sont comparables à ceux de Vaud pour la même période durant laquelle ce canton élisait son gouvernement avec le même système de listes multiples, soit 1.39% et 0.88%. Les taux observés en Valais sont assez supérieurs, à 3.06% et 1.87%, si l'on tient compte d'années (2005 et 2009) où ils ont été exceptionnellement élevés pour une raison inconnue.

Tous ces cantons à listes multiples durant les années passées obtiennent donc des chiffres plus élevés qu'en moyenne ceux des cantons à bulletin unique, depuis qu'ils appliquent ce système à l'élection au gouvernement cantonal (ce qu'on indique en grisant la colonne), puisqu'ils étaient dans ce cas de 0.78% au premier et de 0.32% au second tour de scrutin. Sur la base de ces chiffres, l'introduction dans le canton de Fribourg du système du bulletin électoral officiel laisse également espérer une baisse du taux moyen

de nullité de l'ordre de 0.5% à chaque tour de l'élection du Conseil d'Etat, soit de près de la moitié du taux moyen actuel.

Cette affirmation tend à être corroborée par la comparaison avec la situation dans le canton de Lucerne, dont on répète qu'il connaît le même système de listes multiples que Fribourg, puisque le taux de nullité moyen lors de l'élection du gouvernement cantonal a été entre 2005 et 2023 de 1.19% et de 1.09% respectivement au premier et au second tour de scrutin. Ce qui est en effet comparable à Fribourg, et donc supérieur aux taux atteints dans les cantons à bulletin unique, de moins ou de plus du double.

2.3. Incidences sur la situation et la pratique actuelles

2.3.1. Expérience préalable fribourgeoise

Il est intéressant de relever que l'utilisation d'un bulletin électoral officiel n'est pas une nouveauté complète dans le canton de Fribourg.

En effet, à au moins deux reprises, la commune de Fribourg a utilisé des bulletins de ce type, soit pour les élections complémentaires au Conseil des Etats des 11 mars 2012 et 26 septembre 2021.

L'idée sous-jacente de cette pratique était de permettre le dépouillement par des lecteurs optiques, raison pour laquelle l'article 22b LEDP a été invoqué comme base légale à ces deux occasions.

Il est toutefois prévu désormais de modifier le libellé de cette disposition pour étendre expressément son champ d'application au bulletin électoral officiel. En effet, sa teneur actuelle limite sa portée aux seuls « bulletins », terme qui, dans le cadre de la terminologie de la LEDP, comprend uniquement les bulletins pour les votations et non le matériel de vote pour les élections.

La présente révision ôte donc toute ambiguïté, à cet égard.

2.3.2. Abandon des candidatures multipliées

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aurait pour conséquence de ne plus permettre les candidatures dites multipliées, par quoi on désigne la pratique consistant à ce qu'une même personne candidate figure sur les diverses listes électorales de divers partis faisant alliance.

Cette pratique a été jugée conforme à la LEDP dans sa version actuelle, tant par le Tribunal cantonal (arrêt 601 2011 152 du 20 décembre 2011) que par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_5/2012 du 27 mars 2012). Ce dernier a cependant relevé par *obiter dictum* que ce procédé n'était « pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti pourrait laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti ». Cela étant, le corps électoral était suffisamment informé de l'appartenance politique des personnes candidates « par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là ».

Les candidatures multipliées sont actuellement une pratique à laquelle le Conseil d'Etat proposait de donner une base légale dans son projet 2020-DIAF-48, avec l'art. 55 al. 4. Cet article fait partie de ceux que le Grand Conseil a renvoyés au Conseil d'Etat. Ce dernier en propose désormais une nouvelle variante qui s'inscrit dans le cadre du système du bulletin électoral officiel.

En cas d'introduction d'un bulletin électoral officiel sur lequel les personnes candidates figuraient par listes (à l'exemple du canton de Vaud), une alliance entre listes devrait prendre la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») ou d'une liste commune portant un nom idoine (p. ex. « Alliance des partis A et B » si cette alliance devait être mise en évidence sur le bulletin lui-même. Or, il n'est pas envisageable que les diverses listes d'une alliance soient reproduites séparément sur le bulletin électoral officiel à cocher et que le nom des personnes candidates de cette alliance figure dans chacune d'entre elles. Une telle reprise du système actuel des candidatures

multipliées violerait l'égalité de vote, puisque le nom de certaines personnes candidates figurerait deux ou plusieurs fois sur le bulletin unique, contrairement à celles dont la liste ne fait pas alliance avec une autre.

Par ailleurs, le fait que certains noms figurent plusieurs fois sur un bulletin électoral officiel à cocher nuirait gravement à la fidélité et à la sécurité du vote, en entraînant probablement de nombreux votes nuls. Dans le système du bulletin à cocher, le nombre de suffrages à accorder correspond à un nombre maximal de croix ou de coches que l'électeur ou l'électrice peut y apposer. Or, si le même nom figurait plusieurs fois sur le même bulletin, par souci qu'il figure sur plusieurs listes alliées, un grand nombre d'électeurs et d'électrices le cocheraient plusieurs fois. Cela étant fait, soit ces électeurs et électrices dépasseraient ensuite le nombre de coches autorisées (pour accorder leurs suffrages à autant de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir), soit elles n'épuiseraient pas leur droit de vote en soutenant moins de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir (pour ne pas dépasser le nombre maximal de croix).

En d'autres termes, le maintien de candidatures multipliées sur le bulletin électoral officiel reproduirait sous une forme nouvelle un problème similaire à celui que ce nouveau système aurait justement pour but de résoudre.

2.3.3. Statistiques de provenance

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aurait pour conséquence de ne plus permettre l'établissement de statistiques dites « de provenance des suffrages [du canton] ». A la demande des acteurs et des partis politiques, la Chancellerie de l'Etat établit et fournit de telles statistiques, sous la forme de feuilles de calcul présentant de manière systématique pour tel ou tel tour de scrutin le nombre de suffrages obtenus par chaque personne candidate respectivement sur une liste sans en-tête, sur une liste non modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci, sur une liste modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci ou encore sur une liste modifiée d'un autre parti ne faisant pas alliance. Les personnes candidates et les responsables de partis s'intéressent à ces chiffres dans la

mesure où ils permettent d'en tirer certains constats sur le comportement de vote des électeurs et électrices.

En particulier, ces constats ont trait à la manière dont les électeurs et les électrices ont utilisés les listes des partis faisant alliance entre eux. Ainsi, par exemple, si le parti A et le parti B font alliance, l'analyse porte sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti A dont le nom figure sur la liste B (par rapport aux autres personnes candidates du parti B figurant sur cette liste B) et inversement sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti B dont le nom figure sur la liste A (par rapport aux autres personnes candidates du parti A figurant sur cette liste A). En cas de différences importantes de part (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) et d'autre (nombreux biffages de personnes candidates A sur la liste B), les partis et les protagonistes politiques en concluent typiquement que leur alliance « n'a pas bien fonctionné » au sein de leurs électeurs et électrices respectifs. En cas de différence plus importante d'un côté (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) que de l'autre (rares biffages de personnes candidates A sur la liste B), ils en déduisent plus spécifiquement que les électeurs et électrices du parti A « n'ont pas joué le jeu » de l'alliance, contrairement à celles et ceux du parti B. Quant au nombre de bulletins ou listes non modifiées, il servira à déterminer si les électeurs ou les électrices ont ou n'ont pas été « disciplinés. », en ce sens qu'ils ou elles ont plus ou moins massivement suivi le mot d'ordre de « voter en bloc ».

Ces analyses que les protagonistes et les partis politiques fondent sur les chiffres fournis par la Chancellerie de l'Etat ne sont assurément pas dépourvues de toute pertinence statistique, d'utilité pratique et donc d'intérêt public (art. 137 Cst.). Cela étant, il faut en relativiser fortement la précision et donc la valeur, dans la mesure où elles reposent sur divers présupposés approximatifs. Le désavantage que le système du bulletin électoral officiel représenterait à cet égard s'en trouve donc aussi fortement relativisé.

Les tableaux récapitulatifs de la Chancellerie de l'Etat s'intitulent en effet « provenance des suffrages ». Or, alors que ces tableaux

indiquent de quelles espèces de listes proviennent les suffrages accordés à chaque personne candidate (sans en-tête, de son parti non modifié ou modifié, d'un parti allié modifié ou non modifié, d'un parti tiers modifié), les analyses qu'on en tire consistent à en inférer que les suffrages en question proviennent d'une certaine catégorie d'électeurs ou d'électrices. En d'autres termes, l'analyse de ces chiffres dans le sens indiqué ci-dessus suppose d'imputer une appartenance politique ou au moins une intention politique aux électeurs et aux électrices, sur la seule base de la liste dont ils se servent. Une liste à en-tête du parti A allié au parti B comportant de nombreux biffages de personnes candidates. B est ainsi considérée comme provenant d'une personne membre ou d'une personne sympathisante du parti A refusant son suffrage aux personnes candidates du parti B, pour ne pas dire au parti B lui-même, ou en tout cas d'un électeur ou d'une électrice dont l'intention est de soutenir le parti A, lorsqu'il ou elle se sert de la liste à en-tête de ce parti pour accorder son suffrage à toutes ou à certaines personnes de ce parti A – le cas échéant en biffant et/ou en remplaçant telle ou telle personne du parti B figurant sur cette liste.

Les chiffres publiés par la Chancellerie de l'Etat sous le titre de « provenance des suffrages » ne donnent d'indication fiable que sur les listes dont proviennent les suffrages. Il ne s'agit à strictement parler que de chiffres ou de statistiques sur l'utilisation matérielle des listes mises à la disposition des électeurs et des électrices. Leur analyse dans un sens politique et stratégique repose sur des prémisses qui, sans être fausses, ne sont que peu fiables, à savoir qu'on peut déduire du fait qu'un électeur ou une électrice se sert d'une liste à en-tête d'un certain parti que son vote comporte une dimension ou une préférence partisane en faveur de ce parti. Dans le cadre d'une élection selon le scrutin majoritaire, cet électeur ou cette électrice n'a pourtant la possibilité de n'exprimer que des suffrages en faveur de personnes candidates (« suffrages nominatifs »), à l'exclusion de tout suffrage de liste, contrairement à ce qui vaut en cas d'élection selon le mode de scrutin proportionnel. Comme on le sait, l'en-tête d'une liste est dépourvu de toute portée juridique et de toute influence sur le vote en

matière de scrutin majoritaire.

Au demeurant, parmi les personnes qui se servent de la liste à en-tête du parti A, respectivement de la liste à en-tête du parti B, on ignore non seulement lesquelles sont ou se sentent proches de ce parti (A ou B), mais également si ce sont les mêmes que cela conduit à biffer les personnes de l'autre parti allié (B ou A). Il se peut aussi que ces personnes aient choisi de se servir d'une liste à en-tête X par hasard ou par commodité, parce qu'il s'agit de celle que son numéro fait figurer en premier dans le carnet mis à sa disposition, ou parce que c'est celle sur laquelle figurent le plus de personnes candidates à qui elles souhaitent accorder leur suffrage, indépendamment de leur appartenance au parti politique dont il s'agit de la liste. Les statistiques de la Chancellerie mettent d'ailleurs en lumière la diversité et, à vrai dire parfois l'absurdité des comportements de vote, dont certains consistent à biffer une personne candidate sous le numéro (p. ex. a.2) qu'elle a sur la liste de son propre parti (A) pour ajouter cette même personne sur cette même liste mais avec le numéro qui lui est attribué (p. ex. b.5) sur la liste du parti allié (B). Qu'en déduire ici en termes de préférence partisane ?

L'analyse de la provenance des suffrages en fonction des listes dans un sens politique suppose de plaquer sur une élection selon le scrutin majoritaire une logique partisane étrangère à ce mode de scrutin : utiliser telle liste c'est voter pour tel parti. Il va de soi que cette logique guide matériellement et implicitement en partie le comportement de certains électeurs et électrices. Mais comme ce mode de scrutin ne consiste pas et ne conduit pas à accorder formellement et explicitement des suffrages de parti ou de liste, les analyses dans ce sens ne peuvent être que très approximatives. Au point que l'on peut se demander si les chiffres mis à disposition par la Chancellerie donnent vraiment des indications plus précises que le résultat du scrutin proprement dit. Si deux partis A et B font alliance et que les personnes candidates du premier sont plus ou mieux élues que celles du second, nul n'est besoin de chiffres et de conjectures pour affirmer que celles-ci ont plus bénéficié de l'alliance que celles-là.

Vu leur faible degré d'information et de précision, les chiffres de « provenance des suffrages » (selon les listes) de la Chancellerie présentent un faible intérêt. Cet éventuel intérêt public doit être mis en balance avec l'intérêt public et l'intérêt privé protégé en tant que droit fondamental, à ce que le résultat d'une élection selon le scrutin majoritaire soit (le plus) fidèle et (le plus) sûr (possible), conformément à l'art. 34 Cst. – comme le système du bulletin électoral officiel semble le permettre. Dans ces conditions, les experts consultés sont d'avis, et le Conseil d'Etat reprend cet avis à son compte, que l'attachement aux chiffres de « provenance des suffrages » ne suffit pas à motiver le maintien de système actuel des listes multiples. Les experts relèvent à ce sujet que le système actuel conduit parfois à ce que le nombre de votes nuls soit supérieur au nombre de voix d'écart entre personne élue et non élue. Or, le souci que le résultat du scrutin soit conforme à la volonté effective des électeurs et électrices paraît devoir l'emporter sur le souci que les états-majors de partis puissent interpréter leur volonté supposée – sur la base d'en-têtes de listes.

2.3.4. Candidatures au second tour

Parmi les articles que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat figurent ceux qui régissent les candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5) et le dépôt des listes au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3). Ces dispositions font toutefois l'objet de débats qui peuvent être menés sans égard au fait que le vote selon le scrutin majoritaire a lieu selon le système actuel des listes multiples à choix unique ou selon le système proposé dans le présent rapport explicatif à titre de variante du bulletin électoral officiel. Ces aspects ne sont donc pas traités dans ce rapport explicatif.

2.4. Spécimens

2.4.1. Exemples de bulletin électoral à cocher

BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023

Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :

ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !

Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.

LISTE N° 1 LES VERT-LIBÉRAUX

☐ MATTER Michel – Chêne-Bougeries

LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S

☐ MAZZONE Lisa – Genève

☐ SOMMARUGA Carlo – Genève

LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD

☐ VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève

☐ OBERSON Philippe – Genève

LISTE N° 4 LE CENTRE

☐ MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive

LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE

☐ CRUCHON Pablo – Genève

☐ PARMENTIER Danielle – Vernier

LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE: SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL

☐ PINI Jessica – Genève

☐ THION Guillaume – Bernex

LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS

☐ POGGIA Mauro – Genève

LISTE N° 8 UDC

☐ AMAUDRUZ Céline – Genève

LISTE N° 9 PLR-LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVE

☐ DE MONTMOLLIN Simone – Lancy

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023

STÄNDERATSWAHLEN VOM 22. OKTOBER 2023

Pour voter, vous devez cocher la case figurant à côté du (de la) candidat(e) de votre choix, comme ci-contre. **Vous pouvez cocher deux cases au maximum**, faute de quoi votre bulletin sera nul !

Um zu wählen, müssen Sie, wie nachfolgend abgebildet, das Kästchen neben dem Kandidaten / der Kandidatin Ihrer Wahl ankreuzen. **Sie dürfen maximal zwei Kästchen ankreuzen**, ansonsten ist Ihr Wahlzettel ungültig!

☐ **MARET Marianne**
Conseillère aux États / Ständerätin, Troistorrens

☐ **RIEDER Beat**
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux États, avocat et notaire, Willer

☐ **ADDOR Jean-Luc**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savèze

☐ **ALPIGER Claudia**
Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig

☐ **BOGIQI Aferdita**
Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx

☐ **DESSIMOZ Céline**
Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois

☐ **JANSEN Philippe**
Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert/libéraux, Sion

☐ **NANTERMOD Philippe**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry

☐ **SALZMANN Jeannette**
Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünlibérale, Naters

2.4.2. Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)

Kanton Bern
Canton de Berne

Ni leer lassen/laisser libre

UNE: _____

LB: _____

Wahlzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

Kanton Bern
Canton de Berne

Liste des candidatures pour l'élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. Personnes éligibles
Les candidatures suivantes ont été déposées :

 Gabriel Werner 1962 Mülchi UDC sortant	 Annalutz Madeleine 1979 Sigriswil LVC	 Aronadis Jorgo 1969 Ostermündigen Prates
 Fouquet Pascal 1981 Sofren Prates	 Grossen Jürg 1969 Fridingen PVL	 Hess Lorenz 1961 Sarnen Le Centre
 Hess Sandra 1972 Nidau PLR	 Iseli Gianpiero 1958 Ostermündigen Normalos	 Jost Marc 1974 Thoune PEV
 Jutz Philipp 1971 Buntem (THA) JUP	 Koller Richard 1960 Grafenried sans étiquette	 Lobatzer-Schmid Verena 1969 Interlaken sans étiquette
 Neuser Daniel 1986 Bolligen Normalos	 Pulver Bernhard 1955 Berne VERTE-S	 Spycher Adrian 1971 Sarnen Normalos
 Wasserfallen Flavio 1979 Berne PS	 Zbinden Romain 1964 Ostermündigen Normalos	

2. Notice explicative

- Utiliser que le bulletin officiel ci-joint et le remplir à la main.
- Neprimer de suffrage que pour les personnes mentionnées ci-dessus.
- Ne pas inscrire plus de deux noms sur le bulletin officiel ci-joint.
- Neprimer qu'un seul suffrage par candidate ou candidat.

Le cumul (plusieurs suffrages pour la même personne) n'est pas autorisé pour l'élection du Conseil des États.

Ce document n'est pas un bulletin de vote !

3. Commentaire des articles du projet

Article 17 al. 3 – Vote au local de vote

Cet alinéa est modifié de manière à clarifier la distinction à faire entre le nouvel instrument qui devra être utilisé par les citoyens et citoyennes pour exprimer leur volonté politique lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, soit le *bulletin électoral*

officiel qui est introduit par la présente révision, et les instruments existants et ayant la même fonction ; soit, d'une part, le *bulletin de vote* pour les votations, d'autre part, les *listes électorales* officielles lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

La distinction entre bulletin électoral officiel à *cocher* et bulletin électoral officiel à *remplir* est déjà introduite mais n'est définie qu'aux art. 37a ss qui sont consacrés aux bulletins électoraux officiels. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces dispositions à cet égard.

Articles 18 al. 2bis et 3, 22 al. 1, 2, 3 et 4 et 39 al. 1

Ces dispositions sont toutes complétées de manière à signifier qu'elles sont applicables aux bulletins électoraux officiels, en sus de l'être aux bulletins de vote et aux listes électorales officielles.

Dès lors que la terminologie utilisée est celle de « bulletin électoral officiel » sans autre précision, ces dispositions s'appliquent tant aux bulletins électoraux officiels à *cocher* de l'article 37b qu'aux bulletins électoraux officiels à *remplir* de l'article 37c.

Articles 22b al. 1 – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Autorisations

L'article 22b al. 1 est modifié pour étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *cocher* uniquement.

Dès lors que l'exercice du vote se fait, avec ce type de bulletin électoral officiel, au moyen d'une case à cocher comme avec les bulletins de vote, il se justifie de leur appliquer les mêmes règles.

Cela permet surtout d'aller dans le sens d'une plus grande sécurité et fiabilité du dépouillement du vote et participe à la réalisation de l'article 34 al. 2 Cst.

Dès lors que la technologie des lecteurs optiques ne permet pas à ce jour de déchiffrer de manière suffisamment fiable les écritures manuscrites, on a renoncé à étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *remplir*.

Articles 22d (nouveau) – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Bulletins électoraux officiels

Cette nouvelle disposition vise à préciser que la lisibilité par des lecteurs optiques des bulletins électoraux officiels à *cocher* n'entraîne pas de dérogation aux règles générales qui s'appliquent aux bulletins électoraux officiels en ce qui concerne l'organe compétent pour les établir (alinéa 1) et en ce qui concerne leur frais d'établissement et d'impression (alinéa 3).

Le deuxième alinéa précise quant à lui que tous les bulletins électoraux officiels à *cocher* doivent être établis de manière à pouvoir être lus par des lecteurs optiques, ce que doit garantir la réglementation d'exécution qui prévoira donc des règles sur la présentation des bulletins électoraux officiels à *cocher*.

Article 23 – Bulletins de vote blancs et nuls

Le titre médian de cette disposition est modifié pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux seuls bulletins *de vote*. La situation concernant les bulletins *électoraux officiels* est régie par le nouvel article 24a au commentaire duquel il est renvoyé.

Article 24a (nouveau) – Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

Ce nouvel article représente le pendant de l'article 23 consacré aux bulletins de vote blancs et nuls et de l'article 24 consacré quant à lui aux listes électorales en blanc ou nulles.

Le premier alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels en blanc et prévoit qu'il s'agit des bulletins électoraux officiels qui ne comportent aucun suffrage en spécifiant ensuite ce qu'il faut entendre par là pour chacun des deux types de bulletins électoraux officiels.

Le second alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels nuls. La première lettre renvoie à une application analogique des règles de nullité des listes électorales qui peuvent être transposables aux bulletins électoraux officiels.

La seconde lettre de l'article 24a al. 2 consacre une règle particulière de nullité applicable aux seuls bulletins électoraux officiels à *cocher*, à savoir la situation dans laquelle ces derniers comportent plus de cases cochées qu'il n'y a de sièges à pourvoir, dès lors qu'il est impossible dans cette situation de déterminer avec certitude la volonté de l'électeur ou électrice.

Il a été décidé d'appliquer aux bulletins électoraux officiels à *remplir* contenant des suffrages surnuméraires les mêmes règles que celles qui s'appliquent actuellement aux listes électorales et qui figurent actuellement aux articles 86 al. 4. et 87 al. 2. Ces règles ont toutefois été déplacées dans un nouvel article 98a pour des raisons de systématique et il est renvoyé au commentaire de cette disposition s'agissant du détail de ces choix.

Intitulé de section après section 3 – Listes électorales et bulletins électoraux officiels

L'intitulé de section 3.1 est modifié pour signifier que cette section est désormais consacrée tant aux listes électorales sous toutes leurs formes qu'aux bulletins électoraux officiels.

Article 35a (nouveau) – Listes électorales

L'introduction de cette disposition suit deux buts. Le premier est de clarifier la distinction entre les notions déjà existantes de *listes électorales*, *listes électorales définitives* et *listes électorales officielles*. Le second est de clarifier la distinction entre les *listes électorales officielles* et les *bulletins électoraux officiels*.

Le premier alinéa codifie le principe qui prévaut déjà actuellement, selon lequel les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates. Il faut lire cette disposition conjointement avec le nouvel alinéa 1a de l'article 58, duquel il ressort que les bulletins électoraux officiels sont quant à eux établis par l'organe compétent.

Le deuxième alinéa pose ensuite le principe déjà existant que les listes électorales qui ont

été établies par les partis, groupes d'électeurs et électrices ou personnes candidates deviennent ensuite définitives suite à l'intervention de l'organe compétent qui procède aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57 et conformément à l'article 58.

Le troisième alinéa précise enfin le rôle différent qu'auront désormais les listes électorales définitives en fonction du mode de scrutin de l'élection, différence qui découle naturellement de l'introduction du bulletin électoral officiel.

La lettre a prévoit ainsi que les listes électorales définitives servent directement à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, conformément à la situation actuelle et à l'article 68 qui n'est pas modifié. Dans cette configuration les listes électorales définitives sont ainsi qualifiées de *listes électorales officielles*.

La lettre b prévoit quant à elle que les listes électorales définitives servent, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, à l'élaboration du bulletin électoral officiel.

S'il en découle que le bulletin électoral ne peut être qu'officiel dès lors qu'il est forcément établi par l'autorité, il a été décidé d'inclure l'adjectif officiel dans sa terminologie de manière à faire ressortir de manière claire le parallèle avec la *liste électorale officielle*.

Article 37a (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Principes

Cette nouvelle disposition introduit le principe phare de la présente modification, principe dont toutes les autres modifications découlent, à savoir que la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire. Cette disposition doit se lire conjointement avec l'article 68, non modifié, qui prévoit que l'exercice du vote a lieu au moyen des listes électorales officielles dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Cette disposition s'applique à toutes les élections selon le mode de scrutin majoritaire, qu'elles soient cantonales, préfectorales ou

communales.

Le deuxième alinéa précise que le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d'un bulletin électoral officiel à *cocher* lorsque l'élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d'un bulletin électoral à *remplir* lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Article 37b (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

Le nouvel article 37b est consacré aux modalités du bulletin électoral officiel utilisé lors des élections qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit le bulletin électoral officiel à *cocher*.

Le premier alinéa prévoit que le bulletin électoral officiel présente chaque liste dans l'ordre de son numéro au sens de l'article 58 et précise que les personnes candidates sont présentées dans l'ordre de la liste.

Il découle de ce système qu'il revient aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »). Il s'agit de la manière la plus efficiente de procéder puisque les listes électorales n'auront désormais plus d'autre rôle lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire que de servir de base à l'établissement du bulletin électoral officiel par l'organe compétent.

Il n'est pas inutile de rappeler que le système prévu permet également les alliances entre listes sous la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») dès lors que l'intitulé des listes figure sur le bulletin électoral officiel à *cocher*.

Quant au deuxième alinéa, il prévoit une délégation législative en faveur du Conseil d'Etat en ce qui concerne la présentation du bulletin électoral officiel à *cocher*, tout en rappelant que la réglementation d'exécution doit garantir sa lisibilité par les lecteurs optiques, ce qui ressort également du nouvel

article 22d.

Article 37c – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

Cette nouvelle disposition est consacrée aux modalités particulières du bulletin électoral officiel en cas d'élection ouverte ou d'élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte, puisque le bulletin électoral officiel n'est alors pas à *cocher* mais à *remplir*.

La justification de cette distinction ayant été expliquée de manière détaillée dans l'exposé général (ch. 2.1.4), il est renvoyé à ces explications, tout comme à celles relatives à la notion de feuille d'accompagnement (ch. 2.1.6).

L'article 37c al. 2 est le pendant de l'article 37b al. 1. Il en découle qu'il revient également dans ce cas aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir* de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Comme dans le cas du bulletin électoral officiel à *cocher*, le système prévu permet également les alliances entre listes sous la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») dès lors que l'intitulé des listes figure sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir*.

Cette disposition n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

Article 38 al. 1, 3 et 4 (nouveau) – Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Cette disposition a été adaptée de manière à préciser qu'elle concernait les listes électorales *officielles*, ce qui était déjà le cas mais ne ressortait pas expressément de la terminologie utilisée et pour qu'elle s'applique désormais également aux bulletins électoraux officiels.

En effet, la question de l'impression et de la

prise en charge des frais ne se pose pas s'agissant des listes électorales non officielles puisque ces dernières ne servent qu'à l'élaboration des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels.

Dès lors que, s'agissant des élections cantonales, la loi actuelle impose à l'Etat d'organiser l'impression des listes électorales officielles et de prendre ces frais à sa charge, le même régime est prévu s'agissant des bulletins électoraux officiels. Le premier alinéa a donc été modifié en conséquence pour étendre son champ d'application aux bulletins électoraux officiels.

Comme l'actuel alinéa 3 de la loi prévoit que les communes disposent quant à elles du choix de prendre en charge cette organisation et ces frais à sa charge ou non s'agissant des élections communales, il s'est imposé de prévoir une distinction entre les élections selon le mode de scrutin proportionnel et majoritaire.

En effet, si lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel il est possible de prévoir que les partis, groupes d'électeurs et électrices et les personnes candidates, organisent eux-mêmes l'impression de la liste électorale qui les concerne et en assument les frais dès lors que chaque électeur ou électrice doit recevoir un exemplaire de chaque liste électorale, cela ne saurait s'appliquer aux bulletins électoraux officiels dont le concept même est que chaque électeur ou électrice n'en reçoit qu'un unique exemplaire.

A défaut de pouvoir déterminer une règle cohérente et justifiable prévoyant le nombre de bulletins électoraux officiels dont chaque parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates, aurait la responsabilité et devrait prendre à sa charge, il s'impose de prévoir que ce sont les communes qui sont responsables de l'impression des bulletins électoraux officiels et en assument les frais. Le nouvel alinéa 4 introduit donc ce régime.

Dès lors que le présent mandat législatif ne s'étend pas aux élections selon le mode de scrutin proportionnel et pour minimiser l'atteinte à l'autonomie communale induite par le nouvel alinéa 4, l'actuel alinéa 3 est conservé avec la précision qu'il ne s'appliquera désormais qu'aux élections selon

le mode de scrutin proportionnel.

Si le nouvel alinéa 4 a des incidences financières pour les communes, celles-ci sont minimales (ch. 4.1).

Article 40 al. 2 et 2a (nouveau) – Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Les modifications dans l'article 40 sont guidées par les mêmes motifs que celles de l'article 38 et il est donc renvoyé aux développements qui précèdent.

Le champ d'application du deuxième alinéa est réduit aux seules élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Le nouvel alinéa 2a prévoit que les bulletins électoraux officiels sont distribués par la commune à ses frais. S'agissant des élections cantonales, il s'agit de la continuité de ce qui était déjà prévu par le premier alinéa tandis que, s'agissant des élections communales, il s'agit de la solution qui s'impose pour les mêmes raisons que s'agissant du nouvel article 38 al. 4.

Article 55 al. 4 (nouveau) – Candidatures multipliées

Comme déjà exposé dans le commentaire des articles 37b et 37c, il revient aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel ou sur sa feuille d'accompagnement de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Dans la continuité de ce système, il est donc prévu de s'aligner sur le système existant déjà pour les élections selon le mode de scrutin proportionnel en prévoyant que si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, l'organe compétent ne reproduit pas son nom sur le bulletin électoral officiel à cocher ou, cas échéant, sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

On rappelle que le système prévu permet également les alliances entre listes sous la

forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A »).

Article 58 al. 1, al. 1a (nouveau) et al. 2 – Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel

L'adjonction dans le nouvel alinéa vise à clarifier la distinction entre les listes électorales *définitives* et les listes électorales *officielles*.

L'introduction du nouvel alinéa 1a vise à clarifier la relation entre les listes électorales et le bulletin électoral officiel en posant le principe selon lequel l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement, au moyen des listes électorales définitives.

L'organe compétent dont il est question à cet alinéa est le même que celui auquel renvoie le premier alinéa, soit celui mentionné à l'article 57 al. 1 et qui dépend de la nature cantonale, préfectorale ou communale du scrutin.

Finalement, le deuxième alinéa est modifié de sorte à ce qu'il s'applique également aux bulletins électoraux officiels.

Article 86 al. 1 (modifié) al. 2, 3 et 4 (abrogés) – Vote

Le premier alinéa est modifié pour prévoir les modalités d'exercice du vote s'agissant des élections selon le mode de scrutin majoritaire qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit celles qui font appel au bulletin électoral officiel *à cocher*. Il dispose que la personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom. Il n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

Si les autres alinéas de l'article 86 sont formellement abrogés, la quasi-totalité des règles de droit qu'ils contiennent sont conservées mais déplacées dans d'autres dispositions dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'au bulletin électoral officiel *à remplir*, étant dépourvues de sens s'agissant du cas ordinaire du bulletin électoral officiel *à cocher*.

La règle actuellement contenue dans le deuxième alinéa et qui prévoit que la liste doit être remplie, de la main de la personne exerçant son droit de vote, entièrement ou partiellement, est déplacée dans le nouvel article 98a al. 1 dès lors qu'elle ne conserve du sens que s'agissant du bulletin de vote *à remplir*, sous réserve de l'obligation de remplir le bulletin de sa propre main qui doit s'appliquer également au bulletin électoral officiel *à cocher* et qui figure désormais à l'article 86 al. 1.

Quant à la règle actuellement consacrée par le troisième alinéa et qui prévoit que, si la personne exerçant son droit de vote utilise une liste imprimée, elle peut la modifier de sa main en biffant le nom de certaines personnes ou en y inscrivant celui d'autres personnes, elle est supprimée dès lors qu'elle n'a pas de sens s'agissant du bulletin électoral officiel, qu'il soit *à cocher* ou *à remplir*.

Finalement, les règles qui figurent au quatrième alinéa sont déplacées à l'article 98a al. 2 dès lors qu'elles n'ont de sens que s'agissant du bulletin électoral officiel *à remplir*.

Article 87 al. 2. (abrogé) – Nombre de suffrages

Cet alinéa est abrogé mais pas la règle qu'il contient qui est déplacée à l'article 98a al. 3. Il est renvoyé au commentaire de cette disposition pour plus de précisions.

Article 90 al. 4 et 99 al. 1 et 4

Les modifications dans ces dispositions sont de nature purement terminologique et découlent de l'introduction de la notion de bulletin électoral officiel. Elles n'appellent pas de commentaire particulier.

Article 91a (nouveau) – Second tour de scrutin - Bulletin électoral officiel

L'introduction de cette nouvelle disposition n'a pas d'autre but que d'ôter tout doute quant au fait que les dispositions concernant le bulletin électoral officiel s'appliquent également pour le second tour de scrutin. Elle n'appelle donc pas d'autre commentaire.

Article 95 al. 3 – Election générale – Premier tour de scrutin

La deuxième phrase du troisième alinéa est abrogée dès lors que les listes électorales ne servent plus à l'exercice du vote s'agissant des élections au scrutin majoritaire.

Le nouvel article 91a rend par ailleurs inutile une précision spécifique du même type s'agissant des bulletins électoraux officiels.

Article 98a – Bulletin électoral officiel à remplir – Exercice du droit de vote

Cette disposition précise les spécificités de l'exercice du vote au moyen du bulletin électoral officiel à remplir.

Le premier alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel ». Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Le deuxième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel ».

A propos de cette règle, il est logique que la répétition d'un nom soit censée non écrite et ne conduise pas à la nullité du bulletin électoral officiel dans son ensemble, dès lors que la prémisse selon laquelle l'électeur ou l'électrice qui attribue plusieurs suffrages à un candidat ou une candidate désire à minima lui en octroyer un semble difficilement questionnable.

Le troisième alinéa reprend quant à lui partiellement la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 87 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel » et en supprimant la locution « cas échéant, de gauche à droite ».

Cette règle instaure une différence avec le bulletin électoral officiel à cocher, puisque l'on rappelle que, s'agissant de ce dernier, l'adjonction d'un suffrage surnuméraire conduit à la nullité du bulletin (cf. article 24a al. 2 let. b).

S'il est vrai que la prémisse sur laquelle repose cette règle – à savoir le fait que l'électeur ou l'électrice remplit son bulletin par ordre de

préférence – n'est pas dénuée de bon sens, elle n'est pas sans autre généralisable dès lors que chaque électeur ou électrice a des raisons qui lui sont propres dans la manière d'attribuer ses suffrages.

Il a toutefois été décidé de conserver cette règle, d'une part pour des raisons de continuité et, d'autre part, au vu du motif sous-jacent à cette révision, à savoir la baisse du taux de suffrages nuls. Il a en effet été jugé peu opportun d'abroger une règle qui a précisément pour effet d'éviter des bulletins nuls.

Par ailleurs, la critique exposée ci-dessus de la prémisse sous-jacente à cette règle peut être relativisée en ce sens qu'elle ressort d'une loi au sens formel et est donc prévisible.

Finalement, la locution « cas échéant, de gauche à droite » qui figure dans l'actuel article 87 al. 2 n'a pas été reprise puisque cette expression signifie que les noms déjà imprimés sont supprimés avant de passer à la suppression des noms ajoutés manuscritement, ce qui n'a pas de sens s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir qui ne comportent aucun nom.

4. Conséquences du projet

4.1 Incidences financières et en personnel

Les incidences financières ou en personnel du présent projet de loi sont les suivantes.

- a) Le présent projet de loi a pour effet de **diminuer le volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire**. En effet, ce dernier ne sera plus constitué que du bulletin électoral officiel et, cas échéant, de sa feuille d'accompagnement en lieu et place d'une liste électorale par parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates. A ce titre, les frais d'impression du matériel de vote vont grandement diminuer.
- b) Dès lors que la loi actuelle prévoit déjà que l'Etat **organise et prend en charge l'impression du matériel de vote lors des élections cantonales**, ce que le

- présent projet de loi ne modifie pas, il conduira à une diminution des dépenses de l'Etat.
- c) Le présent projet de loi impose **l'organisation et la prise en charge de l'impression des bulletins électoraux officiels par les communes lors des élections communales**, alors que, selon la loi actuelle, le conseil communal peut décider que tel est le cas ou bien laisser cette organisation et ces coûts à la charge des partis politiques, groupes d'électeurs et électrices et des personnes candidates.
 - d) Le présent projet aura donc pour effet une augmentation des charges pour les communes qui faisaient usage de la faculté de ne pas organiser ni prendre en charge l'impression du matériel de vote lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire.
 - e) Cette augmentation des charges doit toutefois être relativisée au regard de la diminution du volume du matériel de vote qui implique que les frais engendrés seront tout à fait supportables.
 - f) Dans le même ordre d'idée, le présent projet de loi prévoit que, lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes devront **distribuer les bulletins électoraux officiels** à leur frais alors qu'il s'agissait d'une possibilité laissée au libre choix des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices jusqu'alors. Ce changement introduira donc une légère augmentation des charges pour les communes dans lesquelles les partis, groupes d'électeurs ou électrices ou les personnes candidates avaient l'habitude de distribuer eux-mêmes leur liste électorale.
 - g) Le présent projet de loi prévoit que l'organe compétent **établit le bulletin électoral officiel** et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement. Cette obligation nouvelle n'aura toutefois aucune incidence en termes de personnel dès lors que cette opération s'inscrira dans la suite directe des opérations déjà effectuées par l'organe compétent (opérations d'élimination, de remplacement et de rectification des

listes, établissement des listes électorales définitives, attribution d'un numéro) sans qu'elle induise une charge additionnelle de travail.

4.2 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral dès lors qu'elles s'inscrivent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour réaliser les droits politiques garantis par l'art. 34 Cst.

Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

4.4 Développement durable

Le présent projet de loi a une principale incidence sous l'angle du développement durable en ce sens que la forte diminution du volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire diminuera dans les mêmes proportions l'utilisation de papier dans le cadre de ces élections.

Par ailleurs, dès lors qu'il vise à faire diminuer le taux de suffrages non comptabilisés lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, il devrait permettre d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

4.5 Clause référendaire

La présente loi sera soumise au référendum législatif (facultatif).

Elle n'est en revanche pas soumise au référendum financier, même facultatif.

TROISIÈME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

du ...

Actes concernés (numéros RSF) :

Nouveau : –
Modifié(s) : **115.1**
Abrogé(s) : –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 20xx-DIAF-yy du Conseil d'Etat du xx.yy.2024,

Décrète :

I.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 17 al. 3 (modifié)

³ La personne exerçant son droit de vote dépose elle-même dans l'urne l'enveloppe de vote contenant :

- a) (nouveau) pour les votations, le bulletin de vote ;
- b) (nouveau) pour les élections selon le système proportionnel, une liste électorale officielle (art. 58 al. 1) ;
- c) (nouveau) pour les élections selon le système majoritaire, le bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir (art. 37a).

Art. 18 al. 2^{bis} (modifié), **al. 3** (modifié)

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote, sa liste électorale officielle ou son bulletin électoral officiel, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être :

... (énumération inchangée)

Art. 22 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Dès la clôture du scrutin, le bureau électoral procède à l'ouverture des urnes et entreprend le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

² Le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels rentrés par correspondance et par dépôt peut cependant être entrepris le matin du dimanche du scrutin.

³ Le bureau électoral se détermine sur la validité des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

⁴ Le nombre de personnes qui votent est déterminé par le nombre de bulletins de vote, de listes électorales officielles ou de bulletins électoraux officiels déposés.

Art. 22b al. 1 (modifié)

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des lecteurs optiques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels à cocher.

Art. 22d (nouveau)

Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques

c) Bulletins électoraux officiels à cocher

¹ Les bulletins électoraux officiels à cocher sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

² Ils sont établis conformément à l'article 37b et à la réglementation d'exécution qui garantit leur compatibilité avec les lecteurs optiques.

³ Les frais d'établissement et d'impression des bulletins électoraux officiels sont régis par l'article 38.

Art. 23

Bulletins de vote blancs et nuls (titre médian modifié)

Art. 24a (nouveau)

Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, sont déclarés bulletins électoraux officiels en blanc, les bulletins qui ne comportent aucun suffrage, c'est-à-dire :

- a) qui ne comportent aucune case cochée s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher ;
- b) qui ne comportent aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir.

² Sont déclarés nuls les bulletins électoraux officiels :

- a) qui remplissent par analogie l'une des conditions de nullité au sens de l'article 24 al. 2 let. a, b, c, e, f, g et h ;
- b) qui comportent plus de cases cochées qu'il y a de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher.

Intitulé de section après section 3 (modifié)

3.1 Listes électorales et bulletins électoraux officiels

Art. 35a (nouveau)

Listes électorales

¹ Les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates.

² Elles deviennent définitives suites aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57, conformément à l'article 58.

³ Les listes électorales définitives servent :

- a) à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel conformément à l'article 68 ; elles sont alors qualifiées de listes électorales officielles ;
- b) à l'élaboration du bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire conformément aux articles 37a, 37b et 37c.

Art. 37a (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Principes

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel.

² Le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d'un bulletin électoral officiel à cocher lorsque l'élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d'un bulletin électoral à remplir lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 37b (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, il présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

² La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher. Elle garantit sa compatibilité avec les lecteurs optiques.

Art. 37c (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à remplir est vierge et comporte autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le bulletin électoral officiel à remplir est assorti d'une feuille d'accompagnement qui présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, celle-ci présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

³ La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à remplir et sa feuille d'accompagnement.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, l'Etat organise et finance l'impression des listes électorales officielles, des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

³ Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, le conseil communal décide :

a) (*modifié*) de l'organisation ou non par la commune de l'impression des listes électorales officielles ;

⁴ Lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes organisent et financent l'impression des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

Art. 39 al. 1 (modifié)

Contenu des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Les listes électorales en blanc, les listes imprimées ainsi que les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement remis aux électeurs et électrices doivent porter les mentions prévues dans le règlement d'exécution.

Art. 40 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau)

Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, les listes électorales officielles déposées sont distribuées par la commune, à ses frais.

² Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices peuvent faire distribuer leurs listes électorales officielles par la commune, aux frais de celle-ci.

^{2a} Les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement sont distribués par la commune, à ses frais.

Art. 55 al. 4 (nouveau)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, l'organe compétent ne reproduit pas son nom sur le bulletin électoral officiel à cocher ou, cas échéant, sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 58 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)

Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel (*titre médian modifié*)

¹ Lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles lorsqu'elles servent à l'exercice du droit de vote.

^{1a} En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, l'organe compétent selon l'article 57 al. 1 établit le bulletin électoral officiel et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement au moyen des listes électorales définitives.

² La publication de listes électorales ou de bulletins électoraux autres que les listes électorales officielles et les bulletins électoraux officiels est interdite.

Art. 86 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom sur le bulletin électoral officiel à cocher.

² Abrogé

³ Abrogé

⁴ Abrogé

Art. 87 al. 2 (abrogé)

² Abrogé

Art. 89 al. 1 (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à cocher valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à cocher en blanc n'étant pas comptés.

Art. 90 al. 4 (modifié)

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins électoraux officiels à cocher valables.

Art. 91a (nouveau)

Second tour de scrutin – Bulletin électoral officiel

¹ La personne exerçant son droit de vote le fait également au moyen d'un bulletin électoral officiel au second tour de scrutin.

Art. 95 al. 3 (modifié)

³ Les listes déposées restent valables.

Art. 98a (nouveau)

Vote

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages en remplissant le bulletin électoral officiel à remplir de sa main, entièrement ou partiellement.

² Il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin électoral officiel à remplir. La répétition du nom est censée non écrite.

³ Le nom des personnes en surnombre est supprimé à commencer par le bas du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 99 al. 1 (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à remplir valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à remplir en blanc n'étant pas comptés.

⁴ Le bureau électoral raye des bulletins électoraux officiels à remplir le nom des personnes qui refusent l'élection ainsi que celui des personnes inéligibles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[Signatures]

Fribourg, le 15 mars 2024

Lausanne, le 15 mars 2024

Prof. Dr Jacques Dubey



Me Lucien Hürlimann, av.



Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (einziger amtlicher Wahlzettel)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **115.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DIAF-4 des Staatsrates vom 28. Januar 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [115.1](#) (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (geändert)

² Personen, die den politischen Wohnsitz nach Ablauf der Frist für den Erhalt des Stimmmaterials wechseln, müssen in den im Ausführungsreglement aufgeführten Fällen eine amtliche Bestätigung vorlegen, die bescheinigt, dass sie nicht mehr im Stimmregister ihrer früheren Wohnsitzgemeinde eingetragen sind. Sie können der Gemeindebehörde auch das bereits erhaltene Material zurückgeben.

Art. 7 Abs. 1 (geändert)

¹ Spätestens beim Versand des Stimmmaterials bestellt der Gemeinderat ein Wahlbüro, das sich aus Personen zusammensetzt, die in der Gemeinde stimmberechtigt sind. Er kann Ersatzmitglieder bezeichnen.

Art. 12 Abs. 1

Stimmmaterial (Artikelüberschrift geändert)

¹ Vor jedem eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Urnengang erhält jede stimmberechtigte Person von der Gemeindeschreiberei:

- b) (geändert) das in diesem Gesetz und seinem Ausführungsreglement vorgesehene Stimm- und Informationsmaterial.

Art. 17 Abs. 3 (geändert)

³ Die stimmberechtigte Person legt das Stimmcouvert selbst in die Urne; dieses enthält:

- a) (neu) für die Abstimmungen den Stimmzettel;
b) (neu) für die Wahlen nach dem Proporzsystem eine amtliche Wahlliste (Art. 58 Abs. 1);
c) (neu) für die Wahlen nach dem Majorzsystem den amtlichen Wahlzettel (Art. 37a).

Art. 18 Abs. 2 (geändert), **Abs. 2^{bis}** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

² Sie muss auf dem Stimmrechtsausweis unterschreiben, andernfalls wird die Stimme nicht berücksichtigt.

^{2bis} Schreibunfähige können ihren Stimmzettel, ihre amtliche Wahlliste oder ihren amtlichen Wahlzettel von einer handlungsfähigen Person ihrer Wahl ausfüllen und den Stimmrechtsausweis unterschreiben lassen. Diese setzt gut leserlich ihren Namen, Vornamen und ihre vollständige Adresse zu ihrer Unterschrift.

³ Das verschlossene Antwortcouvert mit dem Stimmrechtsausweis und dem Stimmcouvert, das lediglich den Stimmzettel, die amtliche Wahlliste oder den amtlichen Wahlzettel enthält, muss:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 22 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert)

¹ Nach der Schliessung des Urnengangs öffnet das Wahlbüro unverzüglich die Urnen und beginnt mit der Auszählung der Stimmzettel, der amtlichen Wahllisten oder der amtlichen Wahlzettel.

² Mit der Auszählung der abgegebenen oder brieflich eingegangenen Stimmzettel, amtlichen Wahllisten oder amtlichen Wahlzettel kann jedoch am Morgen des Abstimmungssonntags begonnen werden.

³ Das Wahlbüro entscheidet über die Gültigkeit der Stimmzettel, der amtlichen Wahllisten oder der amtlichen Wahlzettel.

⁴ Die Zahl der Stimmenden entspricht der Zahl der eingegangenen Stimmzettel, amtlichen Wahllisten oder amtlichen Wahlzettel.

Art. 22b Abs. 1 (geändert)

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

a) Bewilligung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Gemeinden können mit Bewilligung der Staatskanzlei bei Abstimmungen der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes für die Auszählung der Stimmzettel und der amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen technische Mittel einsetzen.

Art. 22c Abs. 1 (geändert)

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

b) Stimmzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die mit technischen Mitteln kompatiblen Stimmzettel werden von den betroffenen Gemeinden hergestellt, und zwar so, dass bei der Stimmabgabe keine Verwechslungen entstehen.

Art. 22d (neu)

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

c) Amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen

¹ Die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen werden vom zuständigen Organ nach Artikel 58 Abs. 1a erstellt.

² Sie werden gemäss Artikel 37b und dem Ausführungsreglement erstellt, das ihre Kompatibilität mit den verwendeten technischen Mitteln gewährleistet.

³ Die Herstellungs- und Druckkosten der amtlichen Wahlzettel richten sich nach Artikel 38.

Art. 23

Leere und ungültige Stimmzettel (unverändert) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

Art. 24a (neu)

Leere oder ungültige amtliche Wahlzettel

¹ Bei Wahlen nach dem Majorzsystem werden als leere amtliche Wahlzettel jene Wahlzettel erklärt, die keine Stimmen enthalten, d. h., wenn sie:

- a) kein angekreuztes Kästchen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen handelt;
- b) keinen Namen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen handelt.

- c) kein angekreuztes Kästchen und keinen Namen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt.

² Amtliche Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

- a) sinngemäss eine der Ungültigkeitsbedingungen gemäss Artikel 24 Abs. 2 Bst. a, b, c, d, e, g, h, i, j und k erfüllen;
- b) mehr angekreuzte Kästchen enthalten als Sitze zu besetzen sind, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen handelt;
- c) eine grössere Zahl angekreuzter Kästchen und hinzugefügter Namen enthalten als die Zahl der freien Sitze, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt.

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 (geändert)

3.1 Wahllisten und amtliche Wahlzettel

Art. 35a (neu)

Wahllisten

¹ Die Wahllisten werden von den Parteien, den Wählergruppen oder den Kandidatinnen und Kandidaten erstellt.

² Sie werden nach Bereinigung, Ersatz und Berichtigung nach Artikel 56 und 57 gemäss Artikel 58 endgültig.

³ Die endgültigen Wahllisten dienen:

- a) zur Stimmabgabe der Stimmberechtigten bei Wahlen nach dem Proporzsystem gemäss Artikel 68; sie werden dann als amtliche Wahllisten zugelassen;
- b) zur Ausarbeitung der amtlichen Wahlzettel bei Wahlen nach dem Majorzsystem gemäss Artikel 37a, 37b, 37c und 37d.

Art. 37a (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze

¹ Wer bei Wahlen nach dem Majorzsystem von seinem Stimmrecht Gebrauch macht, wählt mit einem amtlichen Wahlzettel.

² Der amtliche Wahlzettel hat die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen bei Wahlen, die gemäss den ordentlichen Bestimmungen stattfinden, und die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen, eines amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen oder eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen bei offenen Wahlen oder bei Wahlen, die gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl ablaufen.

Art. 37b (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen enthält jede Liste in der Reihenfolge der Nummer, mit der sie gemäss Artikel 58 versehen wurde. Jede Liste enthält die Kandidatinnen und Kandidaten in der Reihenfolge, in der sie auf ihrer Liste stehen.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen enthalten. Die Kompatibilität mit den technischen Mitteln muss gewährleistet sein.

Art. 37c (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen ist leer und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen enthalten.

Art. 37d (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen enthält so viele kandidierende Personen zum Ankreuzen und auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen enthalten.

Art. 38 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu)

Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Bei den kantonalen Wahlen organisiert und finanziert der Staat den Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel.

³ Bei den Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem entscheidet der Gemeinderat, ob die Gemeinde:

a) (geändert) für den Druck der amtlichen Wahllisten sorgt;

⁴ Bei den Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem organisieren und finanzieren die Gemeinden den Druck der amtlichen Wahlzettel.

Art. 39 Abs. 1 (geändert)

Inhalt der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die den Stimmberechtigten ausgehändigten leeren amtlichen Listen, gedruckten Listen und amtlichen Wahlzettel müssen die im Ausführungsreglement aufgeführten Angaben enthalten.

Art. 40 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2a** (neu)

Verteilung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Bei kantonalen Wahlen verteilen die Gemeinden die eingereichten amtlichen Wahllisten und tragen die dadurch entstehenden Kosten.

² Bei Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem können die politischen Parteien oder Wählergruppen ihre amtlichen Wahllisten durch die Gemeinde auf deren Kosten verteilen lassen.

^{2a} Die Gemeinden verteilen die amtlichen Wahlzettel und tragen die dadurch entstandenen Kosten.

Art. 55 Abs. 1 (geändert)

¹ Wird der Name einer Person auf mehreren Listen aufgeführt, so wird der Name dieser Person unverzüglich auf sämtlichen Listen gestrichen.

Art. 58 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (neu), **Abs. 2** (geändert)

Endgültige Wahllisten, Ordnungsnummer und amtlicher Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Nachdem die Streichungen, Ergänzungen und Bereinigungen vorgenommen wurden, erstellt das zuständige Organ nach Artikel 57 Abs. 1 die endgültigen Wahllisten und versieht sie mit einer Nummer. Diese Listen sind die amtlichen Listen, wenn sie zur Stimmabgabe dienen.

^{1a} Bei einer Wahl nach dem Majorzsystem erstellt das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel anhand der endgültigen Wahllisten.

² Die Veröffentlichung von Wahllisten oder von Wahlzetteln, die keine amtlichen Wahllisten und amtlichen Wahlzettel sind, ist verboten.

Art. 82 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Personen, die ihre Wahl angenommen haben, werden für gewählt erklärt; wenn jedoch ihre Zahl grösser ist als die Zahl der freien Sitze, gilt die Regel des relativen Mehrs.

Art. 86 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

¹ Die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, vergibt ihre Stimmen den Kandidatinnen und Kandidaten, indem sie auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen handschriftlich das Kästchen neben deren Namen ankreuzt.

² Aufgehoben

³ Aufgehoben

⁴ Aufgehoben

Art. 87 Abs. 2 (aufgehoben)

² Aufgehoben

Art. 89 Abs. 1 (geändert)

¹ Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer das absolute Mehr der gültigen amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen erreicht hat, wobei die Enthaltungen und die leeren amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen nicht gezählt werden.

Art. 90 Abs. 2 (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (neu)

² Am zweiten Wahlgang können die im ersten Wahlgang nicht gewählten Personen teilnehmen, wobei ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze nicht überschreiten darf. Übersteigt sie diese Zahl, so werden die Personen mit den wenigsten Stimmen gestrichen. Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.

⁴ Am zweiten Wahlgang können nur die Personen teilnehmen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang mehr als 5 % der Zahl der gültigen amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen betragen hat.

⁵ Die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, ist nur zulässig, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmenzahl erreicht hat.

Art. 91 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (neu), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2^{bis}** (aufgehoben), **Abs. 3** (geändert)

Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten (unverändert) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

¹ Für die Teilnahme am zweiten Wahlgang muss eine neue Liste eingereicht werden. Nur die politischen Parteien und Wählergruppen, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben, können eine solche Wahlliste einreichen.

a) Aufgehoben

b) Aufgehoben

c) Aufgehoben

^{1a} Eine Liste für den zweiten Wahlgang kann auch einreichen, wer die Bedingungen von Artikel 90 Abs. 2–4 erfüllt.

² Die Bestimmungen über die Einreichung der Wahllisten für den ersten Wahlgang gelten auch für die Einreichung der Wahllisten für den zweiten Wahlgang. Davon ausgenommen ist Artikel 85, wenn alle Kandidatinnen und Kandidaten auf der Wahlliste am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Die Listen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 12 Uhr eingereicht werden.

^{2bis} Aufgehoben

³ Die Mitteilungen zur Bereinigung der Kandidaturen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 18 Uhr erfolgen.

Art. 91a (neu)

Zweiter Wahlgang – Amtlicher Wahlzettel

¹ Wer von seinem Stimmrecht Gebrauch macht, tut dies auch im zweiten Wahlgang mit einem amtlichen Wahlzettel.

Art. 95 Abs. 3 (geändert)

³ Die eingereichten Listen bleiben gültig.

Art. 98a (neu)

Stimmabgabe

¹ Das Stimmrecht wird durch die Verwendung der amtlichen Wahlzettel wahrgenommen; die wie folgt zur Verfügung gestellt werden:

- a) bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten in Form eines einzigen amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b) bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind mit einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und einem amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen;
- c) bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten als Sitze zu besetzen sind mit einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen.

² Die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, vergibt ihre Stimmen, indem sie den amtlichen Wahlzettel handschriftlich ganz oder teilweise ausfüllt.

³ Es ist verboten, den Namen einer Person mehr als einmal auf demselben amtlichen Wahlzettel aufzuführen; dies gilt sowohl beim Ausfüllen als auch beim Ankreuzen. Die Wiederholung des Namens gilt als nicht geschrieben.

⁴ Im Falle von überzähligen Kandidatinnen und Kandidaten werden die Namen bei den amtlichen Wahlzetteln zum Ausfüllen vom Schluss ausgehend gestrichen. Bei amtlichen Wahlzetteln zum Ankreuzen ist Artikel 25 Abs. 1 Bst. a anwendbar. Bei amtlichen Wahlzetteln zum Ankreuzen und Ausfüllen ist Artikel 24 Abs. 2 Bst. c anwendbar.

Art. 99 Abs. 1 (geändert), **Abs. 4** (geändert)

¹ Im ersten Wahlgang werden die wählbaren Personen als gewählt erklärt, die das absolute Mehr der gültigen amtlichen Wahlzettel erreicht haben, wobei die Enthaltungen und die leeren amtlichen Wahlzettel nicht gezählt werden.

⁴ Das Wahlbüro streicht die Namen der Personen, welche die Wahl ablehnen, und der nicht wählbaren Personen von den amtlichen Wahlzetteln.

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.

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2026 in Kraft.

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **115.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2024-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 28 janvier 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [115.1](#) (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 2 (modifié)

² La personne qui change de domicile politique après l'échéance du délai de réception du matériel de vote doit produire une déclaration officielle attestant qu'elle n'est plus inscrite au registre électoral de la commune de son précédent domicile politique. Elle peut également remettre à l'autorité communale le matériel déjà reçu.

Art. 7 al. 1 (modifié)

¹ Au plus tard lors de l'envoi du matériel de vote, le conseil communal nomme un bureau électoral composé de personnes exerçant leurs droits politiques dans la commune. Il peut désigner des suppléants ou suppléantes.

Art. 12 al. 1

Matériel de vote (*titre médian modifié*)

¹ Avant tout scrutin fédéral, cantonal ou communal, chaque personne habile à voter reçoit, par l'intermédiaire du secrétariat communal:

b) (*modifié*) le matériel de vote et le matériel d'information prévus par la présente loi et son règlement d'exécution.

Art. 17 al. 3 (modifié)

³ La personne exerçant son droit de vote dépose elle-même dans l'urne l'enveloppe de vote contenant:

- a) (*nouveau*) pour les votations, le bulletin de vote;
- b) (*nouveau*) pour les élections selon le système proportionnel, une liste électorale officielle (art. 58 al. 1)
- c) (*nouveau*) pour les élections selon le système majoritaire, le bulletin électoral officiel (art. 37a).

Art. 18 al. 2 (modifié), al. 2^{bis} (modifié), al. 3 (modifié)

² Elle doit apposer sa signature sur le certificat de capacité civique, sous peine de non prise en compte de son vote.

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote, sa liste électorale officielle ou son bulletin électoral officiel, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être:

... (*énumération inchangée*)

Art. 22 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)

¹ Dès la clôture du scrutin, le bureau électoral procède à l'ouverture des urnes et entreprend le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

² Le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels rentrés par correspondance et par dépôt peut cependant être entrepris le matin du dimanche du scrutin.

³ Le bureau électoral se détermine sur la validité des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

⁴ Le nombre de personnes qui votent est déterminé par le nombre de bulletins de vote, de listes électorales officielles ou de bulletins électoraux officiels déposés.

Art. 22b al. 1 (modifié)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

a) Autorisation (titre médian modifié)

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des moyens techniques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels à cocher.

Art. 22c al. 1 (modifié)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

b) Bulletins de vote (titre médian modifié)

¹ Les bulletins de vote compatibles avec les moyens techniques sont établis par les communes concernées, de manière que l'exercice du droit de vote puisse se faire sans confusion.

Art. 22d (nouveau)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

c) Bulletins électoraux officiels à cocher

¹ Les bulletins électoraux officiels à cocher sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

² Ils sont établis conformément à l'article 37b et à la réglementation d'exécution qui garantit leur compatibilité avec les moyens techniques utilisés.

³ Les frais d'établissement et d'impression des bulletins électoraux officiels sont régis par l'article 38.

Art. 23

Bulletins de vote blancs et nuls (titre médian modifié) [DE: (inchangé)]

Art. 24a (nouveau)

Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, sont déclarés bulletins électoraux officiels en blanc, les bulletins qui ne comportent aucun suffrage, c'est-à-dire:

- a) qui ne comportent aucune case cochée s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher;

- b) qui ne comportent aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir;
- c) qui ne comportent aucune case cochée et aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir.

² Sont déclarés nuls les bulletins électoraux officiels:

- a) qui remplissent par analogie l'une des conditions de nullité au sens de l'article 24 al. 2 let. a, b, c, d, e, g, h, i, j et k;
- b) qui comportent plus de cases cochées qu'il y a de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher;
- c) qui comportent un total des cases cochées et des noms ajoutés supérieur au nombre de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir.

Intitulé de section après section 3 (modifié)

3.1 Listes électorales et bulletins électoraux officiels

Art. 35a (nouveau)

Listes électorales

¹ Les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates.

² Elles deviennent définitives suite aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57, conformément à l'article 58.

³ Les listes électorales définitives servent:

- a) à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel conformément à l'article 68; elles sont alors qualifiées de listes électorales officielles;
- b) à l'élaboration du bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire conformément aux articles 37a, 37b, 37c et 37d.

Art. 37a (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Principes

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel.

² Le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d'un bulletin électoral officiel à cocher lorsque l'élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d'un bulletin électoral à cocher, d'un bulletin électoral à remplir ou d'un bulletin électoral à cocher et à remplir lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 37b (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, il présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher. La compatibilité avec les moyens techniques doit être garantie.

Art. 37c (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à remplir est blanc et comporte autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 37d (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher et à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher et à remplir comporte autant de personnes candidates à cocher et de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher et à remplir.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, l'Etat organise et finance l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels.

³ Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, le conseil communal décide:

a) (*modifié*) de l'organisation ou non par la commune de l'impression des listes électorales officielles;

⁴ Lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes organisent et financent l'impression des bulletins électoraux officiels.

Art. 39 al. 1 (modifié)

Contenu des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Les listes électorales en blanc, les listes imprimées ainsi que les bulletins électoraux officiels remis aux électeurs et électrices doivent porter les mentions prévues dans le règlement d'exécution.

Art. 40 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau)

Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, les listes électorales officielles déposées sont distribuées par la commune, à ses frais.

² Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices peuvent faire distribuer leurs listes électorales officielles par la commune, aux frais de celle-ci.

^{2a} Les bulletins électoraux officiels sont distribués par la commune, à ses frais.

Art. 55 al. 1 (modifié)

¹ Si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, son nom est immédiatement éliminé de toutes les listes.

Art. 58 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)

Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel (*titre médian modifié*)

¹ Lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent selon l'article 57 al. 1 établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles lorsqu'elles servent à l'exercice du droit de vote.

^{1a} En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel au moyen des listes électorales définitives.

² La publication de listes électorales ou de bulletins électoraux autres que les listes électorales officielles et les bulletins électoraux officiels est interdite.

Art. 82 al. 1 (modifié)

¹ Les personnes qui ont accepté leur élection sont proclamées élues; toutefois, lorsque leur nombre est supérieur au nombre de sièges à pourvoir, c'est la règle de la majorité relative qui s'applique.

Art. 86 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom sur le bulletin électoral officiel à cocher.

² *Abrogé*

³ *Abrogé*

⁴ *Abrogé*

Art. 87 al. 2 (*abrogé*)

² *Abrogé*

Art. 89 al. 1 (*modifié*)

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à cocher valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à cocher en blanc n'étant pas comptés.

Art. 90 al. 2 (*modifié*), **al. 4** (*modifié*), **al. 5** (*nouveau*)

² Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent.

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins électoraux officiels à cocher valables.

⁵ La candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour n'est admise que pour remplacer un candidat ou une candidate devenu-e inéligible entretemps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l'article 90 al. 4.

Art. 91 al. 1 (*modifié*), **al. 1a** (*nouveau*), **al. 2** (*modifié*), **al. 2^{bis}** (*abrogé*), **al. 3** (*modifié*)

Second tour de scrutin – Dépôt des listes électorales (*titre médian modifié*)

[DE: (*inchangé*)]

¹ La participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste. Seuls peuvent déposer une telle liste les partis politiques et les groupements d'électeurs ou d'électrices qui ont participé au premier tour.

a) *Abrogé*

b) *Abrogé*

c) *Abrogé*

^{1a} Peut également déposer une liste pour le second tour la personne qui remplit les conditions de l'article 90 al. 2 à 4.

² Les dispositions relatives au dépôt des listes pour le premier tour sont applicables pour le dépôt des listes au second tour, à l'exception de l'article 85 si tous les candidats et candidates qu'elles présentent ont participé au premier tour. Les listes doivent être déposées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures.

^{2bis} *Abrogé*

³ Les opérations de mise au point des candidatures doivent être communiquées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 18 heures.

Art. 91a (*nouveau*)

Second tour de scrutin – Bulletin électoral officiel

¹ La personne exerçant son droit de vote le fait également au moyen d'un bulletin électoral officiel au second tour de scrutin.

Art. 95 al. 3 (*modifié*)

³ Les listes déposées restent valables.

Art. 98a (*nouveau*)

Vote

¹ Le droit de vote s'exerce en utilisant les bulletins électoraux officiels, lesquels sont mis à disposition comme suit:

- a) pour les élections ouvertes sans candidats ou candidates, sous la forme d'un seul bulletin électoral officiel à remplir comportant le nombre de lignes correspondant au nombre de sièges à pourvoir;
- b) pour les élections ouvertes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, au moyen d'un bulletin électoral officiel à cocher et d'un bulletin électoral officiel à remplir;
- c) pour les élections ouvertes comportant moins de candidats que de sièges à pourvoir, au moyen d'un bulletin électoral officiel à cocher et à remplir.

² La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages en remplissant le bulletin électoral officiel de sa main, entièrement ou partiellement.

³ Il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin électoral officiel, que ce soit en le remplissant ou en le cochant. La répétition du nom est censée non écrite.

⁴ En cas de personnes candidates en surnombre, les noms sont supprimés à commencer par le bas pour les bulletins électoraux officiels à remplir. Pour les bulletins électoraux officiels à cocher, l'article 25 al. 1 let. a est applicable. Pour les bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, l'article 24 al. 2 let. c est applicable.

Art. 99 al. 1 (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels en blanc n'étant pas comptés.

⁴ Le bureau électoral raye des bulletins électoraux officiels le nom des personnes qui refusent l'élection ainsi que celui des personnes inéligibles.

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.

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DIAF-4

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

Présidence : Bürgisser Nicolas

Membres : Altermatt Bernhard, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Kubski Grégoire, Marmier Bruno, Mesot Roland, Moussa Elias, Tschümperlin Dominic, Vonlanthen Alexandre, Vuilleumier Julien.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 18 al. 3 let. a

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être:

a) soit postée de manière à parvenir au bureau électoral avant la clôture du scrutin. Les frais de port en territoire suisse sont en principe à la charge de l'Etat la personne votant. Les enveloppes non ou insuffisamment affranchies sont refusées;

Anhang

GROSSER RAT

2024-DIAF-4

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (einziger amtlicher Wahlzettel)

Präsidium: Bürgisser Nicolas

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Kubski Grégoire, Marmier Bruno, Mesot Roland, Moussa Elias, Tschümperlin Dominic, Vonlanthen Alexandre, Vuilleumier Julien.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 18 Abs. 3 Bst. a

³ Das verschlossene Antwortcouvert mit dem Stimmrechtsausweis und dem Stimmcouvert, das lediglich den Stimmzettel, die amtliche Wahlliste oder den amtlichen Wahlzettel enthält, muss:

a) entweder rechtzeitig der Post übergeben werden, sodass es vor der Schliessung des Urnengangs beim Wahlbüro eintrifft; die Portokosten innerhalb der Schweiz gehen grundsätzlich zu Lasten des Staates der stimmberechtigten Person; nicht oder ungenügend frankierte Couverts werden zurückgewiesen;

Art. 22b al. 1

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des moyens techniques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~.

Art. 22d, intertitre c, al. 1

c) Bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~

¹ Les bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~ sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

Vote final

Par 6 voix contre 5 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

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 3 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Art. 22b Abs. 1

A2 ¹ Die Gemeinden können mit Bewilligung der Staatskanzlei bei Abstimmungen der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes für die Auszählung der Stimmzettel und der amtlichen Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~ technische Mittel einsetzen.

Art. 22d, Zwischentitel c, Abs. 1

A3 c) Amtliche Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~

¹ Die amtlichen Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~ werden vom zuständigen Organ nach Artikel 58 Abs. 1a erstellt.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 CE Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A2 CE Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A3 CE Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 27 février 2025

Den 27. Februar 2025

Bericht 2024-DSAS-31

28. Januar 2025

Sicherstellung der stationären und ambulanten Versorgung deutschsprachiger Kinder und Jugendlicher mit psychischen Problemen in ihrer Muttersprache

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Auftrag 2021-GC-85 Mäder-Brühlhart Bernadette / Julmy Markus / Schneuwly Achim / Flechtner Olivier / Perler Urs / Schumacher Jean-Daniel / Jakob Christine / Senti Julia / Dietrich Laurent / Schläfli Ruedi.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Auftrags	2
2	Umsetzung des Auftrags	2

1 Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 7. Juni 2021 eingereichten und begründeten Auftrag weisen die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner auf mehrere Lücken im bestehenden psychiatrischen Versorgungsangebot für Deutschfreiburger Kinder und Jugendliche hin, dies sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich. Im ambulanten Bereich verfügt die *Fondation Espace Thérapeutique-Psychiatrie et Psychothérapie pour Enfants* (nachfolgend: *Fondation Espace Thérapeutique*) lediglich über ein Angebot für Kinder und Jugendliche der 1H–8H. Im stationären Bereich hat das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) keine rein deutschsprachige kinder- und jugendpsychiatrische Abteilung. Ausserdem ist das spezialisierte psychiatrische Angebot des FNPG (wie für Essstörungen und Autismus-Spektrum-Störungen) beschränkt und die Versorgung erfolgt zum Teil ausserkantonale. Für die Behandlung von Essstörungen besteht für die französischsprachigen Kinder und Jugendlichen des Kantons eine Vereinbarung mit *Espace Saint-Loup*, jedoch nicht für die deutschsprachigen.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner stellen fest, dass es auf kantonaler Ebene zwar eine gesetzliche Grundlage gibt, die eine Versorgung in französischer und in deutscher Sprache garantiert (Gesetz über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit [PGG], Art. 6 Abs. 3), diese jedoch nicht angewandt werde. Gestützt darauf verlangen sie:

1. Fondation Espace Thérapeutique:
 - > Erweiterung des Angebots für deutschsprachige Schülerinnen und Schüler der 9H–11H oder Schaffung eines vergleichbaren Angebots durch eine andere Institution ab 2022/2023.
2. Ambulante/stationäre Versorgung von deutschsprachigen Kindern und Jugendlichen mit psychischen Problemen:
 - > Der Staatsrat sichert den deutschsprachigen Kindern und Jugendlichen mit psychischen Problemen eine umfassende Versorgung – inklusive der fehlenden Angebote – in ihrer Muttersprache zu.

Der Grosse Rat hat diesen Auftrag am 10. September 2021 angenommen.

2 Umsetzung des Auftrags

Wie in der Antwort angekündigt, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die hauptsächlich den Bedarf ermitteln sollte. Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung von Maryse Aebischer sowie Patrice Zurich, der ehemaligen Vorsteherin des Sozialvorseamts bzw. dem ehemaligen Vorsteher des Amts für Gesundheit. In der Arbeitsgruppe vertreten waren die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, die Direktion für Gesundheit und Soziales, das FNPG, die Stiftung *Espace Thérapeutique* sowie der Schulärztliche Dienst der Stadt Freiburg. Von November 2021 bis Juni 2023 tagte die Arbeitsgruppe insgesamt 14 Mal.

Als Ergebnis dieser Arbeit wurde ein Bericht verfasst (siehe Anhang), der die aktuelle Versorgung von psychischen Störungen bei den Kindern und Jugendlichen im Kanton ausführlich beschreibt. Gestützt auf eine Analyse der verfügbaren Demografie- und Statistikdaten macht der Bericht mehrere Feststellungen zu den kritischen Aspekten des derzeitigen Systems.

Der Bericht zeigt auf, wie schwierig eine Bedarfsermittlung ist. Die Hauptgründe dafür sind unzureichende Statistiken und die Tatsache, dass sich besagter Bedarf je nach Entwicklung des Systems verändern wird. Mithilfe von kurz- und mittelfristigen Pilotprojekten wäre es möglich, die Hypothesen zu überprüfen und den längerfristigen Bedarf zu klären.

So empfiehlt die Arbeitsgruppe, bestimmte bestehende Leistungen auszubauen, um den dringenden Bedarf zu decken, und gleichzeitig neue Ansätze und Massnahmen umzusetzen zur Förderung der Früherkennung psychischer Probleme bei Kindern sowie der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure. Dementsprechend formuliert der Bericht mehrere Empfehlungen für Leistungen und Massnahmen, die kurz- und mittelfristig entwickelt oder umgesetzt werden sollen.

Der Bericht wurde dem Staatsrat an seiner Winterklausurtagung vorgelegt, der dem Thema Jugend in Schwierigkeiten gewidmet war, und vom Staatsrat am 28. Januar 2025 formell zur Kenntnis genommen. Die Berichtsempfehlungen werden dazu beitragen, die Politik und die Entwicklung kinder- und jugendpsychiatrischer Leistungen besser auszurichten.

Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass einige Empfehlungen bereits umgesetzt wurden oder bereits im Gang sind (Empfehlungen 4, 12). Darüber hinaus wurden die Kosten weiterer Empfehlungen beziffert, die im Rahmen des Finanzplans 2025–2028 beantragt werden. Bei der Einführung dieser Massnahmen werden die verfügbaren Finanzressourcen berücksichtigt und entsprechend der Entwicklung des Kantonshaushalts Anpassungen vorgenommen.

Weiter wurde parallel zu dieser Analyse auch der im Auftrag geforderten, kurzfristigen Komponente Rechnung getragen. Der Grosse Rat wurde bereits darüber informiert, dass im Herbst 2022 eine Klasse für deutschsprachige Schülerinnen und Schüler der 9H bis 11H an der Tagesklinik ¹ eröffnet sowie eine Vereinbarung mit den UPD Bern unterzeichnet wurde.

Folglich bestätigt der Staatsrat dem Grossen Rat, dass der Auftrag 2021-GC-85 erfüllt wurde:

- > einerseits durch den Ausbau des Angebots für deutschsprachige Jugendliche durch die Eröffnung einer Klasse an der Tagesklinik sowie durch die Unterzeichnung einer Vereinbarung mit den UPD Bern;
- > andererseits durch die Beauftragung eines externen Berichts als ersten Schritt, um langfristig eine bedarfsdeckende kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung der deutschsprachigen Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg zu gewährleisten.

Abschliessend lädt er den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Anhang

—

Ambulante und teilstationäre kinderpsychiatrische Leistungen - Schlussbericht

¹ <https://www.fr.ch/de/gsd/news/neues-angebot-im-rahmen-der-psychischen-versorgung-von-deutschsprachigen-kindern-ab-herbst-2022>

Rapport 2024-DSAS-31

28 janvier 2025

Assurer la prise en charge stationnaire et ambulatoire dans leur langue maternelle des enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le mandat 2021-GC-85 Mäder-Brühlhart Bernadette / Julmy Markus / Schneuwly Achim / Flechtner Olivier / Perler Urs / Schumacher Jean-Daniel / Jakob Christine / Senti Julia / Dietrich Laurent / Schläfli Ruedi.

Table des matières

1	Résumé du mandat	2
2	Mise en œuvre du mandat	2

1 Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 7 juin 2021, les député-e-s signataires relèvent plusieurs lacunes dans la prise en charge psychiatrique des enfants et adolescent-e-s germanophones du canton de Fribourg, ceci au niveau stationnaire et ambulatoire. Pour ce qui est du domaine ambulatoire, la Fondation Espace Thérapeutique-Psychiatrie et Psychothérapie pour Enfants (ci-après : Fondation Espace Thérapeutique) ne dispose que d'une offre pour les enfants et adolescent-e-s de la 1H à la 8H. Du côté stationnaire, le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) n'offre pas de service pédopsychiatrique spécifiquement germanophone. De plus, l'offre du RFSM en matière de thérapies spécialisées [comme pour les troubles du comportement alimentaire (TCA) ou pour les troubles du spectre autistique] est limitée et la prise en charge se fait ici en partie hors canton. Dans ce cadre, il existe une convention avec l'Espace St-Loup pour le traitement des TCA chez les enfants et adolescent-e-s francophones du canton mais pas pour les germanophones.

De façon générale, les député-e-s constatent que la base légale assurant une prise en charge en français et en allemand existe au niveau cantonal [Loi sur l'organisation des soins en santé mentale (LSM), art. 6 al. 3], mais qu'elle n'est pas appliquée. Au vu de cela, ils demandent :

1. Fondation Espace Thérapeutique :
 - > Elargissement de l'offre pour les élèves germanophones de la 9H à la 11H ou mise en place d'une offre comparable par une autre institution à partir de 2022/2023.
2. Prise en charge stationnaire/ambulatoire des enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques :
 - > Le Conseil d'Etat garantit aux enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques une prise en charge étendue – y compris en ce qui concerne les offres lacunaires – dans leur langue maternelle.

Le mandat a été accepté par le Grand Conseil le 10 septembre 2021.

2 Mise en œuvre du mandat

Comme annoncé dans la réponse, un groupe de travail a été mis en place, principalement afin de recenser les besoins. Il a été mené par Maryse Aebischer et Patrice Zurich, respectivement ancienne cheffe du Service de la prévoyance sociale et ancien chef du Service de la santé publique. Ce groupe de travail comprenait des représentant-e-s de la Direction de la formation et des affaires culturelles, de la Direction de la santé et des affaires sociales, du RFSM, de la Fondation Espace Thérapeutique ainsi que de la médecine scolaire de la Ville de Fribourg. Il a siégé à 14 reprises, de novembre 2021 à juin 2023.

A l'issue de ce travail, un rapport a été rédigé (cf. annexe). Celui-ci détaille de manière circonstanciée les prises en charge actuelles des troubles psychiques chez les enfants et adolescent-e-s dans le canton. Après une analyse des données démographiques et statistiques à disposition, le rapport dresse plusieurs constats visant à mettre en évidence les aspects critiques du système actuel.

Le rapport démontre la difficulté d'établir les besoins. Des statistiques insuffisantes d'une part, et le fait que lesdits besoins seront susceptibles de varier selon l'évolution future du système d'autre part en sont les raisons principales. La mise en place, à court et moyen termes, de projets-pilotes permettrait de vérifier les hypothèses et de clarifier les besoins à plus long terme.

Ainsi, le groupe de travail recommande de développer certaines prestations existantes afin de répondre aux besoins les plus urgents, tout en mettant en œuvre de nouvelles approches et mesures favorisant la détection précoce des problèmes psychiques chez l'enfant et la collaboration entre les différents acteurs. En conséquence, le rapport formule plusieurs recommandations de prestations et mesures à développer ou mettre en œuvre à court terme et moyen terme.

Le rapport a été présenté au Conseil d'Etat lors de sa journée au blanc dans le cadre d'une journée consacrée à la jeunesse en difficulté et il en a formellement pris acte en date du 28 janvier 2025. Les recommandations présentées dans ce rapport permettront de mieux orienter la politique et le développement des prestations psychiatriques pour enfants et adolescent-e-s.

Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours (recommandations 4, 12). Au surplus, d'autres recommandations ont été chiffrées et font l'objet de demandes dans le cadre du plan financier 2025-2028. Leur mise en place tiendra compte des ressources financières disponibles et, en fonction de l'évolution de la situation budgétaire, des adaptations seront entreprises.

De plus, en parallèle à ce travail d'analyse, le volet à court terme demandé dans le mandat a également été réalisé. Comme le Grand Conseil en avait déjà été informé, une classe a ainsi été ouverte pour les élèves germanophones de la 9H à la 11H en automne 2022 à la Tagesklinik¹, et une convention signée avec l'UPD Berne.

En conséquence, le Conseil d'Etat confirme au Grand Conseil que le mandat 2021-GC-85 a été réalisé :

- > d'une part en élargissant l'offre pour les jeunes germanophones par l'ouverture d'une classe à la Tagesklinik et la signature d'une convention avec l'UPD Berne ;
- > d'autre part, en mandatant un rapport externe, première étape en vue d'assurer, à terme, une prise en charge pédopsychiatrique aux enfants et adolescent-e-s germanophones fribourgeois couvrant les besoins.

En conclusion, il invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Annexe

—
Prestations pédopsychiatriques ambulatoires et semi-stationnaires - Rapport final

¹ <https://www.fr.ch/dsas/actualites/nouvelle-offre-dans-le-cadre-de-la-prise-en-charge-psychique-des-enfants-germanophones-des-lautomne-2022>

Blick auf die auswärtigen Angelegenheiten des Kantons Freiburg

2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Freiburg auf der Bundesbühne	2
Perspektive Bahn 2050	2
Kulturbotschaft	3
Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft)	4
Sicherstellung der nachhaltigen Pflege und Nutzung des Waldes (Motion Fässler)	5
Für unabhängige Printmedien	6
Umweltschutzgesetz	7
Begegnung mit Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider	8
Ausbildung in Bundesangelegenheiten	9
2 Interkantonale Beziehungen	10
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	10
Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)	11
Hauptstadtregion Schweiz (HRS)	12
3 Internationale Beziehungen	13
Grand Est	15
Besuch des Botschafters der Europäischen Union	16
4 Rückblick in Bildern	17
5 Anhänge	19

Einleitung

In unserem föderalen System spielt jede staatliche Ebene eine wichtige Rolle. Was auf Bundes- oder internationaler Ebene geschieht, hat auch Auswirkungen auf den Kanton Freiburg, weshalb der Austausch und die Zusammenarbeit wesentlich sind. Der Staatsrat bringt seine Anliegen in Bundesbern und in den interkantonalen Konferenzen vor, sei es in der KdK, der WRK oder den Fachkonferenzen.

Auf nationaler Ebene verfolgt der Staatsrat verschiedene Projekte und Gesetze aufmerksam, um für die Interessen des Kantons zu werben. In diesem Zusammenhang verfolgt er das Programm zur strategischen Entwicklung der Bahninfrastruktur (STEP) des Bundes im Zusammenhang mit der Entwicklung des Freiburger Bahnnetzes genau. Der Staatsrat möchte Freiburg deutlich näher an die grossen Städte heranbringen sowie Bulle noch schneller von Freiburg, Lausanne oder auch Bern aus erreichbar machen, wobei die aktuellen klimatischen und demografischen Herausforderungen berücksichtigt werden sollen.

Auch die Bildung ist für den Kanton Freiburg ein zentrales Element. Der Staatsrat hat sich daher bei der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) für eine angemessene Finanzierung eingesetzt. Ebenfalls unter dem Aspekt der Bildung

und der Innovation organisierte die Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) im September eine Veranstaltung im Bundeshaus. Die Fachhochschule Westschweiz HES-SO mit ihren 28 Schulen in sieben Kantonen wurde in den Vordergrund gestellt. Sie ist übrigens die zweitgrösste Hochschule der Schweiz.

Auf internationaler Ebene beobachtet der Staatsrat mit Besorgnis die sich häufenden Krisen, sei es in der Ukraine, in Gaza oder woanders auf der Welt. Umso wichtiger ist es, dass es uns gelingt, unsere Beziehungen zur Europäischen Union zu stabilisieren. Als Mitglied der Europakommission der Konferenz der Kantonsregierungen konnte ich die Fortschritte und Entwicklungen bei den Verhandlungen über das Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU begleiten. In diesem Zusammenhang konnte sich der Staatsrat auch im Rahmen eines Arbeitstreffens zu diesem Thema mit dem Botschafter der Europäischen Union in der Schweiz austauschen.

Olivier Curty
Staatsrat



Offizielles Staatsratsfoto 2024. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

1 Freiburg auf der Bundesbühne

Perspektive Bahn 2050

Der Kanton Freiburg hat seine Vision zur Bahnentwicklung auf seinem Gebiet in seinem «Bericht – Vision Bahn 2050+» erläutert. Dieser entwickelt die nächsten Ausbaustufen des strategischen Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) des Bundes, da der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Freiburg hat sich verschiedene Ziele gesetzt und möchte damit auf das äusserst starke Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum des Kantons reagieren sowie Umwelt- und Klimaziele und eine nachhaltige Mobilität erreichen. Insbesondere hat er das Bestreben, den Schienenverkehr gegenüber dem Flugverkehr und dem Auto konkurrenzfähig zu machen. Eine Analyse dieser Verkehrsart zeigt jedoch, dass der Schienenverkehr noch verbessert werden muss.

Die Vision Bahn 2050+ des Kantons Freiburg verfolgt deshalb drei Ziele. Laut dem ersten sollen die Fahrzeiten verkürzt werden, um Freiburg und Bulle

besser in das nationale Fernverkehrsnetz zu integrieren, laut dem zweiten sollen die Regionen verbunden werden und laut dem dritten soll schliesslich der Takt tendenziell erhöht werden. Kurz gesagt: Freiburg sollte 30 Minuten an Lausanne, 15 Minuten an Bern und 65 Minuten an Zürich und Genf heranrücken, während Reisende Bulle in 25 Minuten von Freiburg, 35 Minuten von Lausanne und 45 Minuten von Bern aus erreichen könnten. Um diese Ziele zu erreichen, müssen zuerst die Eisenbahninfrastrukturen in bedeutendem Ausmass ausgebaut werden: neue Strecken zwischen Freiburg und Romont und zwischen Romont und Lausanne, neue Kreuzungspunkte und Doppelspurabschnitte auf dem einspurigen Netz usw.

Der Kanton Freiburg wird daher weiterhin darauf achten, dass die Projekte dieses Angebots in den nächsten Etappen des STEP gestaffelt berücksichtigt werden.



Der Kanton Freiburg möchte auf die verschiedenen aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Bahnausbau reagieren, z. B. auf den Bevölkerungsanstieg und auf Klimafragen. Er will auch die Fahrzeiten verkürzen und Freiburg und Bulle besser in das nationale Fernverkehrsnetz integrieren. © UFT / FTV / M. Ureta

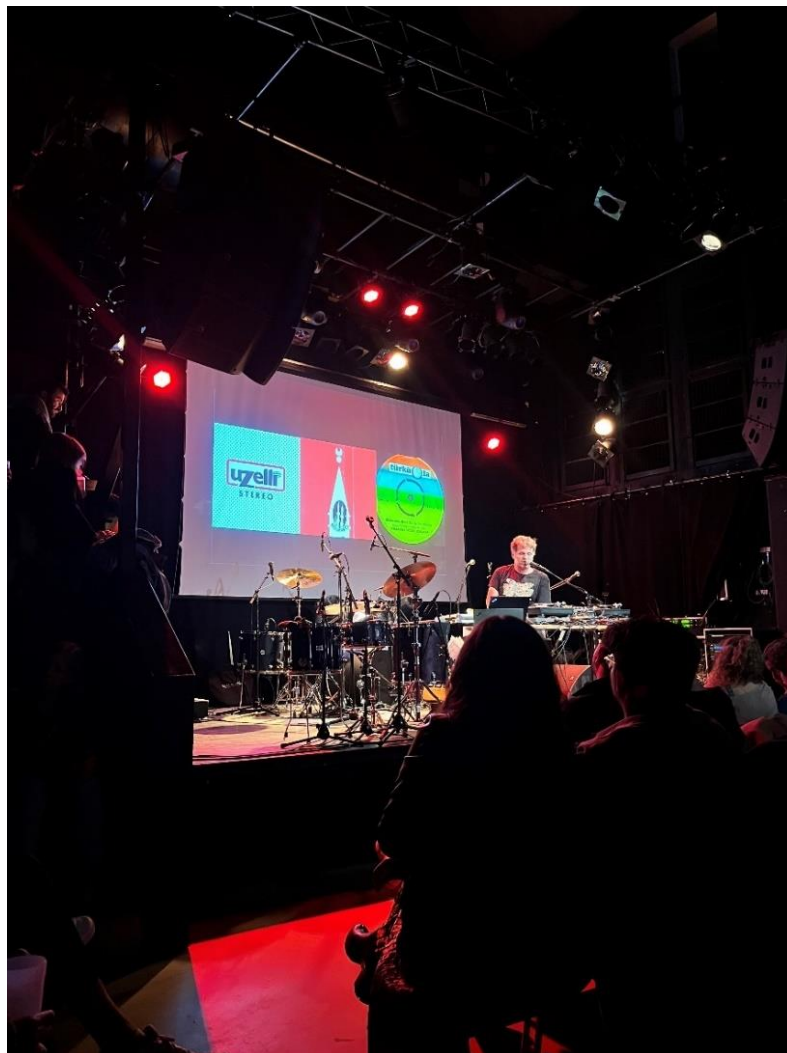
Kulturbotschaft

In der Kulturbotschaft wird die strategische Ausrichtung der Kulturpolitik des Bundes für einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt. Zum ersten Mal wurden die betroffenen Akteure in die Gestaltung der Botschaft einbezogen. So wurden sechs Handlungsfelder bestimmt: Kultur als Arbeitswelt, Aktualisierung der Kulturförderung, Digitale Transformation in der Kultur, Kultur als Dimension der Nachhaltigkeit, kulturelles Erbe als lebendiges Gedächtnis und Zusammenarbeit im Kulturbereich.

Der Staatsrat nahm während des Vernehmlassungsverfahrens Stellung und verfolgte das Geschäft genau, als es in die eidgenössischen Räte ging. So sprach er sich für eine Erhöhung der Mittel aus, damit die neuen Ziele erreicht werden können und gleichzeitig der Fortbestand der bestehenden

Massnahmen gesichert werden kann. Der Staatsrat sprach sich auch für eine gerechte Entlohnung und Gesetzesänderungen im Bereich der Sozialversicherungen für Kulturschaffende aus, damit man dem besonderen Status von Kulturschaffenden besser gerecht werden kann. Er wies darauf hin, welche Bedeutung die Beibehaltung der Unterstützung für die Kantone hat, damit die Zweisprachigkeit im kulturellen Umfeld unterstützt werden kann. Der Staatsrat wies auch auf die Bedeutung der Betriebsbeiträge für Museen hin, in deren Genuss auch das Vitromusée in Romont kommt. Diese Massnahme ist für diese Institution von entscheidender Bedeutung.

Im Allgemeinen ist der Kanton Freiburg trotz den finanziellen Problemen des Bundes in den nächsten Jahren mit dem Entwurf zufrieden.



Der Kanton Freiburg spricht sich für mehr Mittel für die Kultur, eine gerechte Entlohnung und Gesetzesänderungen im Bereich der Sozialversicherungen für Kulturschaffende aus. © H. Rappo

Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft)

Der Bundesrat, der die Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik für die Jahre 2025 bis 2028 festlegt, hat den Eidgenössischen Räten die Botschaft zur [Förderung von Bildung, Forschung und Innovation \(BFI\) für den betreffenden Zeitraum überwiesen](#). Der Bundesrat hat Investitionen in Höhe von 29,2 Milliarden Franken vorgesehen. Die BFI-Botschaft 2025-2028 ist die erste, zu der ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, was im Übrigen das Ausgabenvolumen aufgrund der anhaltenden finanziellen Herausforderungen des Bundes um 0,5 Milliarden Franken verminderte.

Viele Themen berühren den tertiären Bereich in der Schweiz, seien es Budgetkürzungen, die Nichtmitgliedschaft bei den europäischen Forschungsprogrammen oder die Höhe der Kosten für Beiträge seitens des Bundes. Der Kanton Freiburg trägt bereits einen Grossteil der öffentlichen Ausgaben im BFI-Bereich, da für die Legislaturperiode 2022-2026 die Übernahme der Kosten für die Universität und die HES-SO//FR deutlich erhöht wurde.

Die Bildungspolitik ist ein zentrales Element für den Kanton Freiburg als Universitätskanton, der alle drei Hochschultypen beherbergt: Universität Freiburg, Fachhochschule Westschweiz//Freiburg, und HEP/PH FR. Ausserdem gibt es immer mehr Studierende, und das Wachstum zeigt keine Tendenz, sich zu verlangsamen. Der finanzielle Beitrag des Bundes sollte somit mit diesem Anstieg Schritt halten. Deshalb fordert der Kanton Freiburg, dass er um 5 % auf mindestens 106,5 Millionen Franken erhöht wird.

Der Staatsrat wirkte also auf das Ziel hin, diese kantonalen Interessen zu verteidigen. Zu den Prioritäten gehörte es, vom Bund eine Erhöhung des Budgets um 5 % zu erhalten. Der Staatsrat forderte, dass das sogenannte «Entwicklungsszenario» berücksichtigt wird, d. h. + 3,5 % real für die Finanzierung des BFI-Bereichs in den Jahren 2025-2028. Auf diese Weise könnte der BFI-Bereich für ausreichende Grundlagen sorgen, um das Exzellenzniveau der Schweiz und die internationale Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten.



Die Bildung spielt für den Kanton Freiburg eine zentrale Rolle. Letzterer kämpft für die Verteidigung dieses kantonalen Interesses, insbesondere über die Vernehmlassung zur BFI-Botschaft, indem er seine Prioritäten festlegt, um das Exzellenzniveau der Schweiz in diesem Bereich aufrechtzuerhalten. © P. Mülhauser

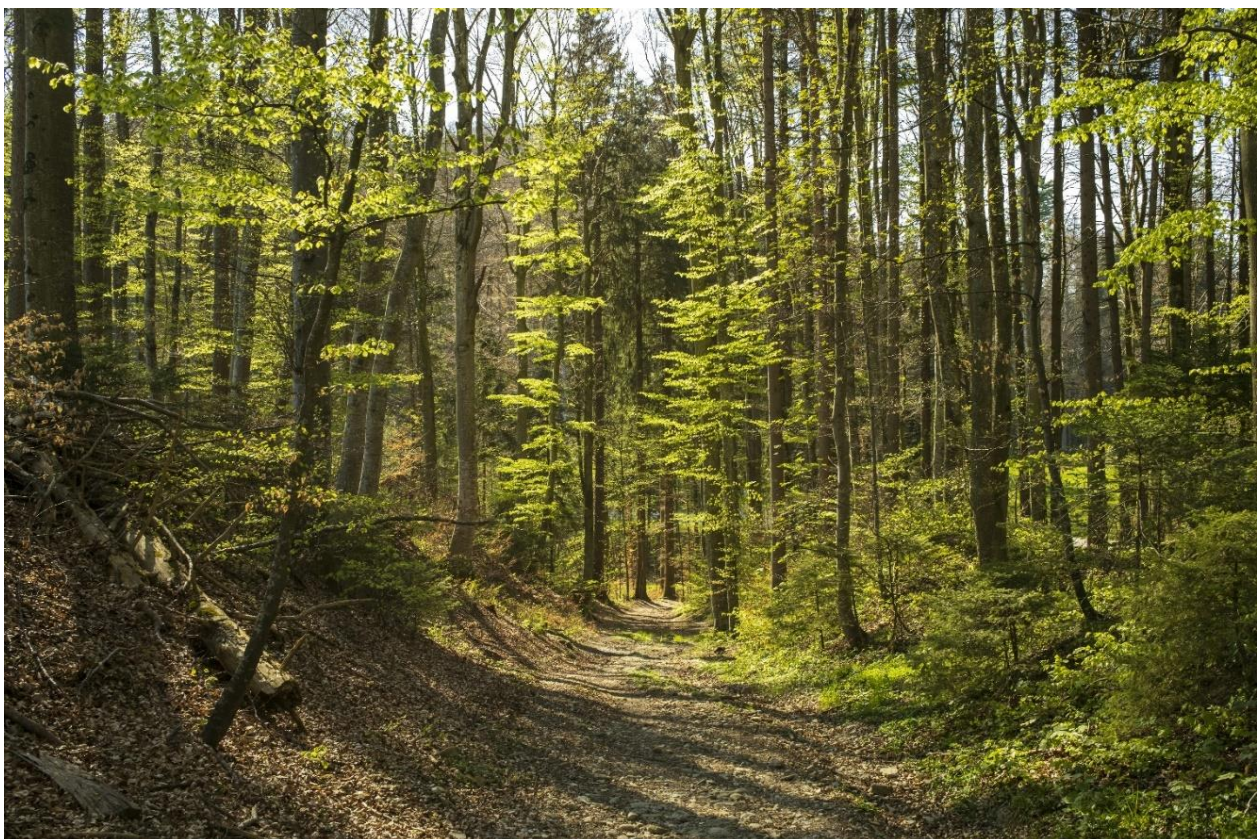
Sicherstellung der nachhaltigen Pflege und Nutzung des Waldes (Motion Fässler)

Der Kanton Freiburg beherbergt eine bedeutende Waldfläche, denn ein Viertel der Fläche des Kantons besteht aus Wald. Der Klimawandel wirkt sich auch auf die Wälder aus, und es ist eine wichtige Aufgabe, die Anpassung der Wälder an dieses grosse Problem zu beschleunigen. Der chronische Regenmangel und die hohen Temperaturen der letzten Jahre beeinträchtigen die Vitalität und Widerstandsfähigkeit der Waldbäume. Diese müssen weiterhin ihre Funktionen erfüllen und ihre Leistungen erbringen können, sei es ökologisch als Luftreiniger oder sozial als Ort der Erholung und der Freizeitgestaltung.

Die Umsetzung einer Klimapolitik, die den Lebensraum bewahrt, ist eine Priorität des Programms 2022-2026, und die dringend notwendige Anpassung

der Wälder an den Klimawandel ist ein Thema, das zu dieser Politik gehört. In diesem Sinne fordert die [Motion Fässler](#) die Weiterführung der drei Massnahmen der Programmperiode 2020-2024 («Stabilitäts-Waldpflege» in allen Entwicklungsstufen, Sicherheitsholzschläge und klimaangepasste Wiederaufforstungsmassnahmen) und die Erhöhung der Bundesbeiträge um 25 Millionen Franken pro Jahr für die Programmvereinbarung 2025-2028.

Letztere wurde dem Bundesrat überwiesen und in die Vorlage «Programmvereinbarungen im Umweltbereich (2025-2028), für die Abwasserreinigung (2025-2028) und die Restwassersanierung (2025-2028). Verpflichtungskredite» aufgenommen. Der Staatsrat sprach sich für die Motion Fässler aus.



Ein Viertel der Fläche des Kantons Freiburg besteht aus Wald, der aber durch den Klimawandel beeinträchtigt wird. Der Kanton vertritt deshalb die Position der Motion Fässler, die eine dringende Anpassung der Wälder wünscht. © Unsplash / S. Parani

Für unabhängige Printmedien

Mit der parlamentarischen Initiative [22.423](#) «Für eine unabhängige Presse» wird eine auf sieben Jahre befristete Erhöhung der indirekten Medienförderung und die Unterstützung der Vereins- und Stiftungspresse gefordert. Ausserdem möchte die Initiative eine Beihilfe für die Frühzustellung für Zeitungen mit geringer Auflage einführen, d. h. mit einer durchschnittlichen Auflage zwischen 1000 und 40 000 Exemplaren pro Ausgabe. Diese Mittel sollen insbesondere dazu dienen, kleine Verleger bei ihrem Übergangsprozess zu mehr digitalen Angeboten zu unterstützen.

Die beiden Kammern unter der Bundeshauskuppel sind sich dieser Notwendigkeit bewusst, haben jedoch unterschiedliche Meinungen zur Höhe der bereitgestellten Beträge. Im Dezember beantragte der Ständerat, die indirekte Hilfe um 10 Millionen auf 40 Millionen Franken zu erhöhen und einen neuen

jährlichen Beitrag für die Frühzustellung in der Höhe von 25 Millionen Franken einzuführen.

Die Unterstützung für die Vereinspresse sollte bei 20 Millionen Franken bleiben. Das Dossier wird an den Nationalrat zurückgewiesen, der die Unterstützung für die Vereinspresse abschaffen wollte.

Die Frage der Vielfalt und der Unterstützung regionaler Medien ist insbesondere für die Westschweiz und den Kanton Freiburg als zweisprachigen Kanton von grosser Bedeutung, da sich auf seinem Gebiet mehrere lokale und regionale Medien konzentrieren. Im Kanton Freiburg gehören die Zeitungen nicht grossen Medienkonzernen. Um diese Unabhängigkeit und einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst zu erhalten, beschloss der Staatsrat, in den kommenden Jahren eine befristete kantonale Unterstützung zu gewähren. Er hofft, dass eine zeitlich begrenzte Hilfe auch auf Bundesebene ausgerichtet wird.



Der Kanton Freiburg verfügt auf seinem Gebiet über mehrere lokale und regionale Medien, was vor allem auf seine Zweisprachigkeit zurückzuführen ist. Im Bestreben, diese Unabhängigkeit und einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst aufrechtzuerhalten, gewährt der Staatsrat eine kantonale Presseförderung und strebt eine Bundesförderung an. © P. Mülhauser

Umweltschutzgesetz

Am 16. Dezember 2022 überwies der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur [Änderung des Umweltschutzgesetzes \(USG\)](#). Mit dieser Änderung wollte er Anreize schaffen, damit belastete Böden so schnell wie möglich saniert werden. Insbesondere Kinderspielflächen stellen aufgrund der früheren Düngung des Bodens und der Luftverunreinigung ein Verschmutzungsrisiko dar. So macht der Entwurf zur Revision des USG die Untersuchung und Sanierung von Spielplätzen und öffentlichen Grünflächen zur Pflicht und bezweckt eine effektivere Koordination von Planung und Bau von Wohnungen mit dem Lärmschutz.

Der Freiburger Staatsrat ist der Meinung, dass die Lockerungen beim Lärm nicht notwendig sind, um die innere Verdichtung zu verstärken. Er verteidigt jedoch den beantragten Entwurf des Bundesrates, wonach die

Inhaber der betroffenen Standorte die Kosten für die Untersuchung und Sanierung tragen sollen. Tatsächlich war eine Nutzungseinschränkung angedacht worden, die jedoch unrealistisch erschien, da die Nutzung die Gesundheit der Kinder betrifft. Nach Ansicht des Staatsrats ist für die Luftreinhaltung die Aufhebung der VOCV (Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen) nicht wünschenswert, da das Schutzniveau für die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons aufrechterhalten werden muss.

Es sei darauf hingewiesen, dass im Jahr 2018 eine Studie in den Ballungsräumen Murten, Estavayer und Bulle zeigte, dass es einen Zusammenhang zwischen der Nutzungsdauer eines Grundstücks und dem Risiko einer Bodenverschmutzung gibt. Die historischen Quartiere der Städte sind daher besonders betroffen, und die Stadt Freiburg ist kein Einzelfall.



Der Staatsrat nahm Stellung zur Botschaft des Bundesrates über die Änderung des USG zur Sanierung von belasteten Böden.
© Stadt Freiburg / V. Brodard

Begegnung mit Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider

Im föderalen System der Schweiz spielt jede staatliche Ebene eine wichtige Rolle. Der Bund, die Kantone und die Gemeinden müssen zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger zusammenarbeiten. In diesem Sinne unterhält der Staatsrat jährlich direkte Kontakte zu den Bundesrätinnen und Bundesräten, da der Austausch die Möglichkeit bietet, gemeinsame Interessen zu erörtern.

In diesem Jahr traf sich der Staatsrat mit Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), zu einem Austausch über Themen aus den Bereichen Gesundheit und Kultur. Freiburg als zweisprachiger Kanton versteht sich als Brücke zwischen der Deutschschweiz und der Romandie. In diesem Zusammenhang wurde die Rolle des Bundesamts für Kultur bei der Förderung der Zweisprachigkeit besprochen.

Der Staatsrat brachte seine Sorgen über den Mangel an Hausärzten zum Ausdruck. Der Bund spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung von Bildung, Forschung und Innovation, insbesondere in der Humanmedizin. Zur Erinnerung: Der neue Studiengang Medizin an der Universität Freiburg nimmt jedes Jahr 120 Bachelor- und 40 Master-Studierende auf.

Bei der Begegnung wurde auch das Thema der Entwicklung des elektronischen Patientendossiers (EPD) angesprochen, für das es derzeit verschiedene Anbieter gibt. Ziel ist es, dass alle auf einer Plattform zusammengefasst werden. Freiburg hat die interkantonale CARA-Konvention ratifiziert, dank der die Mitgliedskantone (Freiburg, Genf, Jura, Wallis und Waadt) über das elektronische Patientendossier verfügen und bei der Entwicklung der digitalen Gesundheit in ihrer Region zusammenarbeiten können.



Der Freiburger Staatsrat hat sich mit Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), getroffen. Diese Zusammenarbeit führte zu Arbeitsgesprächen u. a. über den Mangel an Hausärzten und über das elektronische Patientendossier. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

Ausbildung in Bundesangelegenheiten

Le Sektor Aussenbeziehungen organisiert einmal pro Jahr eine Ausbildung in Bundesangelegenheiten, um sein Wissen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonsverwaltung weiterzugeben. Diese Ausbildung findet im Haus der Kantone in Bern statt. Während eines Tages werden theoretische Elemente wie die Ausarbeitung eines Gesetzes auf Bundesebene, die Art und Weise, wie man sich über Entscheide des Bundesrates oder des Parlaments informiert, und die Strategie zur Verteidigung von Geschäften, die für den Kanton wichtig sind, gegenüber den Mitgliedern des Bundesparlaments behandelt. Der ganze Tag wird durch praktische Übungen aufgelockert, bei denen die Teilnehmer/innen aufgefordert werden, eine Notiz für ein Mitglied des Bundesparlaments zu einem vorher festgelegten Thema zu verfassen.

An der diesjährigen Ausbildung hatten die Teilnehmer/innen am Ende des Tages die Gelegenheit, mit zwei Freiburger Mitgliedern der eidgenössischen Räte zu sprechen. Ständerätin Isabelle Chassot und Nationalrat Gerhard Andrey gaben den teilnehmenden Personen die Möglichkeit, sich mit ihnen über ihre Arbeit in den Eidgenössischen Räten und in den parlamentarischen Kommissionen auszutauschen.

Ziel des Tages ist es, über die Vermittlung von theoretischen und praktischen Elementen hinaus Kontakte für die Bearbeitung künftiger Geschäfte knüpfen zu können. Die Ausbildung ist ein grosser Erfolg, mit etwa 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus allen Direktionen und Hierarchieebenen. Der Tag soll in Zukunft je nach Bedarf weiter ausgebaut werden.



Der jährlich stattfindende Ausbildungstag für Bundesangelegenheiten soll den Austausch zwischen dem Sektor Aussenbeziehungen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonsverwaltung fördern. Er ermöglicht auch ein Treffen zwischen Ständerätin Isabelle Chassot, Nationalrat Gerhard Andrey und den teilnehmenden Personen. © Y.Jaccard

2 Interkantonale Beziehungen

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Der Kanton Freiburg wird in der [Konferenz der Kantonsregierungen](#) (KdK) von Staatsrat Olivier Curty vertreten. Er nimmt nicht nur an den vier jährlichen Plenarversammlungen, sondern auch an der [Europakommission](#), in der er Mitglied ist, teil.

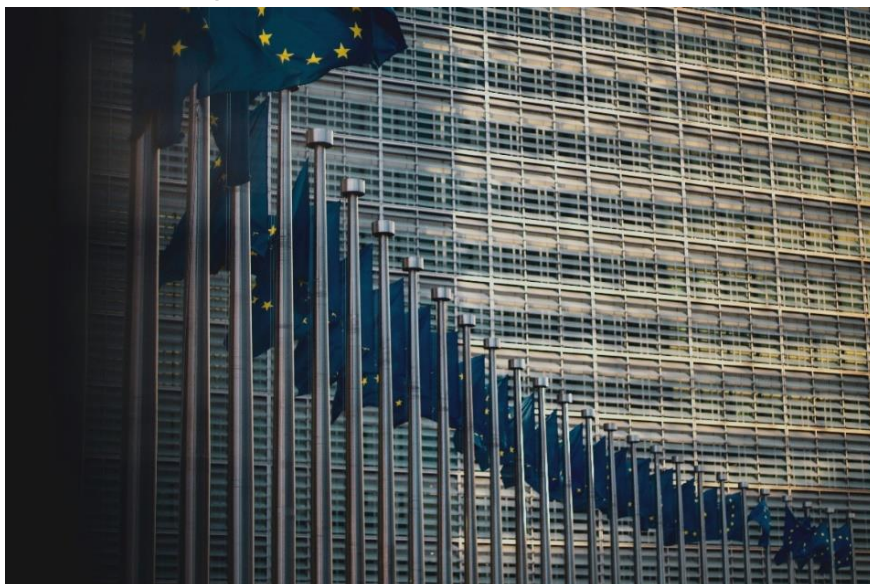
Das Jahr 2024 wurde vor allem durch die gemeinsame Stellungnahme der Kantone vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats geprägt. Viele Aspekte der EU-Dossiers fallen nämlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese in die Verhandlungen miteinbezogen werden. Die Kantone begrüßten im Übrigen die Verabschiedung des Verhandlungsmandats im März 2024. Die Europakommission verfolgt die Entwicklung der Verhandlungen genau und wird regelmässig über die verschiedenen Punkte der Verhandlungen informiert.

In anderen Geschäften haben die Kantone bei den eidgenössischen Abstimmungen im März und September verschiedene Stellungnahmen abgegeben. Sie sprachen sich für das Gesetz über eine sichere Stromversorgung aus erneuerbarer Energie und für die

einheitliche Finanzierung von Leistungen im Gesundheitssystem aus. Hingegen lehnten sie die Initiative zur Prämienverbilligung ab.

Die Bundesfinanzen sind unter Druck geraten, und der Bundesrat hat für die nächsten Jahre Sparmassnahmen vorgeschlagen. Auch wenn gesunde Bundesfinanzen im Interesse der Kantone sind, lehnen die Kantone eine Lastenabwälzung vom Bund auf die Kantone ab, insbesondere angesichts des Projekts «Aufgabenentflechtung 27». Es ist besser, zunächst eine Aufgabenentflechtung durchzuführen, damit die verschiedenen Ebenen anschliessend die notwendigen Sparmassnahmen beschliessen können. Der Bundesrat folgte diesem Argument und änderte einige Sparmassnahmen.

Die Kantone konnten sich auch zum Evaluationsbericht des Finanzausgleichs äussern. Die Freiburger Regierung unterstützte den Bericht insgesamt, wies jedoch darauf hin, dass die Ungleichheiten zwischen Kantonen mit hohem und solchen mit niedrigem Potenzial tendenziell zunehmen.



Der Kanton Freiburg verfolgt die Verhandlungen zwischen der Eidgenossenschaft und Europa intensiv. Die Kantone beteiligen sich insbesondere über die KdK und die Europakommission an den Verhandlungen. Ausserdem verabschiedete die Konferenz der Kantonsregierungen verschiedene Stellungnahmen zu den Abstimmungsvorlagen.

© Unsplash / C. Lue

Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)

In der Sitzung des Vorstands der [Westschweizer Regierungskonferenz](#) (WRK) vom 31. Mai 2024, die im Kanton Jura stattfand, wurden das Präsidium und das Vizepräsidium für den Zeitraum 2024-2026 besetzt. Nach einem festgelegten Turnus hat der Kanton Bern das Präsidium übernommen. Das Vizepräsidium ging an den Kanton Freiburg, an Staatsrat Olivier Curty.

Die WRK konzentrierte sich in ihren Sitzungen auf Themen, welche die Mitgliedskantone (Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura) allgemein betrafen. In den letzten Sitzungen wurden insbesondere wichtige Dossiers wie die Europapolitik und die Medienpolitik behandelt, zwei Themen, die übrigens in diesem Bericht näher erläutert werden.

Im September 2024 organisierte die WRK eine Veranstaltung im Bundeshaus, bei der die Westschweizer Fachhochschule HES-SO im Mittelpunkt stand. Zu dieser Veranstaltung gab es viele positive Rückmeldungen von den Gästen. Eine hohe Besucherzahl und eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienstleistern und den Parlamentsdiensten waren während des gesamten Abends spürbar. Ausserdem fördern solche Veranstaltungen die Sichtbarkeit der WRK, da auf der LinkedIn-Seite der WRK über 1300 Eindrücke und eine Anklickrate von 99 % (gegenüber 5 % bei Beiträgen ohne Bilder) gezählt wurden. Das ist auch auf die Anwesenheit von Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider und Bundesrat Beat Jans sowie einer grossen Anzahl von Parlamentsmitgliedern zurückzuführen.



Die Westschweiz ist eine Region mit grossen Stärken. Sie konnten bei der Veranstaltung im Bundeshaus vorgestellt werden. Es wurde auf die Bedeutung der Hochschulen sowie auf die bedeutenden Wirtschaftssektoren der Westschweiz hingewiesen. © WRK

Hauptstadtregion Schweiz (HRS)

Der Verein [Hauptstadtregion Schweiz](#) (HRS) umfasst fünf Kantone (Bern, Freiburg, Neuenburg, Solothurn und Wallis) sowie mehrere Städte, Gemeinden und regionale Organisationen. Mit ihren sieben Themen fasst sie verschiedene Aktivitäten mit dem Ziel zusammen, die Bedeutung der betreffenden Regionen als innovativer Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken.

Das Komitee verfügt über ein Co-Präsidium, in das Staatsrat Didier Castella 2023 für die nächsten zwei Jahre gewählt wurde und das er seit Juni 2024 mit Frau Andrea de Meuron, Gemeinderätin von Thun und Mitglied des Grossen Rates, teilt. Bei der Wahl von Staatsrat Didier Castella hatte dieser betont, dass er der Förderung der Zweisprachigkeit besondere Aufmerksamkeit widmen wolle, die im Übrigen ein Kernthema des Kantons Freiburg sei. Ausserdem plant er, sein Engagement im Lebensmittelbereich über den Cluster Food & Nutrition fortzusetzen.

Am 29. November empfing der Kanton Freiburg das

Forum 2024 zum Thema «Gemeinsam die Ernährung von morgen gestalten» und arbeitete an dessen Organisation mit. Das Thema, das zu denjenigen des Vereins gehört, steht auch im Mittelpunkt vieler Herausforderungen unserer Gesellschaft und des Kantons. Die HRS organisierte acht Workshops, in denen die angemeldeten Teilnehmerinnen und Teilnehmer einige Akteurinnen und Akteure dieses Ökosystems kennenlernen konnten. Dessen Programm entsprach den Absichten des Staatsrats, da das Forum über die gewählte Thematik hinaus auch den «Preis für Zweisprachigkeit» verlieh.

Die 120 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung konnten gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertreter der Workshops zu den Themen Landwirtschaft und Ernährung arbeiten. Nach der Veranstaltung, die von der HRS und dem Kanton Freiburg gemeinsam organisiert wurde, gab es zahlreiche positive Rückmeldungen.



Das Forum der Hauptstadtregion Schweiz bietet allen interessierten Personen die Möglichkeit, mehr über ein Thema zu erfahren. Bei der Veranstaltung, die in Freiburg stattfand, wurde die Gastronomie in den Vordergrund gerückt, sei es über ihre kulturelle, wissenschaftliche oder soziale Seite. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

3 Internationale Beziehungen

Versammlung der Regionen Europas (VRE)

Der Kanton Freiburg ist Mitglied der [Assembly of European Regions](#) (AER) oder Versammlung der Regionen Europas (VRE), in der 130 Regionen aus ganz Europa, darunter auch Zürich und Basel, vertreten sind. Diese Mitgliedschaft ermöglicht die Zusammenarbeit mit Regionen, um Solidarität, Vielfalt und den Wissensaustausch zwischen verschiedenartigen Regionen zu fördern.

Die VRE sieht auch Task Forces nach verschiedenen wichtigen Themen vor, und die Aussenbeziehungen koordinieren sich mit den Ämtern, um die Zuweisung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu den Arbeitsgruppen festzulegen. Herr Urs Zaugg, wissenschaftlicher Berater der ILFD, ist Mitglied der Task Force «Landwirtschaft und ländliche Entwicklung». Vor kurzem hat diese eine Stellungnahme verabschiedet, mit der eine integrierte Strategie für den ländlichen Raum entwickelt, die Lebensqualität der Menschen, die in ländlichen Gebieten und im Agrarsektor arbeiten, verbessert, ländliche Gebiete zu einem attraktiven Ort für die junge Generation gemacht, die Governance der Agrarpolitik

verbessert und die Unterstützung für den Agrarsektor verstärkt werden sollen.

Darüber hinaus öffnet die VRE die Tür zu europäischen Programmen und fördert die politische Teilnahme und die Mobilität junger Menschen. Die Summer Academy zum Beispiel findet alle zwei Jahre statt, bringt viele junge Menschen (zwischen 20 und 35 Jahren) zusammen. Sie wird in Zusammenarbeit mit «[Climbing the Ladder](#)» organisiert. Diese jungen Menschen engagieren sich meist in Jugendorganisationen, Jugendparlamenten oder sind junge Lokalpolitikerinnen und -politiker. Vom 12. bis 16. August 2024 reiste der Freiburger Delegierte für Aussenbeziehungen im Rahmen dieser Summer Academy nach Bodo in Norwegen, er wurde von etwa 100 weiteren Personen aus rund 20 verschiedenen Ländern begleitet. Das zentrale Thema war «die Förderung der Partizipation junger Menschen und der Inklusion durch die Kultur». Es wurden zahlreiche Workshops zu den Themen Partizipation durch die Kultur und Förderung von Minderheiten veranstaltet.



Die Versammlung der Regionen Europas konzentrierte sich im Jahr 2024 auf die Jugend und darauf, wie sie in die verschiedenen politischen Prozesse und Entscheidungsfindungen auf regionaler Ebene einbezogen werden kann. Kultur ist eine der Möglichkeiten, die Jugend zu integrieren. Dieses Thema wurde bei der Summer Academy in Bodo, Norwegen, diskutiert. Auf dem Foto posieren alle Teilnehmer/innen der Summer Academy 2024. © Stig-Rune Holien

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE)

Der [Kongress der Gemeinden und Regionen Europas](#) (KGRE) ist eine Institution des Europarates, deren Ziel es ist, die lokale und regionale Demokratie in den 46 Mitgliedsstaaten zu stärken. Der KGRE setzt sich aus zwei Kammern zusammen, der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Ausserdem wird die Arbeit des Kongresses in drei Kommissionen organisiert, nämlich in der Kommission für aktuelle Fragen, in der Monitoringkommission und schliesslich in der Governancekommission. Staatsrat Didier Castella ist Mitglied der letztgenannten Kommission, die rechtliche und politische Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung untersuchen soll. Er ist ausserdem Stellvertreter für die Kammer der Regionen und Mitglied der Partei «Unabhängige Liberale und Demokratische Fraktion».

An der Veranstaltung, die vom 14. bis 17. Oktober in Strassburg stattfand, sprach der Staatsrat Didier Castella über die Kreislaufwirtschaft, insbesondere im Kanton Freiburg. Er konnte auf Innovationen hinweisen, die im Kanton zum Thema der Kreislaufwirtschaft eingeführt wurden, und innerhalb des Arbeitstreffens für die Kreislaufwirtschaft werben. So durfte er den vom Kanton Freiburg ausgearbeiteten «Fahrplan für die Kreislaufwirtschaft» erwähnen und einige der 60 darin enthaltenen Massnahmen erläutern.

Der Staatsrat Didier Castella hatte die Gelegenheit, zahlreiche Personen zu treffen, darunter den Schweizer Botschafter beim Europarat, Herr Claude Wild, Vertreter der Region Grand Est und der Versammlung der Regionen Europas. Während des Aufenthalts fand auch ein Austausch mit dem Generalsekretär des Europarats und ehemaligen Bundesrat, Herr Alain Berset, statt.



Grand Est

Der Kanton Freiburg unterhält enge Beziehungen zur Region Grand Est in Frankreich. Die ersten Kooperationen fanden im kulturellen Bereich statt, später wurden sie auf den wirtschaftlichen Bereich ausgeweitet. Heute tauschen sich die Region Grand Est und der Kanton Freiburg regelmässig über die Themen Bioökonomie und Wasserstoff aus.

Im kulturellen Bereich werden Vereinbarungen, die vor der Covid-19-Pandemie in Kraft waren und auf Eis gelegt wurden, wiederbelebt. Es finden tatsächlich erste Gespräche zur Erleichterung des kulturellen Austauschs statt.

Der Kanton Freiburg nimmt am Interreg-Programm teil, das die Entwicklung von grenzüberschreitenden

Projekten ermöglicht. 2024 erhielt ein gemeinsames Projekt des Kantons Freiburg und der Region Grand Est Finanzmittel. Es handelt sich um das Projekt [GreenSKHy](#).

Am 10. Oktober 2024 organisierte Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg das Bioeconomy Forum. Das Programm brachte die Akteure des Bereichs aus verschiedenen Ländern und Regionen Europas zusammen. Im Rahmen dieser Veranstaltung kam eine Delegation der Region Grand Est nach Freiburg. Es wurden konkrete Gespräche geführt, um zukünftige Partnerschaften und Projekte zu entwickeln.



Der Austausch mit der Region Grand Est ist ein wichtiger Bestandteil der internationalen Partnerschaften des Kantons Freiburg. Eine Delegation der Region Grand Est ist anlässlich des Bioeconomy Forums nach Freiburg gekommen. © WIF

Besuch des Botschafters der Europäischen Union

La Für die Aussenpolitik ist grundsätzlich der Bund zuständig. Dennoch legt die Bundesverfassung fest, dass, wenn wesentliche Interessen eines Kantons betroffen sind, dieser ein Mitwirkungsrecht hat ([Art. 54 ff. BV](#)).

So hat der Kanton Freiburg die Entwicklungen des Europadossiers, die positiven und negativen Auswirkungen der bilateralen Beziehungen und eine Vertretung der Interessen des Kantons in Europa beim Bundesrat genau verfolgt. Die fortschreitende Erosion des Zugangs von Unternehmen zum Binnenmarkt, die Blockierung bestimmter Projekte für sektorielle Abkommen, z. B. im Energiebereich, und die Nichtassoziiierung der Schweiz mit den europäischen Forschungsprogrammen schaden den Interessen des Kantons Freiburg. In dieser Hinsicht hat der Kanton Freiburg wiederholt die Absicht, stabile Beziehungen mit der EU aufrechtzuerhalten, unterstützt und sein

Interesse an der Weiterentwicklung seiner Abkommen gezeigt.

Die EU und der Kanton teilen viele gemeinsame Werte und befinden sich insbesondere bei Sprache, Geschichte, Wirtschaft oder Kultur in derselben Situation. Die Staatsräte Jean-Pierre Siggen und Olivier Curty sowie der Botschafter der Europäischen Union in der Schweiz, Herr Petros Mavromichalis, haben sich am 19. Dezember 2024 getroffen. Die Staatsräte und der Botschafter sprachen über den Stand der Verhandlungen und betonten die Bedeutung stabiler und verlässlicher Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Sie tauschten sich über bestimmte Themen aus, wie das geplante Stromabkommen oder die Bedeutung von EU-Programmen wie Horizon für den Kanton Freiburg als Bildungs- und Forschungskanton. Auch die Wirtschaftsbeziehungen wurden angesprochen..



Der Besuch des EU-Botschafters bot die Gelegenheit, den Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu erörtern und bestimmte Themen wie Wirtschaft oder Energie zu vertiefen. Alle Themen, über die derzeit verhandelt wird, konnten angesprochen werden. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

4 Rückblick in Bildern



Estavayer-le-Lac, 16. April 2024

Der Staatsrat empfängt die Regierung des Kantons Neuenburg Nach einer Seeüberquerung als Zeichen der guten Zusammenarbeit wurden in Estavayer-le-Lac Themen wie die Schifffahrt und die Berufsfischerei auf dem Neuenburgersee besprochen.



Freiburg, 7. Mai 2024

Der Staatsrat tauschte sich mit der kroatischen Botschafterin Andrea Bekić und ihrem Ersten Sekretär Saša Čvrljak aus. Der Besuch bot Gelegenheit, die Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft und Bildung zu erörtern.



Witzwil (BE), 29. Mai 2024

Arbeitssitzung mit dem Regierungsrat des Kantons Bern. Nach einem Austausch über die Agrarpolitik und die Eisenbahninfrastruktur wurde die renovierte Justizvollzugsanstalt in Witzwil besichtigt.



Delsberg, 31. Mai 2024

Während der Sitzung des Vorstands der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) war der Botschafter und Staatssekretär des EDA, Alexandre Fasel, anwesend, um die Verhandlungen mit der Europäischen Union zu behandeln.



Les Faverges, 6. Juni 2024

Höflichkeitsbesuch des Regierungsrats des Kantons Uri auf Freiburger Boden, in Freiburg und im Weingut Les Faverges.



Freiburg, 19. Juni 2024

Florian Schütz, Direktor des Bundesamts für Cybersicherheit, unterhält sich mit Staatsrat Romain Collaud und seinen Mitarbeitern der Direktion für Sicherheit, Justiz und Sport über Cybersicherheit und die Herausforderungen für den Kanton.



Freiburg, 4. Juli 2024

Der Staatsrat lädt jedes Jahr höhere Bundesbeamte, die Freiburg nahestehen, zu einer Veranstaltung in einem geselligen Rahmen ein. Dieses Jahr konnten sich die Gäste des Staatsrats im Rahmen der 20. Auflage des Festivals Geistlicher Musik in einem bukolischen Rahmen austauschen.



5 Anhänge

Direktorenkonferenzen

Direktorenkonferenzen auf nationaler Ebene (Stand am 31.12.2024)

Name	Vertretung des Staatsrats	Funktion
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK)	FIN-Direktor	Mitglied
Tripartite Konferenz (TK)	RIMU-Direktor	Präsident
Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)	RIMU-Direktor	Präsident
Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)	RIMU-Direktor	Vorstandsmitglied
Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)	VWB-Direktor	Vorstandsmitglied
Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	VWB-Direktor	Vorstandsmitglied
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	VWB-Direktor	Mitglied
Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren (LDK)	ILF-Direktor	Vizepräsident
Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL)	ILF-Direktor	Mitglied
Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	GS-Direktor	Mitglied
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)	GS-Direktor	Mitglied
Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK)	BKA-Direktorin	Vize-Präsidentin
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	BKA-Direktorin	Vorstandsmitglied
Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL)	SJS-Direktor	Mitglied
Schweizerische Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)	SJS-Direktor	Mitglied
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	SJS-Direktor	Mitglied
ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit	Staatskanzlerin	Mitglied Leitender Ausschuss
Schweizerische Staatsschreiberkonferenz	Staatskanzlerin	Vorstandsmitglied

Schweizerische Regionalkonferenzen (Stand am 31.12.2024)

Name	Vertretung des Staatsrats	Funktion
Conférence latine des directeurs cantonaux du numérique (CLDN)	FIN-Direktor	Vizepräsident
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der lateinischen Schweiz (CLDF)	FIN-Direktor	Mitglied
Konferenz der Bau-, Raumplanungs- und Umweltdirektoren der Westschweiz und der lateinischen Schweiz (CDTAPSOL)	RIMU-Direktor	Präsident
Westschweizer Verkehrsdirektorenkonferenz (CTSO)	RIMU-Direktor	Präsident
Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)	VWB-Direktor	Vizepräsident
Regierungsausschuss FH-WS	VWB-Direktor	Vorstandsmitglied
Greater Geneva Berne Area (GGBa)	VWB-Direktor	Mitglied
Konferenz der Volkswirtschaftsdirektoren der Westschweiz (VDK-WS)	VWB-Direktor	Präsident
Hauptstadtregion Schweiz (HRS)	ILF-Direktor	Co-Präsident
Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLASS)	GS-Direktor	Mitglied
Lateinische Konferenz der in Asyl- und Migrationsfragen zuständigen Departementsvorsteher (CLDAM)	GS-Direktor	Mitglied
Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP): Plenarversammlung Kultur	BKA-Direktorin	Präsidentin
Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP)	BKA-Direktorin	Mitglied
Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NWEDK)	BKA-Direktorin	Mitglied
Lateinische Konferenz der kantonalen Militär- und Bevölkerungsschutzdirektorinnen und -direktoren (CLAMPP)	SJS-Direktor	Mitglied
Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ)	SJS-Direktor	Mitglied
Lateinische Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (CLDJP)	SJS-Direktor	Mitglied
Konferenz der Militärdirektoren der Westschweiz	SJS-Direktor	Mitglied
Lateinische Staatsschreiberkonferenz	Staatskanzlerin	Präsidentin

Interkantonale Vereinbarungen

Interkantonale Vereinbarungen in Ausarbeitung, Verhandlung oder im Ratifikationsprozess (Stand am 31.12.2024)

	Vereinbarungen (provisorischer Titel)	Wahrscheinliche s Datum des Inkrafttretens:	Betroffen e Kantone	Zuständige Direktion	Betreffend e Direktoren- konferenz	Stand
1	Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen (WfV)	01.01.2021	Alle Kantone	GSD	GDK	Freiburg ist Ende 2021 beigetreten und die Vereinbarung ist am 01.01.2022 in Kraft getreten.
2	Interkantonale Vereinbarung CARA über das elektronische Patientendossier	2021	FR-VD-GE-VS-JU	GSD	-	Die Vereinbarung trat nach der Ratifizierung durch die Parlamente der Vertragskantone rückwirkend am 1. Februar 2024 in Kraft.
3	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Sanitätskräfte bei ausserordentlichen Ereignissen	01.01.2020	Alle Westschweizer Kantone	GSD	GDK	Freiburg hat die Vereinbarung am 19.06.2019 ratifiziert. Es ging um die Legitimierung und die nachhaltige Sicherung der seit 2004 vom GRIMCA begonnenen Arbeiten.
4	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) – Änderung	01.01.2020	Alle	GSD	SODK	Immer gültig (SPS)
5	Vereinbarung über den Einsatz und der Nutzung einer sanitätsdienstlichen Einrichtung	01.01.2020	VD, FR	GSD	-	Freiburg hat die Vereinbarung am 22.12.2020 ratifiziert, mit rückwirkendem Inkrafttreten per 01.01.2020.
6	Vereinbarung über den Einsatz und der Nutzung einer sanitätsdienstlichen Einrichtung	01.01.2020	VD, FR und Montagny	GSD	-	Freiburg hat die Vereinbarung am 14.01.2021 ratifiziert, mit rückwirkendem Inkrafttreten per 01.01.2020. Die Gemeinde Montagny hat

	Vereinbarungen (provisorischer Titel)	Wahrscheinliche s Datum des Inkrafttretens:	Betroffen e Kantone	Zuständige Direktion	Betreffend e Direktoren- konferenz	Stand
						die genannte Vereinbarung am 29.11.2022 infolge Auflösung der Feuerwehr gekündigt. Eine neue Vereinbarung wird derzeit ausgearbeitet.
7	Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg und Waadt sowie der Republik und des Kantons Genf (Vereinbarung SIERA)	01.01.2019	GE, VD, FR	RIMU	-	Gesetz vom 08.11.18 über den Beitritt des Kantons Freiburg zur interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz SIERA
8	Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen	2022	Alle Kantone	RIMU	BPUK	Verabschiedung durch das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) am 15.11.2019, Freiburg per Gesetz vom 01.02.2022 beigetreten (in Kraft ab 01.01.2023)
9	Zusammenarbeitsvereinbarung für die Entwicklung und Verwaltung der Anwendung Kompass21	22.03.2021	VD, VS, FR	RIMU	BPUK	Unterzeichnet am 22.03.2021
10	Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV)	2025-2026	Alle Kantone	BKAD	EDK	In Ratifikation. Botschaft des Staatsrats vom 26. November 2024 an den Grossen Rat.
11	Vereinbarung über interkantonale Polizeieinsätze (IKAPOL)	01.01.2025	Alle Kantone	SJD	KKJPD	Beitrittsverordnung des Staatsrats in Kraft getreten am 01.12.2024
12	Übereinkommen vom 21. März 2024 zur Revision des Konkordats vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen	01.01.2025	FR-GE-JU-NE-VS-VD	DSJS	CLDJP	Beitrittsgesetz vom Grossen Rat angenommen am 10.10.2024 in Kraft getreten am 01.12.2024
13	Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem	01.01.2025	Alle Kantone	SJD	KKJPD	Beitrittsgesetz vom Grossen Rat angenommen

	Vereinbarungen (provisorischer Titel)	Wahrscheinliche s Datum des Inkrafttretens:	Betroffen e Kantone	Zuständige Direktion	Betreffend e Direktoren- konferenz	Stand
	Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafrechtspflege (KHIS)					am 10.10.2024 in Kraft getreten am 01.12.2024
1 4	Interkantonale Vereinbarung über die Organisation und Verwaltung der Polizei des Neuenburgersees	11.06.2014	FR-VD- NE	SJD	-	Wird derzeit überarbeitet

Staatskanzlei SK

Route des Arsenaux 41, 1700 Freiburg
T +41 26 305 10 45
staatskanzlei@fr.ch, www.fr.ch/sk

—

März 2025

—

Copyright: © Patrick Mülhauser

—

Auf 100 % umweltfreundlichem Papier gedruckt

Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg

2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Table des matières

Introduction	1
1 Fribourg sur la scène fédérale	2
Perspective Rail 2050	2
Message culture	3
Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (Message FRI)	4
Garantir un entretien et une exploitation durables des forêts (Motion Fässler)	5
Pour une presse écrite indépendante	6
Loi sur la protection de l'environnement	7
Rencontre avec la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider	8
Formation aux affaires fédérales	9
2 Relations intercantionales	10
Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC)	10
Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale (CGSO)	11
Région Capitale Suisse (RCS)	12
3 Relations internationales	13
Assemblée des régions d'Europe (ARE)	13
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLR)	14
Grand Est	15
Visite de l'Ambassadeur de l'Union européenne	16
4 Retour en images	17
5 Annexes	20
Conférences spécialisées	20
Conventions intercantionales	22

Introduction

Dans notre système fédéral, chaque niveau étatique joue un rôle important. Ce qui se passe au niveau fédéral ou international a une influence sur le canton de Fribourg, rendant ainsi l'échange et la collaboration essentiels. Le Conseil d'Etat fait part de ses préoccupations auprès de la Berne fédérale et des conférences intercantionales, que ce soit au sein de la CdC, de la CGSO ou des Conférences spécialisées.

Au niveau national, le Conseil d'Etat reste attentif aux différents projets et lois afin de promouvoir les intérêts du canton. À ce sujet, il suit de près le programme de développement stratégique de l'infrastructure (PRODES) de la Confédération en lien avec le développement du Rail fribourgeois. Le Conseil d'Etat souhaite rapprocher Fribourg des grandes villes de manière significative ainsi que de rendre Bulle encore plus rapidement accessible depuis Fribourg, Lausanne ou encore Berne, tout en respectant les défis climatiques et démographiques actuels.

La formation est également un élément central pour le canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat s'est donc engagé pour un financement adéquat au sein du message à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI). Également sous l'angle de la formation et de l'innovation, la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale

(CGSO) a organisé un événement en septembre au Palais fédéral. La Haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO était mise en avant avec ses 28 écoles réparties dans sept cantons. C'est d'ailleurs la deuxième plus grande Haute école de Suisse.

Au niveau international, le Conseil d'Etat observe avec préoccupation les crises qui se multiplient, que ce soit en Ukraine, Gaza ou ailleurs dans le monde. Il est d'autant plus important que nous arrivions à stabiliser nos relations avec l'Union européenne. En tant que membre de la Commission Europe de la Conférence des Gouvernements cantonaux, j'ai pu accompagner les avancées et développements des négociations de l'accord-cadre entre la Suisse et l'UE. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a aussi pu échanger avec l'Ambassadeur de l'Union européenne en Suisse dans le cadre d'une réunion de travail.



Olivier Curty
Conseiller d'Etat



Photo officielle 2024 du Conseil d'Etat fribourgeois. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

1 Fribourg sur la scène fédérale

Perspective Rail 2050

Le canton de Fribourg a précisé sa vision du développement ferroviaire sur le territoire dans son « Rapport – Vision ferroviaire 2050+ ». Ce dernier développe les prochaines étapes d'aménagement du programme de développement stratégique de l'infrastructure (PRODES) de la Confédération, l'aménagement des infrastructures ferroviaires étant une compétence fédérale. Fribourg s'est fixé différents objectifs et souhaite donc répondre à la très forte croissance démographique et économique du canton ainsi qu'atteindre les objectifs environnementaux, climatiques et de mobilité durable. Notamment, la volonté de rendre le transport ferroviaire compétitif à celui de l'aviation ou à celui de la voiture. Une analyse concernant ce type de transport montre toutefois que le transport ferroviaire doit encore être amélioré.

Ainsi, la vision ferroviaire 2050+ du canton de Fribourg poursuit trois objectifs. Le premier vise à réduire les temps de parcours pour mieux intégrer

Fribourg et Bulle dans le réseau national des grandes lignes, le deuxième vise à relier les régions et finalement le troisième tend à augmenter les cadences. Brièvement, il serait possible de relier Fribourg à Lausanne en 30 minutes, à Berne en 15 minutes et à Zurich et Genève en 65 minutes. De plus, les voyageurs pourraient rejoindre Bulle en 25 minutes depuis Fribourg, en 35 minutes depuis Lausanne et en 45 minutes depuis Berne. Tous ces objectifs nécessitent au préalable un aménagement en termes d'infrastructures ferroviaires d'importance et de taille, notamment de nouvelles lignes entre Fribourg et Romont et entre Romont et Lausanne, de nouveaux points de croisements, des sections à double voie sur le réseau à voie unique, etc.

Le canton de Fribourg reste donc attentif à ce que les projets de cette offre soient pris en compte de manière échelonnée lors des prochaines étapes du PRODES.



Le canton de Fribourg souhaite répondre aux différents défis actuels en lien avec l'aménagement ferroviaire, tel que la hausse démographique et les questions climatiques. Il veut également réduire les temps de parcours et mieux intégrer Fribourg et Bulle dans le réseau national des grandes lignes. © UFT / FTV / M. Ureta

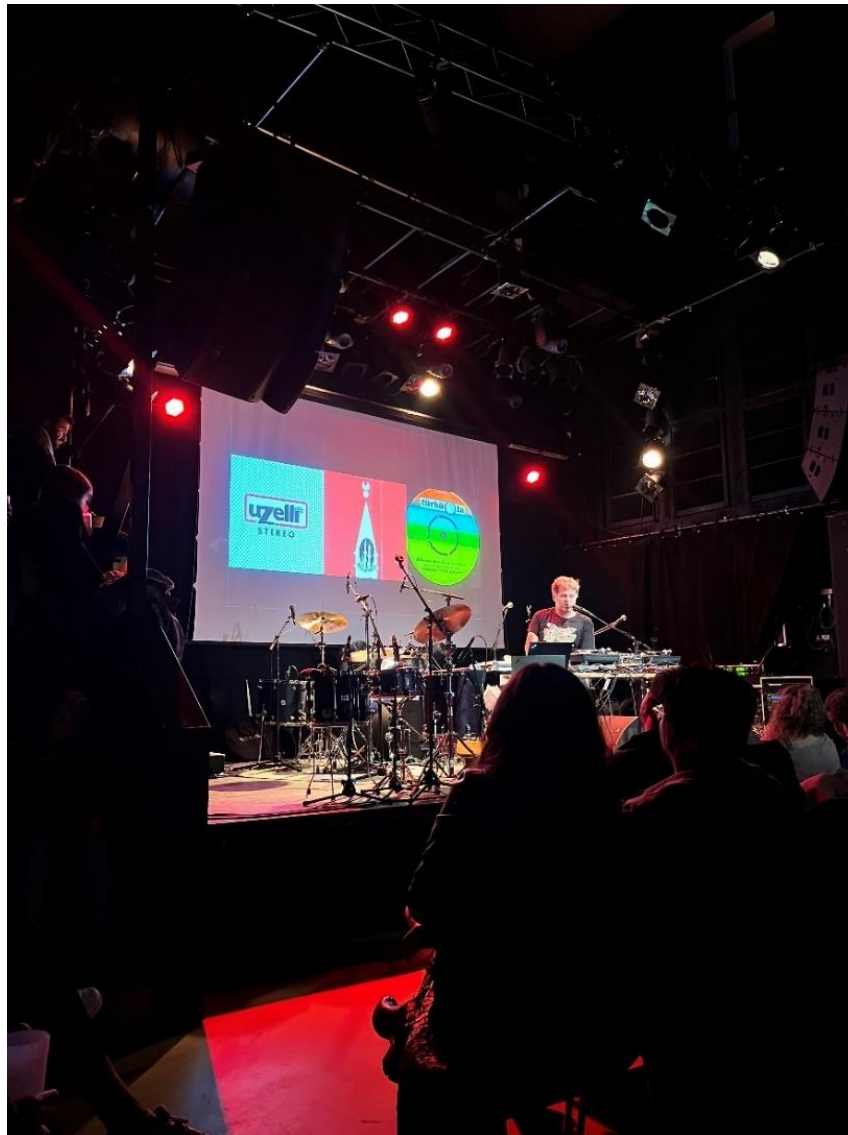
Message culture

Le message culture définit l'orientation stratégique de la politique culturelle de la Confédération pour une durée de quatre ans. Pour la première fois, les acteurs concernés ont été associés à la conception du message. Ainsi, six champs d'action ont été déterminés : la culture comme environnement professionnel, l'actualisation de l'encouragement de la culture, la transformation numérique dans la culture, la culture et la durabilité, le patrimoine culturel comme mémoire vivante et la coopération dans le domaine culturel.

Le Conseil d'Etat a pris position lors de la procédure de consultation et a suivi l'objet de près lors de son passage aux Chambres fédérales. Ainsi, il s'est positionné pour une hausse des moyens afin de pouvoir réaliser les nouveaux objectifs tout en s'assurant de la

pérennité des anciennes mesures. Le Conseil d'Etat s'est également positionné pour une rémunération équitable et des changements législatifs dans le domaine des assurances sociales pour les acteurs culturels afin de mieux répondre au statut particulier des acteurs et actrices culturel-le-s. Il a rappelé l'importance que le maintien du soutien offre aux cantons afin que le bilinguisme puisse être soutenu dans le milieu culturel. Le Conseil d'Etat a également notifié l'importance des contributions d'exploitation des musées, dont le Vitromusée de Romont bénéficie. Ce dispositif est crucial pour cette institution.

De manière générale, le canton de Fribourg est satisfait du projet malgré les problématiques budgétaires de la Confédération pour les prochaines années.



Le canton de Fribourg se positionne en faveur d'une hausse des moyens destinés à la culture, d'une rémunération équitable et des changements législatifs dans le domaine des assurances sociales pour les acteurs culturels. © H. Rappo

Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (Message FRI)

Le Conseil fédéral, définissant la politique de formation, de recherche et d'innovation pour les années 2025 à 2028, a transmis aux Chambres fédérales le message relatif à [l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation \(FRI\)](#) pour la période concernée. Le Conseil fédéral a prévu des investissements à hauteur de 29.2 milliards de francs. Le message FRI 2025-2028 est le premier à avoir été soumis à une procédure de consultation. Par rapport au projet mis en consultation, l'enveloppe budgétaire de est réduite de 500 millions de francs en raison de la persistance de défis financiers pour la Confédération.

De nombreux sujets touchent le domaine tertiaire en Suisse, que ce soient des restrictions budgétaires, la non-adhésion aux programmes européens de recherche ou le montant des frais de contribution de la part de la Confédération. Le canton de Fribourg prend déjà en charge une grande partie des dépenses publiques du domaine FRI, étant donné que pour la législature 2022-2026, une augmentation significative a été perçue pour les prises en charge de l'Université et de la HES-SO//FR.

Or, la politique de la formation est un élément central pour le canton de Fribourg en tant que canton universitaire hébergeant les trois types de hautes écoles : Université de Fribourg, HES-SO//FR et HEP|PH FR. Par ailleurs, les étudiant-e-s sont toujours plus nombreux et nombreuses et la croissance ne tend pas à ralentir. Ainsi, la contribution financière fédérale devrait suivre cette augmentation. C'est pourquoi, le canton de Fribourg préconise qu'elle soit augmentée de 5% et atteindre un minimum de 106.5 millions de francs.

Le Conseil d'Etat a donc œuvré dans le but de défendre ces intérêts cantonaux. Les priorités étaient notamment d'obtenir de la Confédération une augmentation de budget de 5%. Le Conseil d'Etat a demandé la prise en compte du scénario dit « de développement » soit à + 3,5 % en termes réels du financement du domaine FRI pour les années 2025 à 2028. Ainsi, le domaine FRI pourrait assurer des bases suffisantes pour maintenir le niveau d'excellence de la Suisse et de concurrence internationale.



La formation joue un rôle central pour le canton de Fribourg. Ce dernier lutte pour défendre cet intérêt cantonal, notamment à travers la consultation sur le message FRI, en définissant ses priorités pour maintenir le niveau d'excellence de la Suisse dans ce domaine. © P. Mülhauser

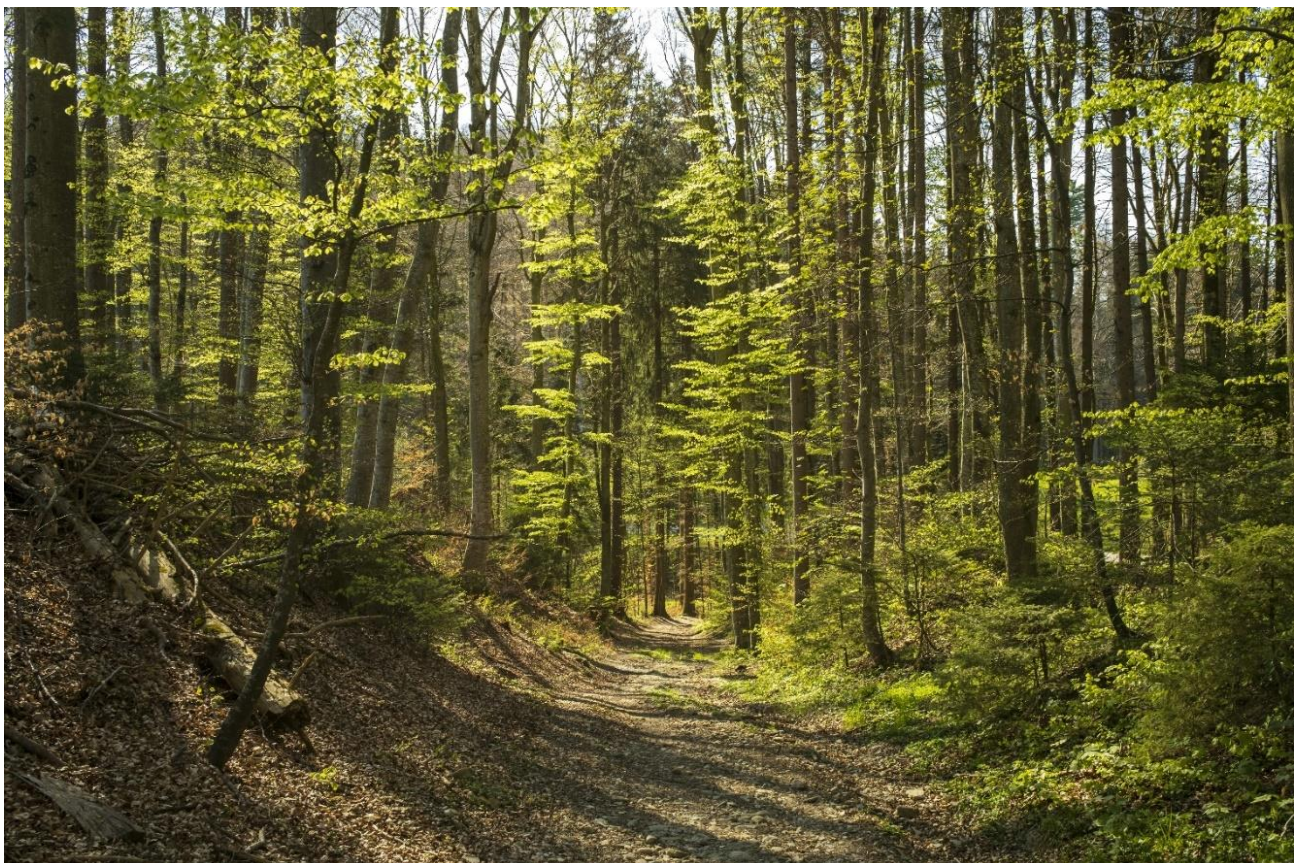
Garantir un entretien et une exploitation durables des forêts (Motion Fässler)

Le canton de Fribourg abrite une superficie importante de forêts, puisqu'un quart de la surface du canton en est constitués. Les effets du changement climatique ont des impacts également sur les forêts, et il incombe d'accélérer l'adaptation de celles-ci à ce problème majeur. Le manque de pluie chronique ainsi que les températures élevées de ces dernières années affectent la vitalité et la résistance des arbres des forêts. Ces dernières doivent pouvoir continuer à remplir leurs fonctions et à fournir leurs prestations, qu'elles soient écologiques, en tant qu'épuratrices de l'air, ou sociales comme lieu de ressourcement et de loisir.

La mise en œuvre d'une politique climatique qui préserve le cadre de vie est une priorité du programme 2022-2026, et l'adaptation urgente de la forêt au changement climatique est un enjeu entrant dans cette

lignée. Dans ce sens, la [motion Fässler](#) demande la poursuite des trois mesures de la période programme 2020-2024 (soins sylvicoles visant à renforcer la stabilité, coupes de sécurité dans les forêts de loisirs et rajeunissement forestier avec des essences d'avenir), ainsi que l'augmentation des contributions fédérales de 25 millions de francs par an pour la convention-programme 2025-2028.

Cette dernière a été transmise au Conseil fédéral et a été intégrée à l'objet « Conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (2025–2028), pour l'épuration des eaux usées (2025–2028) et l'assainissement des débits résiduels (2025–2028). Crédits d'engagement ». Le Conseil d'Etat s'est positionné en faveur de cette motion Fässler.



Un quart de la superficie du canton de Fribourg est constitué de forêts, alors que ces dernières sont affectées par les changements climatiques. Le canton défend alors la position de la motion Fässler qui souhaite une adaptation urgente des forêts.

©Unsplash / S. Parani

Pour une presse écrite indépendante

L'initiative parlementaire [22.423](#) « Pour une presse indépendante » vise une augmentation de l'aide indirecte aux médias pour une durée limitée à 7 ans, ainsi que le soutien à la presse associative et aux fondations. En outre, l'initiative souhaite introduire une aide à la distribution matinale pour les journaux à faible tirage, c'est-à-dire avec un tirage moyen compris entre 1'000 et 40'000 exemplaires par édition. Ces moyens doivent notamment servir à soutenir les petits éditeurs dans leur processus de transition vers davantage d'offres numériques.

Les deux Chambres sous la Coupole fédérale sont conscientes de cette nécessité, mais elles divergent en ce qui concerne les montants alloués. En décembre, le Conseil des États a proposé d'augmenter l'aide indirecte de 10 millions à 40 millions et d'introduire une nouvelle contribution annuelle pour la distribution

matinale de 25 millions. L'aide à la presse associative devrait rester à 20 millions de francs. Le dossier subit le retour au Conseil national, qui voulait supprimer l'aide à la presse associative.

La question de la diversité et du soutien aux médias régionaux est d'une grande importance, en particulier pour la Suisse occidentale et pour le canton de Fribourg qui, en tant que canton bilingue, concentre plusieurs médias locaux et régionaux sur son territoire. A Fribourg, les journaux ne font pas partie de grands groupes de presse. Afin de préserver cette indépendance et un service public de qualité, le Conseil d'Etat a décidé d'accorder un soutien cantonal temporaire pour les années à venir. Il espère qu'une aide limitée dans le temps se fera aussi au niveau fédéral.



Le canton de Fribourg dispose de plusieurs médias locaux et régionaux sur son territoire, notamment grâce à son bilinguisme. Dans la volonté de maintenir cette indépendance et un service public de qualité, le Conseil d'Etat accorde un soutien cantonal pour la presse et aspire à une aide fédérale.

© P. Mülhauser

Loi sur la protection de l'environnement

Le 16 décembre 2022, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le [message](#) concernant [la modification de la loi sur la protection de l'environnement \(LPE\)](#). A travers ce dernier, il entendait créer des incitations afin que les sols contaminés soient assainis le plus rapidement possible. Plus particulièrement, les places de jeux pour enfants comprenaient un risque de pollution en raison de la fertilisation des sols et de la pollution atmosphérique d'autrefois. Le projet de révision de la LPE rend ainsi obligatoires l'investigation et l'assainissement des places de jeux et des espaces verts publics et vise une coordination plus efficace entre la planification et la construction de logements avec la protection contre le bruit.

Le Conseil d'Etat fribourgeois estime que les assouplissements concernant le bruit ne sont pas nécessaires pour renforcer la densification vers

l'intérieur. Cependant, il défend la proposition de projet du Conseil fédéral, à savoir que les détenteurs des sites concernés prennent à leur charge les coûts d'investigation et d'assainissement. En effet, une restriction d'utilisation avait été abordée, mais semblait peu réaliste puisque l'utilisation concerne la santé des enfants. Pour la protection de l'air, le Conseil d'Etat est d'avis que l'abrogation de l'OCOV (Taxe d'incitation sur les composés organiques volatils) n'est pas souhaitable car le niveau de protection des habitant-e-s du canton doit être maintenu.

Pour rappel, en 2018, une étude sur les agglomérations de Morat, Estavayer et Bulle avait montré qu'il existe une corrélation entre la durée d'utilisation d'une parcelle et le risque de pollution des sols. Les quartiers historiques des villes sont donc particulièrement concernés et la ville de Fribourg n'est pas un cas isolé.



Le Conseil d'Etat s'est prononcé au sujet du message du Conseil fédéral concernant la modification de la LPE visant à assainir les sols contaminés. © Ville de Fribourg / V. Brodard

Rencontre avec la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider

Dans le système fédéral suisse, chaque niveau étatique joue un rôle important. La Confédération, les cantons et les communes doivent collaborer pour le bien des citoyennes et des citoyens. Dans cette optique, le Conseil d'Etat entretient des contacts annuels directs avec les Conseillers fédéraux, les échanges permettant de discuter des intérêts communs.

Cette année, le Conseil d'Etat a rencontré la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider, cheffe du Département fédéral de l'intérieur (DFI), pour un échange sur des thèmes liés à la santé et à la culture. Fribourg, en tant que canton bilingue, se veut un pont entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Dans cet ordre, le rôle de l'Office fédéral de la culture pour la promotion du bilinguisme a été abordé.

Le Conseil d'Etat a fait savoir sa préoccupation concernant la pénurie de médecins de famille. La

Confédération joue un rôle important dans l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, notamment pour la médecine humaine. Pour rappel, la nouvelle filière d'études en médecine à l'Université de Fribourg accueille chaque année 120 étudiant-es en Bachelor et 40 en Master.

La rencontre a également été l'occasion d'aborder le sujet concernant le développement du dossier électronique du patient (DEP), dont il existe actuellement différents prestataires. L'objectif est que tous soient réunis sur la même plateforme. Fribourg a ratifié la Convention intercantonale CARA qui permet aux cantons membres (Fribourg, Genève, Jura, Valais et Vaud) de disposer du dossier électronique du patient et de collaborer dans le développement de la santé numérique au sein de leur région.



Le Conseil d'Etat fribourgeois a rencontré la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider, cheffe du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Cette collaboration a mené à des discussions de travail, entre autres, sur la pénurie de médecins de famille ainsi que sur le dossier électronique du patient. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

Formation aux affaires fédérales

Le secteur des Relations extérieures organise une fois par année une formation sur les affaires fédérales en vue de partager ses connaissances avec les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale. Cette formation a lieu à Berne, à la Maison des cantons. Durant une journée, les participant-e-s abordent à la fois des éléments théoriques comme l'élaboration d'une loi au niveau fédéral ou la manière de s'informer sur les décisions du Conseil fédéral ou du Parlement ainsi que la stratégie à adopter pour la défense d'objets d'importance pour le canton auprès des membres du Parlement fédéral. Des exercices pratiques ponctuent l'ensemble de la journée, lors desquels il est demandé aux participant-e-s de rédiger une note à l'attention d'un ou d'une député-e sur un objet défini à l'avance.

Cette année, en fin de journée, les participant-e-s ont eu l'occasion de s'entretenir avec deux membres de la Députation fribourgeoise. La Conseillère aux Etats Isabelle Chassot et le Conseiller national Gerhard Andrey ont permis aux personnes participantes d'échanger sur leur travail aux Chambres fédérales et dans les commissions parlementaires.

L'objectif de la journée, au-delà de la transmission d'éléments théoriques et pratiques, est de pouvoir nouer des contacts pour le traitement de futurs dossiers. La formation rencontre un franc succès, avec environ une quinzaine de participant-e-s de toutes les Directions et de tout niveau hiérarchique. La journée est amenée à se développer dans le futur selon les besoins.



La journée de formation aux affaires fédérales, organisée annuellement, vise à favoriser les échanges entre le secteur des Relations extérieures et les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale. Elle permet également une rencontre entre la Conseillère aux Etats Isabelle Chassot, le Conseiller national Gerhard Andrey et les personnes participantes. © Y.Jaccard

2 Relations intercantionales

Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC)

Le canton de Fribourg est représenté à la [Conférence des Gouvernements cantonaux](#) (CdC) par le Conseiller d'Etat Olivier Curty. Il participe non seulement aux quatre Assemblées plénières annuelles, mais également à la [Commission Europe](#), dont il est membre.

L'année 2024 a avant tout été marquée par la prise de position commune des cantons du 2 février 2024, au sujet du projet de mandat de négociation. En effet, de nombreux aspects du dossier européen relèvent de la compétence des cantons. Il est donc primordial que ceux-ci soient associés aux négociations. Les cantons ont d'ailleurs salué l'adoption du mandat de négociation en mars 2024. La Commission Europe suit de près le développement des négociations et est informée de manière régulière sur les différents points négociés.

Sur d'autres dossiers, les cantons ont adopté différentes prises de positions lors des votations fédérales des mois de mars et de septembre. Il se sont prononcés en faveur de la loi sur l'approvisionnement en électricité sûr, reposant sur des énergies renouvelables, ainsi que sur

le financement uniforme des prestations dans le système de santé. Ils se sont en revanche opposés à l'initiative sur l'allègement des primes.

Les finances de la Confédération sont mises sous pression et le Conseil fédéral a proposé des mesures d'économie pour les prochaines années. Même si des finances fédérales saines sont dans l'intérêt des cantons, ceux-ci refusent un transfert des charges de la Confédération vers les cantons, notamment en vue du projet « Désenchevêtrement 27 ». Il est préférable de procéder d'abord à un désenchevêtrement, pour qu'ensuite les différents échelons puissent adopter les mesures d'économies qui seront nécessaires. Le Conseil fédéral a reconnu cet argument et a modifié certaines mesures d'économies.

Les cantons ont pu se prononcer également sur le rapport d'évaluation de la péréquation financière. Le gouvernement fribourgeois a soutenu l'ensemble du rapport mais a relevé que les inégalités entre les cantons à fort potentiel et ceux à faible potentiel ont tendance à s'accroître.



Le canton de Fribourg suit de manière intensive les négociations entre la Confédération et l'Europe. C'est notamment par le biais de la CdC et la Commission Europe que les cantons s'impliquent dans les négociations. En outre, la Conférence des Gouvernements cantonaux a adopté différentes positions sur les objets soumis en votation populaire. © Unsplash / C. Lue

Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale (CGSO)

Lors de la séance du Comité de la [Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale](#) (CGSO) du 31 mai 2024 qui s'est déroulée dans le canton du Jura, la présidence et vice-présidence pour la période 2024-2026 ont été décidées. Par tournus établi, le canton de Berne se voit assurer la présidence et le canton de Fribourg la vice-présidence en la personne du Conseiller d'Etat Olivier Curty.

La CGSO a porté ses séances sur les sujets qui touchent les cantons membres (Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura) de manière générale. Les dernières séances se sont particulièrement portées sur les dossiers importants, comme la politique européenne et la politique des médias, deux sujets qui sont d'ailleurs développés dans ce rapport.

En septembre 2024, la CGSO a organisé un événement au Palais fédéral, mettant en avant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO. Ce dernier a reçu de nombreux retours positifs de la part des invité-e-s. Une bonne fréquentation et une bonne collaboration entre les différents prestataires et les services du Parlement se sont fait ressentir durant l'intégralité de la soirée. Par ailleurs, ce genre d'événements promeut la visibilité de la CGSO puisque sur sa page LinkedIn, ce sont plus de 1'300 impressions et un taux de clic de 99% (contre 5% pour les publications sans images) qui ont été recensés. Cela s'explique également par la présence de la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider et du Conseiller fédéral Beat Jans ainsi qu'un grand nombre des parlementaires.



La Suisse occidentale est une région avec de grands atouts. Ils ont pu être présentés lors de l'événement organisé au Palais fédéral. Il a été rappelé l'importance des Hautes écoles ainsi que les secteurs économiques d'importance de la Suisse occidentale. ©CGSO

Région Capitale Suisse (RCS)

L'association [Région capitale suisse](#) (RCS) regroupe cinq cantons (Fribourg, Berne, Neuchâtel, Soleure et Valais), ainsi que plusieurs villes, communes et organisations régionales. À travers ses sept thèmes, elle regroupe différentes activités dans le but de renforcer l'importance des régions concernées en tant qu'espace de vie et espace économique novateur.

Le Comité dispose d'une co-présidence, à laquelle le Conseiller d'Etat Didier Castella a été nommé en 2023 pour les deux prochaines années et qu'il partage, depuis juin 2024, avec Madame Andrea de Meuron, Conseillère municipale de Thoune et députée au Grand Conseil. Lors de l'élection du Conseiller d'Etat Didier Castella, il avait mis en avant sa volonté d'accorder une attention particulière à la promotion du bilinguisme, qui est d'ailleurs un thème essentiel du canton de Fribourg. Il a également prévu de poursuivre son engagement dans le domaine alimentaire, à travers le Cluster Food & Nutrition.

Le 29 novembre, le canton de Fribourg a reçu et a collaboré à l'organisation du Forum 2024 sur le thème « Ensemble vers l'alimentation de demain ». Le sujet, un des thèmes de l'association, est également au cœur de nombreux enjeux de notre société et du canton. La RCS a mis en place huit ateliers qui ont permis aux personnes présentes de découvrir quelques actrices et acteurs de cet écosystème. Le programme de cette journée correspond aux volontés du Conseil d'Etat, puisqu'au-delà de la thématique choisie, le Forum a également remis le « Prix du bilinguisme ».

Les 120 participant-e-s, issu-e-s de milieux économique et politique ou de l'administration, ont pu travailler ensemble et en collaboration avec les représentant-e-s des ateliers sur les thèmes de l'agriculture et de l'alimentation. De nombreux échos et retours positifs ont pu être recensés à l'issue de cet événement organisé par la RCS et le canton de Fribourg.



Le Forum de la Région capitale suisse permet à toutes personnes intéressées de venir en apprendre davantage sur une thématique. A l'occasion de l'événement fribourgeois, la gastronomie a été mise en avant que ce soit par son côté culturel, scientifique ou social. © Etat de Fribourg – Staat Freiburg

3 Relations internationales

Assemblée des régions d'Europe (ARE)

Le Canton de Fribourg est membre de [l'Assembly of European Regions](#) (AER) ou Assemblée des régions d'Europe (ARE), qui réunit 130 régions de la grande Europe, dont Zurich et Bâle. Cette adhésion permet de collaborer avec des régions en vue de favoriser la solidarité, la diversité et l'échange de savoirs entre des régions hétérogènes.

L'ARE prévoit également des Task Force selon différents sujets d'importance, et les Relations extérieures coordonnent avec les services pour déterminer l'affectation des collaborateurs aux groupes de travail. À ce sujet, Monsieur Urs Zaugg, conseiller scientifique de la DIAF, est membre de la Task force « Agriculture et développement rural ». Récemment, cette dernière a adopté une prise de position visant à développer une stratégie rurale intégrée, à améliorer la qualité de vie des personnes travaillant dans les zones rurales et dans le secteur agricole, à faire des zones rurales un endroit attractif pour la jeune génération, à

améliorer la gouvernance des politiques agricoles et à renforcer le soutien au secteur agricole.

Par ailleurs, l'ARE ouvre la porte aux programmes européens et encourage la participation politique et la mobilité des jeunes. Précisément, la Summer Academy a lieu tous les deux ans et accueille beaucoup de jeunes (de 20 à 35 ans). Elle est organisée en collaboration avec « [Climbing the Ladder](#) ». Ces jeunes sont pour la plupart engagés dans des organisations de jeunesse, des parlements de jeunes ou sont de jeunes politiciens locaux. Du 12 au 16 août 2024, le Délégué aux relations extérieures de Fribourg s'est rendu à Bodo, en Norvège dans le cadre de cette Summer Academy, accompagné de quelques 100 autres personnes d'une vingtaine de pays différents. Le thème central était « la promotion de la participation des jeunes et de l'inclusion par la culture ». De nombreux ateliers ont été organisés autour des thèmes de la participation par la culture et de la promotion des minorités.



L'Assemblée des régions d'Europe a focalisé son année 2024 sur la jeunesse et comment l'intégrer aux différents processus politiques et décisionnels au niveau régional. La culture est une des possibilités pour intégrer la jeunesse. Cette thématique a été discutée lors de la Summer Academy à Bodo en Norvège. Sur la photo, posent tous les participant-e-s de la Summer Academy 2024. © Stig-Rune Holien

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLR)

Le [Congrès des pouvoirs locaux et régionaux](#) (CPLR) est une institution du Conseil de l'Europe, dont le but est de renforcer la démocratie locale et régionale dans les 46 Etats-membres. Le CPLR est composé de deux Chambres, celle des pouvoirs locaux et celle des régions. Par ailleurs, le travail du Congrès s'organise autour de trois commissions, la commission concernant les questions d'actualité, celle de monitoring et enfin la commission de la gouvernance. Le Conseiller d'Etat Didier Castella est membre de cette dernière, qui a pour but d'examiner les questions juridiques et politiques concernant le développement. Il est également suppléant pour la Chambre des régions et membre du parti « Groupe Indépendant Libéral et Démocratique ».

Lors de l'évènement qui a eu lieu du 14 au 17 octobre à Strasbourg, le Conseiller d'Etat Didier Castella a pris

la parole au sujet de l'économie circulaire, et plus précisément sur son développement dans le canton de Fribourg. Il a pu indiquer les innovations mises en place dans le canton et promouvoir cette thématique au sein de la réunion de travail. En effet, il a pu aborder la « Feuille de route pour l'économie circulaire » élaborée par le canton de Fribourg, et a pu expliquer certaines des soixante mesures y figurant.

Le Conseiller d'Etat Didier Castella a pu rencontrer de nombreuses personnes, notamment l'Ambassadeur de Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Monsieur Claude Wild, des représentants de la Région Grand Est et de l'Assemblée des régions d'Europe. Lors du séjour, un échange s'est également organisé avec le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et ancien Conseiller fédéral, Monsieur Alain Berset.



le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et ancien Conseiller fédéral, Alain Berset. © Conseil de l'Europe

Grand Est

Le canton de Fribourg entretient des relations étroites avec la Région Grand Est, en France. Les premières collaborations ont été faites dans le domaine culturel qui s'est ensuite étendu au domaine de l'économie. Aujourd'hui, la Région Grand Est et le Canton de Fribourg échangent de manière régulière sur les thématiques de la Bioéconomie et de l'hydrogène.

Dans le domaine culturel, les accords qui étaient en vigueur avant la pandémie de Covid-19 et qui ont été mis en suspend sont en phase de revoir le jour. En effet, des premières discussions afin de faciliter les échanges culturels sont en cours.

Le canton de Fribourg participe au programme Interreg qui permet de développer des projets transfrontaliers. En 2024, un projet commun au canton de Fribourg et à la Région Grand Est a reçu des financements. C'est le projet [GreenSKHY](#).

Le 10 octobre 2024, la Promotion économique du canton de Fribourg a organisé le Bioeconomy Forum. Le programme a permis de rassembler les acteurs du domaine provenant de différents pays et différentes régions d'Europe. Dans le cadre de cet événement, une délégation de la Région Grand Est est venue à Fribourg. Des échanges concrets ont pu être menés pour le développement de futurs partenariats et projets.



Les échanges avec la Région Grand Est constituent un élément important des partenariats internationaux du Canton de Fribourg. Une délégation de la Région Grand Est est venue à Fribourg à l'occasion du Bioeconomy Forum. ©PromFr

Visite de l'Ambassadeur de l'Union européenne

La politique extérieure est en principe une compétence de la Confédération. Néanmoins, la Constitution précise que lorsque les intérêts essentiels d'un canton sont concernés, il a un droit de participation ([art. 54 et ss Cst](#)).

Ainsi, le Canton de Fribourg a suivi de près les développements du dossier européen, les incidences positives et négatives des relations bilatérales ainsi qu'une représentation des intérêts européens du Canton auprès du Conseil fédéral. L'érosion progressive de l'accès des entreprises au marché unique, le blocage de certains projets d'accords sectoriels, comme l'énergie et la non-association de la Suisse aux programmes européens de recherche, nuisent aux intérêts du canton de Fribourg. Dans cette perspective, le canton de Fribourg a soutenu à plusieurs reprises la volonté de maintenir des relations stables avec l'UE et a montré

ses intérêts à développer ses accords. Partageant de nombreuses valeurs, l'UE et le canton se retrouvent notamment en termes de langue, d'histoire, d'économie ou de culture.

Messieurs les Conseillers d'Etat Jean-Pierre Siggen et Olivier Curty ainsi que l'Ambassadeur de l'Union européenne en Suisse, Monsieur Petros Mavromichalis, se sont rencontrés en date du 19 décembre 2024. Les Conseillers d'Etat et l'Ambassadeur se sont entretenus de l'état des négociations et ont souligné l'importance de relations stables et fiable entre l'UE et la Suisse. Ils ont échangé sur des sujets précis, comme le projet d'accord sur l'électricité ou l'importance des programmes européens comme Horizon pour le canton de Fribourg en tant que canton de formation et de recherche. Les relations économiques ont également été abordées.



La visite de l'Ambassadeur de l'Union européenne a été l'occasion de discuter de l'état des relations entre la Suisse et l'UE ainsi que d'approfondir certaines thématiques comme l'économie ou l'énergie. L'ensemble des sujets en cours de négociation ont pu être abordés.
© Etat de Fribourg – Staat Freiburg

4 Retour en images



Estavayer-le-Lac, le 16 avril 2024

Le Conseil d'Etat a accueilli le Gouvernement du canton de Neuchâtel. Après une traversée du lac en signe de bonne collaboration, des sujets tels que la navigation et la pêche professionnelle sur le lac de Neuchâtel ont été abordés à Estavayer-le-Lac.



Fribourg, le 7 mai 2024

Le Conseil d'Etat a échangé avec Son Excellence Madame Andrea Bekić, Ambassadrice croate, et son Premier Secrétaire Saša Čvrljak. La visite a été l'occasion d'évoquer les relations dans les domaines de l'économie et de l'éducation.



Witzwil (BE), le 29 mai 2024

Séance de travail avec le Conseil d'Etat du canton de Berne. Après un échange sur la politique agricole et l'infrastructure ferroviaire, une visite de l'établissement pénitentiaire rénové de Witzwil a été organisée.



Delémont, le 31 mai 2024

Durant la séance du comité de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), l'Ambassadeur et Secrétaire d'Etat du DFAE, Alexandre Fasel, était présent pour traiter des négociations avec l'Union européenne.



Les Faverges, le 6 juin 2024

Rencontre de courtoisie avec le Conseil d'Etat d'Uri en terres fribourgeoises, à Fribourg et à la Maison des Faverges.



Fribourg, le 19 juin 2024

Florian Schütz, Directeur de l'Office fédéral de la cybersécurité, s'entretient avec le Conseiller d'Etat Romain Collaud et ses collaborateurs de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport au sujet de la cybersécurité et des enjeux pour le canton.



Fribourg, le 4 juillet 2024

Le Conseil d'Etat invite chaque année les hauts cadres fédéraux proches de Fribourg à participer à une manifestation dans une ambiance conviviale. Cette année, c'est dans le cadre de la 20^e édition du Festival de musique sacrée que les invité-e-s du Conseil d'Etat ont pu échanger dans un environnement bucolique.





Les Paccots, les 27 et 28 août 2024

Le Conseil d'Etat fribourgeois s'est entretenu avec le gouvernement valaisan aux Paccots sur la situation dans les services d'urgence des hôpitaux, la mise en œuvre de l'initiative sur les soins et la stratégie en matière d'infrastructures ferroviaires.



Porrentruy, les 30 et 31 août et le 1^{er} septembre 2024

L'Etat de Fribourg était l'hôte d'honneur de la 39^e édition de la Braderie de Porrentruy. Avec la présence des produits du Terroir, du contingent des Grenadiers ainsi que de la Landwehr, le canton était représenté de la meilleure des manières.



Charmey, les 7 et 8 octobre 2024

Le Conseil d'Etat fribourgeois a rencontré le Gouvernement jurassien à Charmey. Des thèmes tels que la formation des enseignants, le dossier électronique du patient, l'infrastructure ferroviaire et les urgences médicales ont été abordés.



Fribourg, le 5 novembre 2024

Le Conseil d'Etat accueille de Son Excellence Madame Celsa Nuño García, Ambassadrice d'Espagne, pour une visite de courtoisie au sein de BlueFactory. A l'issue de cette rencontre, Son Excellence a visité plusieurs entreprises, accompagnée du Directeur de la promotion économique.

5 Annexes

Conférences spécialisées

Conférences nationales des directeurs cantonaux (état au 31.12.2024)

Nom	Représentation du Conseil d'Etat	Fonction
Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)	Directeur FIN	Membre
Conférence tripartite (CT)	Directeur DIME	Président
Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)	Directeur DIME	Président
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)	Directeur DIME	Membre du comité
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)	Directeur EEF	Membre du comité
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)	Directeur EEF	Membre du comité
Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC)	Directeur EEF	Membre
Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)	Directeur IAF	Vice-président
Conférence pour forêt, faune et paysage (CFP)	Directeur IAF	Membre
Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)	Directeur SAS	Membre
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	Directeur SAS	Membre
Conférence suisse des hautes écoles (CSHE)	Directrice FAC	Vice-présidente
Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)	Directrice FAC	Membre du comité
Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)	Directeur SJS	Membre
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile et des sapeur-pompiers (CG MPS)	Directeur SJS	Membre
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	Directeur SJS	Membre
Fondation ch pour la collaboration confédérale	Chancelière d'Etat	Membre du comité directeur
Conférence des chanceliers d'Etat (CCE)	Chancelière d'Etat	Membre du comité

Conférences régionales des directeurs cantonaux (état au 31.12.2024)

Nom	Représentation du Conseil d'Etat	Fonction
Conférence latine des directeurs cantonaux du numérique (CLDN)	Directeur FIN	Vice-président
Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (CLDF)	Directeur FIN	Membre
Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL)	Directeur DIME	Président
Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO)	Directeur DIME	Président
Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)	Directeur EEF	Vice-président
Comité gouvernemental HES-SO	Directeur EEF	Membre du comité
Greater Geneva Berne Area (GGBa)	Directeur EEF	Membre
Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO)	Directeur EEF	Président
Région capitale suisse (RCS)	Directeur IAF	Co-président
Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)	Directeur SAS	Membre
Conférence latine des chefs des départements compétents en matière d'asile et de migrants (CLDAM)	Directeur SAS	Membre
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) : Assemblée plénière Culture	Directrice FAC	Présidente
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)	Directrice FAC	Membre
Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de la Suisse du Nord-Ouest (NWEDK)	Directrice FAC	Membre
Conférence latine des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection de la population (CLAMPP)	Directeur SJS	Membre
Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)	Directeur SJS	Membre
Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ)	Directeur SJS	Membre
Conférence latine des chefs de département de justice et police (CLDJP)	Directeur SJS	Membre
Conférence latine des responsables de la sécurité civile et militaire	Directeur SJS	Membre
Conférence latine des chanceliers d'Etat	Chancelière d'Etat	Présidente

Conventions intercantionales

Convention intercantionales en cours d'élaboration, de négociation ou de ratification (état au 31.12.2024)

	Convention (titre provisoire)	Date probable d'entrée en vigueur	Cantons concernés	Direction compétente	Conférence des directeurs cantonaux concernée	Etat
1	Convention intercantonale sur les contributions des cantons aux hôpitaux relative au financement de la formation médicale postgrade et sur la compensation des charges (CFFP)	01.01.2021	Tous les cantons	DSAS	CDS	Fribourg a adhéré en fin 2021 et cette convention est entrée en vigueur le 01.01.2022
2	Convention intercantonale CARA sur le dossier électronique du patient	2021	FR-VD-GE-VS-JU	DSAS	-	La convention est entrée en vigueur rétroactivement le 1er février 2024 après ratification par les parlements des cantons contractants
3	Convention intercantonale sur la collaboration des forces sanitaires en cas d'évènement extraordinaire	01.01.2020	Tous les cantons romands	DSAS	CLASS	Fribourg a ratifié cette convention le 19.06.2019. Il s'agissait de légitimer et de pérenniser les travaux entamés depuis 2004 par le GRIMCA
4	Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) - Modification	01.01.2020	Tous	DSAS	CDAS	Toujours valable (SPS)
5	Convention réglant l'engagement et l'exploitation d'un poste médical avancé	01.01.2020	VD, FR	DSAS	-	Fribourg a ratifié cette convention le 22.12.2020 avec une entrée en vigueur rétroactive au 01.01.2020.
6	Convention réglant l'engagement et l'exploitation d'un poste médical avancé	01.01.2020	VD, FR et Montagny	DSAS	-	Fribourg a ratifié cette convention le 14.01.2021 avec une entrée en vigueur rétroactive au 01.01.2020. La commune de Montagny a résilié la convention précitée le 29.11.2022 suite à la dissolution du corps des sapeurs-pompier. Une nouvelle

	Convention (titre provisoire)	Date probable d'entrée en vigueur	Cantons concernés	Direction compétente	Conférence des directeurs cantonaux concernée	Etat
						convention est en cours d'élaboration.
7	Convention sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève (Convention SIERA)	01.01.2019	GE, VD, FR	DIME	-	Loi du 08.11.18 sur l'adhésion du canton de Fribourg à la convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier SIERA
8	Révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics	2022	Tous les cantons	DIME	DTAP	Adoption le 15.11.2019 par l'Autorité intercantonale pour les marchés publics (AiMp), adhésion de Fribourg par la loi du 01.02.2022 (entrée en vigueur au 01.01.2023)
9	Convention de collaboration pour le développement et la gestion du logiciel Boussole21	22.03.2021	VD, VS, FR	DIME	DTAP	Signée le 22.03.21
10	Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)	2025-2026	Tous les cantons	DFAC	CDIP	En cours de ratification. Message du Conseil d'Etat du 26 novembre 2024 au Grand Conseil.
11	Convention sur les engagements de police intercantonaux (IKAPOL)	01.01.2025	Tous les cantons	DSJS	CCDJP	Ordonnance d'adhésion du Conseil d'Etat entrée en vigueur le 01.12.2024
12	Convention du 21 mars 2024 révisant le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité	01.01.2025	FR-GE-JU-NE-VS-VD	DSJS	CLDJP	Loi d'adhésion adoptée par le Grand Conseil le 10.10.2024 entrée en vigueur le 01.12.2024
13	Convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP)	01.01.2025	Tous les cantons	DSJS	CCDJP	Loi d'adhésion adoptée par le Grand Conseil le 10.10.2024 entrée en vigueur le 01.12.2024
14	Convention intercantonale relative à l'organisation et à la gestion de la police du lac de Neuchâtel	11.06.2014	FR-VD-NE	DSJS	-	En cours de révision

Chancellerie d'Etat CHA

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg
T +41 26 305 10 45
chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/cha

—

Mars 2025

—

Copyright: © Patrick Mülhauser

—

Imprimé sur papier 100% recyclé

Annexe

GRAND CONSEIL

2025-CE-14

Projet de rapport d'activité :

Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg
2024*Proposition de la Commission des affaires extérieures CAE**Présidence* : Pasquier Nicolas*Vice-Présidence* : Altermatt Bernhard*Membres* : Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey, Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.*Membres suppléants* : Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.Prendre acte

La Commission des affaires extérieures prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil à en faire de même.

Le 21 février 2025

Anhang

GROSSER RAT

2025-CE-14

Tätigkeitsberichtsentswurf:

Blick auf die auswärtigen Angelegenheiten des Kantons
Freiburg 2024*Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA**Präsidium*: Pasquier Nicolas*Vize-Präsidium*: Altermatt Bernhard*Mitglieder*: Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey, Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.*Stv. Mitglieder*: Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.Kenntnisnahme

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, es ihr gleichzutun.

Den 21. Februar 2025

Bericht der interparlamentarischen Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele für das Jahr 2024

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura

Gemäss den unten erwähnten Bestimmungen lädt die interparlamentarische Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (IPK CORJA) Sie ein, ihren dritten Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen.

1. Rechtlicher Rahmen

Die CORJA, die bereits seit 2021 in Kraft ist, koordiniert die Politik der Westschweizer Kantone bei den Lotterien und der Verteilung der Gewinne der Loterie Romande. Sie stützt sich auf das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und stärkt die interkantonale Zusammenarbeit. Der Jahresbericht, der auf den Artikeln 25–27 der CORJA basiert, ist für die kantonalen Parlamente bestimmt.

2. Zusammensetzung und Aufgaben der IPK CORJA

Die IPK CORJA setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, welche die unterzeichnenden Kantone vertreten. Sie tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Sie koordiniert die Aufsicht über die interkantonalen Organe, die mit Geldspielen zu tun haben, und prüft die Rechnung des Geldspielgerichts. Ihre strategische und allgemeine Rolle schliesst Aktionen über die CRJA und eine besondere Beachtung des Jugendschutzes bei Kleinspielen ein. Die operative Aufsicht liegt jedoch für die Lotterien bei der GESPA und für die Kasinos bei der ESBK.

Am 31. Dezember 2024 hatte die IPK CORJA folgende Mitglieder:

Freiburg

CLEMENT Christian
PASQUIER Nicolas
MICHELLOD Savio

Genf

MAGNIN Danièle
PFEFFER André
SEYDOUX Laurent

Jura

BEUCHAT-WILLEMEN Géraldine
CHETELAT Pierre
GERBER Claude

Neuenburg

DURINI Arnaud
SKARTSOUNIS Diane
STUDER Sloane

Wallis

BIRBAUM Thomas
DUBUIS Alexandre
PERROUD Bruno

Waadt

JATON Laure
DEVAUD Grégory
TREBOUX Maurice

3. Sitzung 2024 der IPK CORJA

Die jährliche Sitzung der IPK fand am 5. Februar 2024 in der Salle du Bicentenaire im Waadtländer Kantonsparlament statt. Während dieser Sitzung befasste sich die IPK mit den folgenden Gegenständen:

Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums

Zeitraum	Präsidium	Vizepräsidium
2022	Raymond Wicky – GE	Thomas Birbaum – VS
2023	Thomas Birbaum – VS	Nicolas Pasquier – FR
2024	Nicolas Pasquier – FR	Sloane Studer – NE

Nicolas Pasquier, Grossrat des Kantons Freiburg, hat sich bereit erklärt, das Präsidium für das Jahr 2024 zu übernehmen, nachdem er im Jahr 2023 bereits das Vizepräsidium innehatte. Sloane Studer, Grossrätin des Kantons Neuenburg, hat sich für das Vizepräsidium zur Verfügung gestellt.

Diskussion über den Jahresbericht der CRJA für das Jahr 2022

Jährliche Sitzungen der CRJA

Die CRJA traf sich zweimal, und zwar an den Tagen, die mit der auf nationaler Ebene organisierten Sitzung in Bern im Haus der Kantone zusammenfielen.

Kleine Sportwetten und kleine Pokerturniere

Kleine Sportwetten sind in der französischsprachigen Schweiz verboten. Es gibt nicht viele kleine Pokerturniere, wobei von Zeit zu Zeit ein neues Projekt auftaucht, wie im Kanton Freiburg, wo die erteilten Bewilligungen der GESPA vorgelegt wurden. Diese wies auf einige Punkte hin, ist jedoch der Ansicht, dass diese Form des Glücksspiels im Einklang mit den rechtlichen Vorschriften ausgeübt wird.

Kleine Lotterien

Die GESPA hatte bei den Westschweizer Kantonen interveniert, weil sie der Ansicht war, dass bestimmte Spielformen über das hinausgingen, was das Bundesrecht zulässt, nämlich Formen von Lotterien ohne Geldgewinn anlässlich einer Freizeitveranstaltung. Die Kantone mussten daher einen Rückzieher machen. Der Kanton Freiburg hat beispielsweise seine Ausführungsgesetzgebung angepasst, um diese Form des Glücksspiels besser zu erfassen und zu verhindern, dass die Behörde ein Verfahren einleitet. Im Allgemeinen sind die Kantone Wallis, Waadt und Freiburg am stärksten betroffen. Christophe Darbellay, Staatsrat des Kantons Wallis und Präsident der CRJA, und Romain Collaud, Staatsrat des Kantons Freiburg, trafen sich mit der GESPA, um Lösungen zu finden und zukünftige Kritik zu vermeiden. Die Kantone Wallis, Waadt und Freiburg haben sich verpflichtet, eine gemeinsame Politik bei Tombolas zu verfolgen, die nicht unter den Begriff Kleinlotterien fallen.

Verteilung der LoRo-Gewinne

Von einem Waadtländer Parlamentarier wurden Vorstösse initiiert, um die Aufteilung zwischen Sport und anderen von der LoRo finanzierten Aktivitäten zu überprüfen. Die für Glücksspiele zuständigen Direktoren wollen die Aufteilung nicht ändern, da in den letzten Jahren bereits erhebliche Anstrengungen unternommen wurden. So wurden die zur Verfügung stehenden Mittel zur Förderung des nationalen Sports erhöht, aber die nationalen Sportverbände leiten das Geld nur selten an die Sportler und den Breitensport weiter. Grosse Summen werden an Sportveranstaltungen wie die Tour de Romandie oder die Skiweltmeisterschaft ausgeschüttet. Dieses Geld stammt von den Sportverteilungsbehörden, aber auch von den LoRo-Delegationen in den jeweiligen Kantonen. Es wäre sinnvoll, eine Konsolidierung aller dem Sport zugewiesenen Beträge vorzunehmen, da auch die Subventionierung von Veranstaltungen mit wirtschaftlicher oder touristischer Wirkung dazu gehört. Die derzeitige Aufteilung – 15 % für den kantonalen Sport und 85 % für andere gemeinnützige Bereiche und den Behindertensport – wird als angemessen betrachtet.

Arbeitsgruppe auf Bundesebene

Das Bundesamt für Justiz (BJ) setzte eine Arbeitsgruppe ein, um dem Bundesrat Bericht zu erstatten und zu prüfen, inwiefern das Bundesrecht revidiert werden sollte. In diesem Zusammenhang ist es wahrscheinlich, dass die Westschweizer Kantone intervenieren, um über eine zusätzliche Kompetenz für Kleinspiele zu verfügen und um den lokalen Gesellschaften und Vereinen, die diese Art von Spielen organisieren, mehr Spielraum zu gewähren. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass es keine dringende Notwendigkeit gibt, die Gesetzgebung zu überarbeiten, da sie gut funktioniert. Das BGS, das aus dem Verfassungsartikel über die Gemeinnützigkeit von Geldspielen hervorging, war in

Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund ausgearbeitet worden, da die Lotterien von den Kantonen und die Kasinos vom Bund reguliert wurden. Obwohl das Gesetz erst vor kurzem in Kraft getreten ist, möchte das BJ eine erneute Evaluation durchführen. Die Kantone werden angehört.

243,4 Millionen Franken Gewinn im Jahr 2022

Die Vertreterin der LoRo erklärte, dass die Ergebnisse 2022 sehr gut gewesen seien, nach der schwierigen Zeit der COVID-Krise, die einen Teil des LoRo-Netzwerks gestört hatte, insbesondere aufgrund der Schliessung von Kaffees und Restaurants. Die guten Ergebnisse führten zu einem Gewinn von 243,4 Millionen Franken, der an gemeinnützige Projekte ausgeschüttet wurde. Die Ergebnisse 2023 werden im Mai 2024 bekannt gegeben. Sie sind stabil.

Ausschlüsse von den Kasinos

Personen, die in der Schweiz von Kasinos ausgeschlossen wurden, reisen in andere Länder, um dort zu spielen. Ein IPK-Mitglied fragt, ob mit diesen Ländern Abkommen abgeschlossen werden könnten, um zu erfahren, wie viele Spieler, die von Kasinos in der Schweiz ausgeschlossen sind, in grenznahe Kasinos gehen. Es wird ihr bestätigt, dass es dieses Phänomen wirklich gibt. Die LoRo schliesst jedes Jahr Hunderte von Spielern aus, aber die Ausschlusskriterien sind nicht dieselben wie bei Kasinos. Der Präsident der CRJA und ehemalige Präsident des Schweizer Kasinoverbandes merkt an, dass die Kontrollen in der Schweiz sehr eindringlich sind. Immer mehr Spieler werden ausgeschlossen und gehen in ausländische Kasinos. Er erinnert daran, dass es auch Online-Glücksspiele gibt, die manchmal illegal sind.

Diskussion über den Jahresbericht 2022 des GSG

Aufgaben und Zusammensetzung des GSG

Das GSG ist die Beschwerdeinstanz für Entscheide der GESPA, d. h. hauptsächlich Bewilligungen von Spielen mit Abgrenzungsproblemen. Das Gericht behandelt die Beschwerden von Unternehmen, die der Ansicht sind, dass sie nicht dem Gesetz unterliegen, weil sie kein dem Gesetz unterliegendes Spiel betreiben. Das GSG ist kein Berufungsgericht in dem Sinne, dass seine 13 Mitglieder berufstätig sind und durch eine Entschädigung der FDGK vergütet werden. Das GSG wurde während der COVID-Pandemie eingerichtet und trat nie zu einer Präsenzsitzung zusammen. Die Geschäfte wurden digitalisiert, was Kosten spart, jedoch litten darunter die persönlichen Beziehungen. Für die Stelle des deutschsprachigen Gerichtsschreibers wurde ein Anwalt angestellt.

Verbote von Online-Spielen

Beim Gericht gingen erstaunlich wenige Beschwerden gegen Verbote von Online-Spielen nach Art. 86 BGS ein. Zwei Fälle des GSG betreffen ein in Deutschland entwickeltes Spiel, bei dem die Spielenden einen bestehenden Wettbewerb auswählen und aus bestehenden Spielern eine virtuelle Mannschaft zusammenstellen. Jeder Spieler wird nach einem gespielten Match nach seiner Leistung bewertet, und auf dieses Ergebnis werden Punkte vergeben, die in *Bitcoin* umgewandelt werden können. Diese Praxis gibt vor, keine Sportwette zu sein, da es keinen Einsatz auf ein Resultat gibt.

Kosten des Gerichts

Der Grossteil der Kosten wird durch die Subvention der FDGK gedeckt, über die jedes Jahr abgestimmt wird. Die Hauptausgaben sind die Vergütungen für Richter und Gerichtsschreiber. Im entsprechenden Reglement ist ein Stundensatz festgelegt, und der Präsident nimmt die Abrechnungen entgegen, kontrolliert sie und legt sie der FDGK vor. 60 000 Franken an Entschädigungen wurden im Jahr 2023 ausgezahlt. Die Mitglieder des Gerichts üben ihre Tätigkeit dort eher aus Interesse am öffentlichen Dienst oder an der Materie aus. Die Mitglieder sind an den Gebührentarif gebunden, der vom Bundesverwaltungsgericht abhängt. Es ist nicht

möglich, die Gebühr nach dem Streitwert zu bemessen. Erfolgreiche Anwälte erhalten im Vergleich zu ihrem Honorar nur marginale Entschädigungen. Das Haupteinkommen in den Betriebserträgen stammt aus der Glücksspielabgabe, deren Höhe jedoch nicht festgelegt ist. Der Nachteil liegt darin, dass die Belastung durch die Anzahl der Beschwerden bestimmt wird, die nicht kontrolliert werden kann. Bei der Erstellung des Budgets muss über die zukünftige Arbeitsbelastung spekuliert werden. Am Ende des Jahres 2021 war nicht genug Geld vorhanden, um die Richter zu bezahlen. Die Situation ist also nicht ideal, es besteht aber keine Verbesserungsmöglichkeit.

Diskussion über den Jahresbericht 2022 der CPOR

Aufgabe und Organisation der CPOR

Die CPOR vereint alle Präsidenten der Westschweiz und behandelt die gleichen Themen wie die kantonalen Organe. Hinzu kommt die humanitäre Hilfe für Aktivitäten in der Schweiz. Die Bereiche sind vielfältig und decken ein breites Feld von Aktivitäten ab, die von der Zivilgesellschaft für die Öffentlichkeit in den Westschweizer Kantonen produziert werden und mit Institutionen verbunden sind. Die kantonalen Organe und die CPOR erhalten keine kultur- oder sozialpolitischen Beiträge. Die CPOR prüft alle ihr vorgelegten Fälle und schlägt eine Unterstützung vor, wenn die gesetzlichen Bedingungen diese zulassen. Eine Unterstützung wird nie mit der Begründung abgelehnt, dass es in einem Bereich zu viele Projekte gibt. Die CPOR wendet die gleichen Regeln wie die Verteilungsorgane an, abgesehen von der Tatsache, dass alle ihr vorgelegten Projekte kantonsübergreifend sein müssen, also die Öffentlichkeit in mindestens vier Westschweizer Kantonen interessieren müssen. Die Kompetenzen der CPOR bestehen im Wesentlichen darin, über die Westschweizer Natur eines Projekts zu entscheiden und dann Vorschläge zur Unterstützung an die kantonalen Organe zu richten, welche diese einstimmig genehmigen müssen. Das bedeutet, dass die Unterstützung für Projekte in der Westschweiz ein Entscheid ist, der von den Verteilungsorganen der Kantone getroffen wird. Deshalb hat die CPOR keine Entscheidbefugnis.

Finanzierung von Projekten

Die Finanzierung darf nicht mehr als 10 % des Gesamtbetrags betragen, der den Verteilungsorganen von der LoRo zur Verfügung gestellt wird. Der Prozentsatz der Verteilung auf die verschiedenen Kantone für die Unterstützung der von der CPOR vorgeschlagenen Projekte hängt von der Bevölkerungszahl jedes Kantons ab und variiert von Jahr zu Jahr. Die Vielfalt der von der CPOR geprüften Projekte ist in der veröffentlichten Broschüre zu finden. Ein Projekt kann gleichzeitig von einem kantonalen Organ und von der CPOR oder der CPORS unterstützt werden. Aufgrund der Vorschriften, welche die Unterstützung der CPOR an diejenige der kantonalen Organe knüpfen, hat die Konferenz die Zuständigkeit, Rahmenbedingungen zu erlassen. In ihrer jetzigen Form ist die CPOR in der glücklichen Lage, Kompetenzen in verschiedenen Bereichen zu vereinen, wie z. B. Wirtschaft, Buchhaltung, Sachkenntnis vor Ort, juristisches Fachwissen und Erfahrung in der Exekutive eines Kantons, was für die Analyse der Dossiers hilfreich ist.

Diskussion über den Jahresbericht 2022 der CPORS

Aufgabe und Organisation der CPORS

Die CPORS ist eine neue Einheit, die sich aus den Präsidenten der Verteilungsorgane der Westschweiz zusammensetzt. Die CPORS hat, obwohl jedes Verteilungsorgan eine Befugnis an seinen Präsidenten delegiert hat, keine formelle Entscheidbefugnis. Die Summe der Westschweizer und nationalen Zuwendungen darf 5 % des Gesamtbetrags, der den Verteilungsorganen von der Loterie Romande zur Verfügung gestellt wird, nicht überschreiten. Derzeit erhält die Tour de Romandie den Löwenanteil, und es ist geplant, diesen zu verringern, da sie 1,4 Millionen Franken von den 1,5 Millionen Franken, die der CPORS zur Verfügung stehen, in Anspruch nahm. Es geht darum, anderen Veranstaltungen Möglichkeiten zu bieten.

Die CPORS hat ein internes Geschäftsreglement, um möglichst gerecht zu sein, und behandelt die Anträge sowie die Verfahrensweisen in den Verteilorganen, um zu versuchen, die Systeme zu vereinheitlichen, wenn sie zusammentritt, d. h. vier Mal pro Jahr. Jeder Kanton hat spezifische Eigenheiten, und es wurde beschlossen, das Geld im Kalenderjahr der Veranstaltung auszuzahlen. Das Verteilungsschema ist das gleiche wie bei der LoRo.

Unterstützte Veranstaltungen

Die CPORS unterstützt eidgenössische Tage, Weltmeisterschaften und Europameisterschaften, aber keine Weltcups. Leistungszentren werden unterstützt, unter der Bedingung, dass der Kanton darauf eintritt. Im Jahr 2022 wurden drei Anträge bearbeitet und bewilligt, im Jahr 2023 waren es 19. Es wurden jedoch keine Grossveranstaltungen abgelehnt, da die CPORS gerade erst beginnt, bekannt zu werden. Ihr Ziel ist die subsidiäre Unterstützung von Veranstaltungen. Die Anträge gehen im Sekretariat ein, werden analysiert, bei Bedarf an die Kantone überwiesen, in einigen Fällen von Amtes wegen abgelehnt und ansonsten in der Kommission behandelt und einstimmig verabschiedet. Bis heute wurde der Prozentsatz des Betrags von 5 % nicht überschritten, obwohl es in Ausnahmefällen möglich ist, ihn auf 7 % zu erhöhen, je nach Umfang und Relevanz der Anträge und vorbehaltlich der Zustimmung der sechs Verteilorgane (CORJA Art. 15 Abs. 7).

Tour de Romandie

Es wird erwähnt, dass drei Projekte den Radsport betreffen. Die CPOR unterstützte den touristischen Aspekt und es handelt sich um eine Kumulierung der verschiedenen finanziellen Beiträge seitens der CPOR, der CPORS und der kantonalen Organe. Es wird darauf hingewiesen, dass verschiedene Sätze in Betracht gezogen wurden und einige Kantone die Anerkennung der Tour als Kulturerbe beantragt haben. Es müssen Lösungen für die fehlende Finanzierung gefunden werden, da die Vaudoise Versicherung ihre Unterstützung gestoppt hat. Ein Mitglied der IPK merkt an, dass die Frage der Tour de Romandie schon immer ein Thema war, da ein Teil der Subvention im Vorfeld bezogen wurde, was sich auf die kantonalen Verteilungen an Sportvereine und -verbände mit lokaler Dimension auswirkte. Eine Zusammenarbeit mit den Organisatoren wäre wünschenswert gewesen, um die Strassensperrung zu nutzen und lokale Wettkämpfe zu organisieren. Es fehlt eine Schnittstelle, um lokal von dieser Veranstaltung zu profitieren, sei es auf sportlicher oder touristischer Ebene. Der Präsident der CPORS erinnert daran, dass die Tour de Romandie historisch gesehen von den Staatsrätinnen und Staatsräten behandelt wurde. Das Dossier wurde dann an die CPORS weitergeleitet. Es ist kompliziert, ohne die Unterstützung der kantonalen Verbände mehr zu tun, da sich der Veranstalter nicht darum kümmern kann. Dieses Element wurde diskutiert, aber es ist natürlich möglich, darauf zurückzukommen.

4. Schlussfolgerung

Die IPK empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Lausanne, 3. Februar 2025

Präsident 2024 IPK CORJA
Nicolas Pasquier (FR)

Rapport de la commission interparlementaire de contrôle de la convention romande sur les jeux d'argent pour l'année 2024

Mesdames les Députées et Messieurs les Députés des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la commission interparlementaire de contrôle de la convention romande sur les jeux d'argent (CIP de contrôle CORJA) vous invite à prendre connaissance de son troisième rapport annuel.

1. Cadre législatif

La CORJA, en vigueur depuis 2021, coordonne la politique des cantons romands sur les jeux de loterie et la répartition des bénéfices de la Loterie romande. Elle s'appuie sur le Concordat suisse sur les jeux d'argent (CJA) et renforce la coopération intercantonale. Le rapport annuel, basé sur les articles 25 à 27 de la CORJA, est destiné aux parlements cantonaux.

2. Composition et missions de la CIP de contrôle CORJA

La CIP de contrôle, composée de 18 membres représentant les cantons signataires, se réunit au moins une fois par an. Elle coordonne le contrôle des organes intercantonaux liés aux jeux d'argent et examine les comptes du Tribunal des Jeux d'Argent. Son rôle, stratégique et général, inclut des actions via la CRJA et une attention particulière à la protection des mineurs pour les jeux de petite envergure. La supervision opérationnelle relève toutefois de la GESPA pour les loteries et de la CFMJ pour les casinos.

Au 31 décembre 2024, les membres de la CIP de contrôle étaient les suivants :

Fribourg CLEMENT Christian PASQUIER Nicolas MICHELLOD Savio	Genève MAGNIN Danièle PFEFFER André SEYDOUX Laurent	Jura BEUCHAT-WILLEMEN Géraldine CHETELAT Pierre GERBER Claude
Neuchâtel DURINI Arnaud SKARTSOUNIS Diane STUDER Sloane	Valais BIRBAUM Thomas DUBUIS Alexandre PERROUD Bruno	Vaud JATON Laure DEVAUD Grégory TREBOUX Maurice

3. Séance 2024 de la CIP de contrôle

La séance annuelle de la CIP s'est déroulée le 5 février 2024 dans la salle du Bicentenaire, au parlement vaudois. Durant cette séance, la CIP de contrôle a traité des objets suivants :

Election de la présidence et de la vice-présidence

Période	Présidence	Vice-Présidence
2022	M. Raymond Wicky – GE	M. Thomas Birbaum – VS
2023	M. Thomas Birbaum – VS	M. Nicolas Pasquier – FR
2024	M. Nicolas Pasquier – FR	Mme Sloane Studer – NE

M. Nicolas Pasquier, député du canton de Fribourg, s'est proposé d'assurer la présidence pour l'année 2024 après avoir assuré la vice-présidence en 2023. Mme Sloane Studer, députée du canton de Neuchâtel, s'est proposée pour la vice-présidence.

Discussion sur le rapport 2022 de la CRJA

Séances annuelles de la CRJA

La CRJA s'est réunie à deux reprises, pendant les jours qui coïncidaient avec la séance organisée à Berne sur le plan national à la Maison des Cantons.

Petits paris sportifs et petits tournois de poker

Les petits paris sportifs sont interdits en Suisse romande. Les petits tournois de poker ne sont pas nombreux, avec de temps en temps l'apparition d'un nouveau projet, comme à Fribourg où les autorisations délivrées ont été soumises à la GESPA, qui a rappelé certains points de vigilance, mais qui considère que cette forme de jeu s'exerce en conformité avec la législation.

Petites loteries

La GESPA était intervenue auprès des cantons romands en considérant que certaines formes de jeux allaient au-delà de ce que le droit fédéral permettait, à savoir des formes de loteries sans gain en argent à l'occasion d'une réunion récréative. Les cantons ont dû faire marche arrière. Le canton de Fribourg a par exemple adapté sa législation d'exécution pour mieux cerner cette forme de jeu et éviter que l'autorité n'engage une procédure. De manière générale, les cantons du Valais, de Vaud et de Fribourg sont les plus concernés. M. Christophe Darbellay, conseiller d'Etat en Valais et président de la CRJA, ainsi que M. Romain Collaud, conseiller d'Etat à Fribourg ont rencontré la GESPA pour trouver des solutions et éviter de futures critiques. Les cantons du Valais, de Vaud et de Fribourg se sont engagés à adopter une politique commune en matière de tombolas, qui échappent à la notion de petite loterie.

Répartition des bénéfices de la LoRo

Des interventions ont été initiées par un parlementaire vaudois afin de revoir la répartition entre le sport et les autres activités financées par la LoRo. Les directeurs en charge des jeux d'argent ne souhaitent pas changer la répartition, car des efforts considérables ont déjà été faits ces dernières années ; les moyens à disposition pour encourager le sport national ont été augmentés, mais les fédérations sportives nationales ne reversent que rarement l'argent vers les sportifs et le sport populaire. D'importantes sommes sont distribuées à des manifestations sportives, telles que le Tour de Romandie ou le Championnat du monde de ski. Cet argent provient des autorités de répartition du sport, mais aussi des délégations de la LoRo dans les cantons respectifs. Il serait judicieux d'effectuer la consolidation de tous les montants attribués au sport, car les subventions des manifestations ayant un impact économique ou touristique en font aussi partie. La répartition actuelle – 15% pour le sport cantonal et 85% pour les autres domaines de l'utilité publique et le sport handicap – est considérée comme raisonnable.

Groupe de travail au niveau fédéral

Un groupe de travail a été constitué par l'office fédéral de la justice (OFJ) dans le but d'établir un rapport au Conseil Fédéral et pour étudier dans quelle mesure le droit fédéral devrait faire l'objet d'une révision. Dans ce contexte, il est probable que les cantons romands interviennent pour disposer d'une compétence supplémentaire en matière de jeux de petite envergure afin d'accorder plus de latitude aux sociétés et associations locales qui organisent ce type de jeux. L'évaluation conclut qu'il n'y a pas d'urgence à revoir la législation, qui fonctionne bien. La LJAr, qui découlait de l'article constitutionnel sur l'utilité publique des jeux d'argent, avait été élaborée dans le cadre d'une collaboration entre les cantons et la Confédération, car les loteries étaient régulées par les cantons, et les casinos par la Confédération. L'OFJ souhaite refaire une évaluation alors que la loi est entrée en vigueur il y a peu. Les cantons seront consultés.

243,4 millions de francs de bénéfices en 2022

La représentante de la LoRo déclare que les résultats 2022 ont été très bons, suite à la période difficile de la crise COVID qui avait perturbé une partie du réseau de la LoRo, notamment avec la fermeture des cafés-restaurants. Les bons résultats ont permis de dégager 243,4 millions de francs de bénéfices, redistribués à des projets d'utilité publique. Les résultats 2023 seront annoncés au mois de mai 2024. Ils sont stables.

Exclusions des casinos

Des personnes exclues des casinos en Suisse se rendent dans d'autres pays pour jouer. Un membre de la CIP se demande si des accords avec ces pays pourraient être conclus afin de connaître le nombre de joueurs exclus des casinos en Suisse qui se rendent dans des casinos frontaliers. Il lui est confirmé que ce phénomène est réel. La LoRo exclut des centaines de joueurs par année, mais les critères d'exclusion ne sont pas les mêmes que pour les casinos. Le président de la CRJA, ancien président de la Fédération suisse des Casinos, remarque que les contrôles sont très intrusifs en Suisse. De plus en plus de joueurs sont exclus et se rendent dans des casinos étrangers. Il rappelle qu'il y a aussi le jeu en ligne, parfois illégal.

Discussion sur le rapport 2022 du TJAr

Missions et composition du TJAr

Le TJAr est l'autorité de recours contre les décisions de la GESPA, soit essentiellement les autorisations de jeu avec les problèmes de délimitation. Le tribunal traite les recours des sociétés qui considèrent ne pas être assujetties à la loi parce qu'elles n'exploitent pas un jeu soumis à la loi. Le TJAr n'est pas un tribunal professionnel dans le sens où ses 13 membres ont une activité professionnelle et sont rémunérés par indemnité de la CSJA. Le TJAr a été mis en place pendant la période COVID et ne s'est jamais réuni en présentiel. L'activité a été numérisée, ce qui permet de réduire les coûts, mais les rapports personnels en ont souffert. Un avocat a été engagé pour le poste de greffier en langue allemande.

Interdictions de jeux en ligne

Le tribunal a étonnamment peu été saisi pour les interdictions de jeux en ligne selon l'article 86 LJAr. Deux affaires du TJAr concernent un jeu développé en Allemagne, dans lequel les joueurs choisissent une compétition existante, et composent une équipe virtuelle avec des joueurs existants. Chaque joueur est noté sur sa performance après un match joué, et sur ce résultat, des points sont obtenus et peuvent être convertis en *bitcoin*. Cette pratique prétend ne pas être un pari sportif, car il n'y a pas d'enjeu sur un résultat.

Frais du tribunal

L'essentiel des frais est couvert par la subvention de la CSJA votée chaque année. Les dépenses principales sont les indemnités des juges et des greffiers. Un tarif horaire est défini dans le règlement et le président reçoit, contrôle et présente à la CSJA les décomptes. 60'000 francs d'indemnités ont été distribués en 2023. Les membres du tribunal y exercent plutôt par intérêt pour le service public ou la matière. Les membres sont liés par le tarif des frais qui dépend du tribunal administratif fédéral. Il n'est pas possible de fixer l'émolument en fonction de la valeur litigieuse. Les avocats qui obtiennent gain de cause reçoivent des indemnités marginales par rapport à leurs honoraires. Le revenu principal dans les produits d'exploitation provient de la redevance sur les jeux d'argent, mais le montant n'est pas fixe. L'inconvénient réside dans le fait que la charge est déterminée par le nombre de recours, qu'il n'est pas possible de contrôler. Lors de l'élaboration du budget, il faut spéculer sur la future charge de travail. A la fin de l'année 2021, il n'y avait pas assez d'argent pour payer les juges. La situation n'est donc pas idéale, mais il n'est pas possible de l'améliorer.

Discussion sur le rapport 2022 de la CPOR

Mission et organisation de la CPOR

La CPOR réunit tous les présidents romands et traite les mêmes matières que les organes cantonaux. S'y ajoute l'aide humanitaire pour les activités déployées en Suisse. Les domaines sont multiples et couvrent un vaste champ d'activités produit par la société civile pour le public des cantons romands et liés à des institutions. Les organes cantonaux et la CPOR n'ont pas de subsides de politique culturelle ou sociale. La CPOR examine tous les dossiers qui lui sont soumis et propose un soutien si les conditions légales le permettent. Un soutien ne sera jamais refusé sous prétexte qu'il y a trop de projets dans un domaine. La CPOR applique les mêmes règles que les organes de répartition, hormis le fait que tous les projets qui lui sont soumis doivent être supracantonaux, et donc intéresser le public d'au moins quatre cantons romands. Les compétences de la CPOR sont essentiellement de statuer sur la nature romande d'un projet, puis d'adresser des propositions de soutien aux organes cantonaux qui doivent les ratifier à l'unanimité. Cela signifie que les soutiens pour les projets romands sont des décisions qui relèvent des organes de répartition des cantons. De ce fait, la CPOR n'a pas de pouvoir décisionnel.

Financement des projets

Concernant le financement, celui-ci ne peut excéder 10 % du montant total mis à disposition des organes de répartition par la LoRo. Le pourcentage de répartition entre les divers cantons pour les soutiens des projets proposés par la CPOR dépend de la population de chaque canton et varie d'année en année. La diversité des projets examinés par la CPOR se trouve dans la brochure publiée. Un projet peut bénéficier d'un soutien simultané de la part d'un organe cantonal et de la part de la CPOR ou de la CPORS. En regard des règles liant le soutien de la CPOR à ceux des organes cantonaux, la Conférence a la compétence d'édicter des conditions-cadres. En l'état actuel, la CPOR a la chance de réunir des compétences dans divers domaines, tels que l'économie, la comptabilité, l'expertise de terrain, l'expertise juridique, et l'expérience à l'exécutif d'un canton, ce qui est utile pour l'analyse des dossiers.

Discussion sur le rapport 2022 de la CPORS

Mission et organisation de la CPORS

La CPORS est une nouvelle entité composée des présidents des organes de répartition de Romandie. La CPORS n'a pas de pouvoir décisionnel formel, bien que chaque organe de répartition ait délégué un pouvoir à son président. Le total des attributions romandes et nationales ne peut excéder 5 % du montant total mis à disposition des organes de répartition par la Loterie romande. Actuellement, le Tour de Romandie représente la part majoritaire et il est prévu de la diminuer, car elle prenait 1,4 million de francs sur le million et demi à disposition de la CPORS. Il s'agit de laisser des opportunités aux autres. La CPORS a un règlement interne pour être le plus équitable possible et traite les demandes ainsi que les manières de procéder dans les OR (organes de répartition) pour tenter d'uniformiser les systèmes lorsqu'elle se réunit, 4 fois par année. Chaque canton est spécifique, et il a été décidé de verser l'argent durant l'année calendaire de la manifestation. Le schéma de répartition est le même que celui de la LoRo.

Événements soutenus

La CPORS apporte son soutien aux Journées fédérales, aux Championnats du monde et aux Championnats d'Europe, mais pas aux Coupes du Monde. Les centres de performance sont soutenus, avec la condition que le canton entre en matière. Trois dossiers ont été traités et acceptés en 2022, contre 19 en 2023, mais aucune grande manifestation n'a été refusée, car la CPORS commence tout juste à être connue. Son but est de soutenir subsidiairement les manifestations. Les requêtes arrivent au secrétariat, sont analysées, renvoyées aux cantons si besoin, refusées d'office dans certains cas et sinon traitées en commission et votées à l'unanimité. Jusqu'à aujourd'hui, le pourcentage du montant de 5% n'a pas été dépassé bien qu'il soit possible de l'élever exceptionnellement à 7%, en fonction du volume et de la pertinence des demandes et sous réserve de l'accord des six organes de répartition (CORJA Art. 15 al. 7).

Tour de Romandie

Il est mentionné que trois projets concernent le cyclisme. La CPOR a soutenu l'aspect touristique et il s'agit d'un cumul des différents soutiens financiers de la part de la CPOR, de la CPORS et des organes cantonaux. Il est précisé que différents taux sont entrés en compte, et certains cantons ont demandé la reconnaissance de l'importance patrimoniale du Tour. Il s'agit de trouver des solutions au manque de financement, car la Vaudoise Assurance a stoppé son soutien. Un membre de la CIP relève que la question du Tour de Romandie a toujours interpellé, car une partie de la subvention était prise en amont, ce qui avait un impact sur les répartitions cantonales à destination des clubs et associations sportives à dimension locale. Une collaboration avec les organisateurs aurait été souhaitable pour profiter de la fermeture des routes et organiser des compétitions locales. Il manque un relais pour bénéficier localement de cette manifestation, que ce soit au niveau sportif ou touristique. Le président de la CPORS rappelle que le Tour de Romandie était historiquement traité par les conseillères et conseillers d'Etat. Le dossier a ensuite été transmis à la CPORS. Il est compliqué de faire plus sans l'appui des fédérations cantonales, car l'organisateur ne peut s'en occuper. Cet élément a été discuté, mais il est bien entendu possible d'y revenir.

4. Conclusion

La CIP de contrôle recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du présent rapport.

Lausanne, le 3 février 2025

Président 2024 CIP de contrôle CORJA
Nicolas Pasquier (FR)

Freiburg, 21. Februar 2025

Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Bericht an den Grossen Rat für das Jahr 2024

[RGC 2025-GC-7]

1. Präsidium, Mitglieder, Sitzungen

—
Präsidium: Pasquier Nicolas

Vizepräsidium: Altermatt Bernhard

Mitglieder: Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Stellvertreter/innen: Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.

Im Berichtsjahr änderte sich die Zusammensetzung der KAA ein bisschen, da drei Mitglieder ihren Rücktritt einreichten. Folgende Grossrätin und folgende Grossräte wurden gewählt:

- Am 23. Mai 2024 wurde Eric Barras als Nachfolger von Flavio Bortoluzzi gewählt.
- Am 23. Mai 2024 wurde Catherine Esseiva als Nachfolgerin von Susanne Schwander gewählt.
- Am 10. Oktober 2024 wurde Laurent Baeriswyl als Nachfolger von Christian Clément gewählt.

Die KAA trat 2024 dreimal zusammen (am 1. März, am 3. Mai und am 20. September). Sie hat ausserdem zweimal auf brieflichem Weg Stellungnahmen verabschiedet (9. Oktober und 20. November).

2. Status dieses Berichts

-
- > Mit dem Gesetz vom 11. November 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG) hat der Grosse Rat die Ausübung bestimmter Befugnisse im Bereich der interkantonalen Verträge an seine Kommission für auswärtige Angelegenheiten und an die Grossrätinnen und Grossräte, die in interparlamentarische Organe delegiert sind, übertragen.¹
 - > Als Gegenleistung sind die Kommission für auswärtige Angelegenheiten und die delegierten Personen angehalten, dem Grossen Rat über ihre Tätigkeiten *angemessen* Rechenschaft abzulegen.²
 - > Das Büro des Grossen Rates und die KAA kamen überein, dass die Information über die Tätigkeiten der Kommission hauptsächlich in Form eines Tätigkeitsberichts der Kommission an den Grossen Rat übermittelt wird. Daneben benachrichtigt die KAA das Ratsbüro laufend und schriftlich über die Ausübung der ihr übertragenen Zuständigkeiten.

3. Aktivitäten auf kantonomer Ebene

3.1 Bericht des Staatsrats über die Aussenbeziehungen

An ihrer ordentlichen Sitzung vom 1. März 2024 hat die KAA den Bericht über die Aussenbeziehungen des Kantons Freiburg in Anwesenheit von Staatsrat Olivier Curty und dem Delegierten für Aussenbeziehungen des Kantons Freiburg, Patrick Mülhauser, vorgeprüft. Er wird als Sonderdruck mit den Kapiteln aus dem Tätigkeitsbericht des Staatsrats, welche die Aussenbeziehungen betreffen, herausgegeben. Der Grosse Rat hat ihn in der Märzsession 2024 zur Kenntnis genommen.

3.2 Vorprüfung von Erlassen des Grossen Rates

Die KAA ist damit beauftragt, Erlassentwürfe vorzuprüfen, in denen es um einen Beitritt zu einer Vereinbarung oder die Änderung oder Kündigung einer solchen geht.

Im Jahr 2024 war die Kommission für die vorgängige Prüfung der folgenden Entwürfe zuständig:

- > *Gesetzesentwurf über den Beitritt zur Vereinbarung zur Revision des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen (KSU) [2023-DSJS-14]*. Dieser Gegenstand wurde am 10. Oktober 2024 im Grossen Rat behandelt (und angenommen).

¹ Art. 5 Abs. 2 [VertragsG](#).

² Art. 5 Abs. 3 [VertragsG](#).

- > *Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Informatik in der Strafrechtspflege (VHIS)[2023-CE-93]*. Dieser Gegenstand wurde am 10. Oktober 2024 im Grossen Rat behandelt (und angenommen).

3.3 Sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Arbeit der KAA

An ihrer ordentlichen Sitzung vom 3. Mai 2024 hat die KAA gemäss Artikel 13 Abs. 3 des Grossratsgesetzes (GRG)³ ihr Präsidium für die zweite Hälfte der Legislaturperiode 2022-2026 gewählt oder wiedergewählt. Die Mitglieder der Kommission wählten Grossrat Nicolas Pasquier erneut zu ihrem Präsidenten und Grossrat Bernhard Altermatt zu ihrem Vizepräsidenten.

4. Interparlamentarische Vernehmlassungen

—
Vor der Unterzeichnung durch die Regierungen und falls die betreffenden Kantone nicht einstimmig darauf verzichten, können die Vereinbarungen, denen mehr als ein Mitgliedskanton des ParlVer (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente⁴) unterstellt sind, der Prüfung durch eine interparlamentarische Kommission (IPK) unterbreitet werden; ihr gehören sieben Parlamentsmitglieder pro betroffenen Kanton an. Die Mitglieder der Freiburger Delegation werden aus der KAA rekrutiert.

Am 23. November 2023 beschloss die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), ein Vernehmlassungsverfahren zu folgendem neuen Entwurf zu eröffnen:

- > *Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme (POLAP)*. Es handelt sich um einen Entwurf für eine landesweit gültige Vereinbarung.

Am 19. April 2024 richtete die Interparlamentarische Koordinationsstelle (IKS) ein Schreiben an die Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura und bat sie, sich zur Einrichtung einer IPK für die Vernehmlassung mit dem Auftrag, gemäss Artikel 9 ParlVer die beantragte Vereinbarung zu prüfen, zu äussern.

An ihrer ordentlichen Sitzung vom 3. Mai 2024 empfing die KAA den Kommandanten der Kantonspolizei, Philippe Allain, und Elsa Gendre, Rechtsberaterin bei der SJSD, um die notwendigen Informationen zu diesem Entwurf einer neuen Vereinbarung zu erhalten. Die KAA beschloss schliesslich einstimmig, auf die Einrichtung einer solchen IPK für die Vernehmlassung zu verzichten, da sie der Ansicht war, dass der Inhalt dieses Übereinkommens eher operativer als institutioneller Natur sei. Da die übrigen Mitgliedskantone des ParlVer dasselbe beschlossen haben, wird keine IPK für die Vernehmlassung eingesetzt.

³ Art. 13 Abs. 3 [GRG](#)

⁴ Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, [ParlVer](#)

5. Interparlamentarische Aufsichtskommissionen

Ende 2024 war der Grosse Rat des Kantons Freiburg in 7 interparlamentarischen Aufsichtskommissionen vertreten. Mindestens zwei Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten gehören jeweils einer der 7 Freiburger Delegationen an (siehe Tabelle unten, Stand am 31. Dezember 2024). Wenn Sie verhindert sind, werden sie von anderen Mitgliedern der KAA vertreten⁵. Im Hinblick auf diese Vertretungen informieren die festen Mitglieder die Kommission regelmässig über die jüngsten Entwicklungen bei jeder interparlamentarischen Kommission.

IPK	Aufsichtsgegenstand	Vertreter/innen KAA
IPK CSR	Vollzug der Westschweizer Schulvereinbarung	Bernhard Altermatt, Savio Michellod
IPK Strafrechtlicher Freiheitsentzug	Vollzug der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Jugendlichen, Erwachsenen und jungen Erwachsenen	Lucie Menétrey, Laurent Baeriswyl (Stellvertreter)
IPK GYB	Interkantonales Gymnasium der Broye	Pascal Lauber, Stéphane Sudan
IPK HES-SO	Fachhochschule Westschweiz	Liliane Galley, Savio Michellod, Catherine Esseiva
IPK HIB	Interkantonales Spital der Broye	Jean-Daniel Chardonnens, Liliane Galley
IPK SIERA	Interkantonaler Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA).	Jean-Daniel Chardonnens, Urs Hauswirth
IPK CORJA	Westschweizer Geldspielkonkordat	Savio Michellod, Nicolas Pasquier

Am 5. November 2024 informierte die IKS die betroffenen Kantone über die Einsetzung einer neuen interparlamentarischen Kontrollkommission gemäss Artikel 22 der Interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens⁶, die am 1. Februar 2024 in Kraft trat. Diese künftige IPK wird die Aufgabe haben, die Umsetzung der gemeinsamen strategischen Ziele der Vertragskantone zu überwachen, die mehrjährige Finanzplanung, das Budget und die Rechnung der Organisationen zu kontrollieren und die von den Organisationen erzielten Ergebnisse zu bewerten. Sie besteht aus 15 Grossrätinnen und Grossräten (3 aus jedem Vertragskanton) und tritt ab 2025 grundsätzlich mindestens einmal jährlich zusammen. Am 21. November 2024 hat der Grosse Rat auf Antrag der KAA folgende Personen als Mitglieder der Freiburger Delegation bei dieser neuen IPK Digitale Gesundheit gewählt:

- > Alizée Rey (Vertreterin der KAA);
- > Estelle Zermatten (Vertreterin der KAA);
- > Anne Meyer Loetscher.

⁵ Art. 15 Abs. 2 [VertragsG](#).

⁶ Interkantonale Vereinbarung im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens: [Link](#)

6. Weitere Aktivitäten auf interkantonaler Ebene

6.1 Interparlamentarische Koordinationsstelle IKS

Die IKS wurde mit dem ParlVer geschaffen und ist ein Koordinationsorgan, dem ein Mitglied aus jedem Vertragskanton angehört. Die IKS, die über ein ständiges Sekretariat verfügt (das von den Parlamentsdiensten des Grossen Rates des Kantons Genf gestellt wird), sorgt für den Informationsaustausch und die parlamentarische Koordination in interkantonalen und internationalen Angelegenheiten, die für die Vertragskantone von Interesse sind, und dient als Gesprächspartner bei Regierungskonferenzen.

Gemäss einem zuvor festgelegten Turnus zwischen den Kantonen stellte der Kanton Genf im Jahr 2024 das Präsidium der IKS sicher. Im Jahr 2025 wird die Vertreterin des Kantons Wallis das Präsidium für zwei Jahre übernehmen. Der Kanton Freiburg wird vom Präsidenten der KAA in der IKS vertreten; Stellvertreter für diese Aufgabe ist der Vizepräsident.

6.2 Interkantonale Legislativkonferenz ILK

Am 7. Juni 2019 hat sich die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) in Zürich rekonstituiert. Diese relativ informelle Instanz soll den Mitgliedern der Schweizer Kantonsparlamente als Austauschplattform über interkantonale Themen dienen. Sie verfügt über ein ständiges Sekretariat, das von den Mitgliedskantonen finanziert wird.

Zur Erinnerung: Die Kommission für Auswärtige Angelegenheiten hat, wie die anderen Unterzeichnerkantone des ParlVer, beschlossen, der ILK vorerst nicht beizutreten, ohne eine zukünftige Mitgliedschaft auszuschliessen, und bleibt offen für eine gelegentliche Teilnahme und Zusammenarbeit.

Die ILK organisiert regelmässig Veranstaltungen für Mitglieder der kantonalen Parlamente (einschliesslich Nichtmitglieder, die gegen eine Gebühr teilnehmen können), manchmal mit dem Ziel, die Stellungnahmen dieser Parlamente zu den in Vorbereitung befindlichen interkantonalen Vereinbarungen zu koordinieren, manchmal zu allgemeineren Informationszwecken.

2024 fanden folgende Veranstaltungen statt:

- > 19. April 2024 in Zürich: Weiterbildungsworkshop zum Thema «Parlamentarische Aufsicht von kantonalen Energieversorgungsunternehmen».
- > 24. Mai 2024 in Basel: Frühjahrstagung zum Thema «Mobilitätswende - die Rolle der Kantone».
- > 13. September 2024 in Bern: Herbsttagung zum Thema «Die Kantone in der Aussenpolitik der Schweiz».
- > 7. November 2024 in Liestal: Parlamentarische Abendveranstaltung zum Thema «Das digitale Parlament - Wunsch und Wirklichkeit».

Die Einladungen waren an alle Mitglieder des Grossen Rates gerichtet.

6.3 Interparlamentarisches Forum der Westschweiz (FIR)

Das Interparlamentarische Forum der Westschweiz (FIR) soll einen informellen Raum für das Nachdenken und das Handeln bieten. Es wird von den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Wallis, Waadt und Bern finanziert.

Sein Vorstand besteht aus je einer Grossrätin oder einem Grossrat pro Kanton⁷, wobei alle politischen Parteien berücksichtigt werden. Es bietet 2 bis 3 Veranstaltungen an, die allen Westschweizer Grossrätinnen und Grossräten offenstehen und bei denen sehr vielfältige Themen wie die Entwicklung der Bahninfrastruktur, interkantonale Rahmenvereinbarungen, die Lehrerausbildung, die Wirtschaftsförderung, die Agglomerationspolitik und die Energiepolitik angesprochen werden können.

2024 hat das FIR folgende Veranstaltung organisiert:

- > 13. September 2024 in Ecublens: Besichtigung des Solarparks von Romande Energie, Präsentationen zum Thema «Energieversorgung: welche Lösungen für die Zukunft?», gefolgt von einem Austausch mit Christian Petit, Direktor von Romande Energie, über die Herausforderungen im Zusammenhang mit diesem Thema.

⁷ Grossrätin Liliane Galley, Mitglied der KAA, vertrat den Kanton Freiburg bis im Herbst 2024 im Vorstand des FIR. Jetzt übt Grossrätin Catherine Esseiva diese Funktion im Vorstand aus.

Fribourg, le 21 février 2025

Commission des affaires extérieures CAE

Rapport au Grand Conseil pour l'année 2024

[RGC 2025-GC-7]

1. Présidence, membres, séances

—
Présidence : Pasquier Nicolas

Vice-présidence : Altermatt Bernhard

Membres : Baeriswyl Laurent, Barras Eric, Chardonnens Jean-Daniel, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Galley Liliane, Hauswirth Urs, Lauber Pascal, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Zermatten Estelle.

Suppléant-e-s : Bapst Pierre-Alain, Baschung Carole, Berset Nicolas, Michel Pascale, Moura Sophie, Vuilleumier Julien.

Durant l'année sous revue, la composition de la CAE a été quelque peu modifiée puisque trois membres ont donné leur démission. La députée et les députés suivant-e-s ont été élu-e-s :

- Le 23 mai 2024, Eric Barras a été élu en remplacement de Flavio Bortoluzzi.
- Le 23 mai 2024, Catherine Esseiva a été élue en remplacement de Susanne Schwander.
- Le 10 octobre 2024, Laurent Baeriswyl a été élu en remplacement de Christian Clément.

En 2024, la CAE s'est réunie à trois reprises (1^{er} mars, 3 mai et 20 septembre). Elle a par ailleurs arrêté des prises de position par voie épistolaire à deux reprises (9 octobre et 20 novembre).

2. Statut du présent rapport

- > Par la loi du 11 novembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv), le Grand Conseil a délégué à sa Commission des affaires extérieures ainsi qu'aux député-e-s délégué-e-s au sein d'organismes interparlementaires l'exercice de certaines compétences en matière de conventions intercantionales.¹
- > En contrepartie, la Commission et les personnes déléguées sont tenues de rendre compte au Grand Conseil *de manière adéquate* de leurs activités.²
- > Le Bureau du Grand Conseil et la CAE ont convenu que l'information concernant les activités de la Commission se ferait principalement par le biais d'un rapport annuel adressé au Grand Conseil. En complément, la CAE informe le Bureau, au fur et à mesure et par écrit, de l'usage qu'elle fait des compétences qui lui ont été déléguées.

3. Activités sur le plan cantonal

3.1 Rapport du Conseil d'Etat sur les relations extérieures

Lors de sa séance ordinaire du 1^{er} mars 2024, la CAE a procédé à l'examen préalable du rapport sur les relations extérieures du canton de Fribourg en présence de M. le Conseiller d'Etat Olivier Curty et du Délégué aux Relations extérieures du canton de Fribourg, M. Patrick Mülhauser. Ce rapport prend la forme d'un tiré-à-part compilant les chapitres du rapport d'activité du Conseil d'Etat ayant trait aux relations extérieures. Le Grand Conseil en a pris acte lors de la session de mars 2024.

3.2 Examen préalable d'actes du Grand Conseil

La CAE est chargée de l'examen préalable de projets d'actes portant sur l'adhésion à une convention ou sur la modification ou la dénonciation d'un tel texte.

En 2024, la Commission a été chargée de l'examen préalable des projets suivants :

- > *Projet de loi portant adhésion à la Convention révisant le concordat sur les entreprises de sécurité (CES) [2023-DSJS-14]*. Cet objet a été traité (et accepté) par le Grand Conseil le 10 octobre 2024.

¹ Art. 5 al. 2 [LConv](#).

² Art. 5 al. 3 [LConv](#).

- > *Projet de loi portant adhésion à la Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP) [2023-CE-93].* Cet objet a été traité (et accepté) par le Grand Conseil le 10 octobre 2024.

3.3 Autres activités en lien avec les travaux de la CAE

Lors de sa séance ordinaire du 3 mai 2024, la CAE a procédé, conformément à l'article 13 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)³, à l'élection ou à la réélection de sa présidence pour la deuxième moitié de la législature 2022-2026. Les membres de la Commission ont réélu M. le Député Nicolas Pasquier à sa présidence et M. le Député Bernhard Altermatt à sa vice-présidence.

4. Consultations interparlementaires

—

Avant leur signature par les gouvernements et à moins que les cantons en question n'y renoncent à l'unanimité, les conventions impliquant plus d'un canton CoParl (Convention sur la participation des parlements⁴) peuvent être soumises à l'examen d'une commission interparlementaire (CIP) de consultation composée de sept député-e-s par canton concerné. Les membres de la délégation fribourgeoise sont recrutés parmi ceux de la CAE.

Le 23 novembre 2023, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a décidé de lancer une procédure de consultation concernant le nouveau projet suivant :

- > *Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plateformes de recherche et de systèmes de bases de données communs (POLAP).* Il s'agit d'un projet de convention de portée nationale.

En date du 19 avril 2024, le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) a adressé un courrier aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura pour leur demander de se prononcer quant à l'institution d'une CIP de consultation chargée d'examiner la modification proposée, conformément à l'article 9 CoParl.

Lors de sa séance ordinaire du 3 mai 2024, la CAE a reçu le Commandant de la Police cantonale Philippe Allain ainsi que Madame Elsa Gendre, Conseillère juridique à la DSJS, afin d'obtenir les informations nécessaires quant à ce projet de nouvelle convention. La CAE a finalement décidé à l'unanimité de renoncer à l'institution d'une telle CIP de consultation, jugeant que le contenu de cette convention tenait plus de l'opérationnel que de l'institutionnel. Les autres cantons CoParl en ayant fait de même, aucune CIP de consultation ne sera mise en place.

³ Art. 13 al. 3 [LGC](#)

⁴ Convention sur la participation des Parlements, [CoParl](#)

5. Commissions interparlementaires de contrôle

A fin 2024, le Grand Conseil du canton de Fribourg était représenté au sein de sept commissions interparlementaires de contrôle. Deux membres au moins de la Commission des affaires extérieures font partie de chacune des sept délégations fribourgeoises (voir tableau ci-après, situation au 31 décembre 2024). En cas d'empêchement, les autres membres de la CAE font office de suppléants⁵. En prévision de ces suppléances, les membres titulaires informent régulièrement la Commission des derniers développements au sein de chaque commission interparlementaire.

CIP	Objet de la surveillance	Représentants CAE
CIP CSR	Exécution de la convention scolaire romande	Bernhard Altermatt, Savio Michellod
CIP détention pénale	Exécution des concordats latins sur la détention pénale des mineurs et des adultes et jeunes adultes	Lucie Menétrey, Laurent Baeriswyl (suppléant)
CIP GYB	Gymnase intercantonal de la Broye	Pascal Lauber, Stéphane Sudan
CIP HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale	Liliane Galley, Savio Michellod, Catherine Esseiva
CIP HIB	Hôpital intercantonal de la Broye	Jean-Daniel Chardonens, Liliane Galley
CIP SIERA	Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier	Jean-Daniel Chardonens, Urs Hauswirth
CIP CORJA	Convention romande sur les jeux d'argent	Savio Michellod, Nicolas Pasquier

Le 5 novembre 2024, le BIC a informé les cantons concernés de l'institution d'une nouvelle commission interparlementaire de contrôle, selon l'art 22 de la Convention intercantonale en matière de santé numérique⁶ entrée en vigueur le 1^{er} février 2024. Cette future CIP sera chargée d'assurer le suivi de la réalisation des objectifs stratégiques communs des cantons contractants, de contrôler la planification financière pluriannuelle, le budget et les comptes des organisations ainsi que d'évaluer les résultats obtenus par les organisations. Composée de 15 député-e-s (3 par canton contractant), elle se réunira en principe dès 2025 à raison d'au moins une fois par année. Le 21 novembre 2024, le Grand Conseil, sur préavis de la CAE, a élu les personnes suivantes membres de la délégation fribourgeoise auprès de cette nouvelle CIP Santé numérique :

- > Alizée Rey (représentante de la CAE)
- > Estelle Zermatten (représentante de la CAE)
- > Anne Meyer Loetscher

⁵ Art. 15 al. 2 [LConv.](#)

⁶ Convention intercantonale en matière de santé numérique : [Lien](#)

6. Autres activités sur le plan intercantonal

6.1 Bureau interparlementaire de coordination (BIC)

Institué par la CoParl, le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) est un organe de coordination composé d'un représentant par canton signataire. Le BIC, qui dispose d'un secrétariat permanent (assuré par les services parlementaires du Grand Conseil de Genève), assure l'échange d'informations et la coordination parlementaire relatifs aux affaires intercantionales et internationales qui intéressent les cantons contractants et sert d'interlocuteur aux conférences gouvernementales.

Selon un tournus intercantonal préétabli, c'est le canton de Genève qui a assumé la présidence du BIC en 2024. L'année 2025 verra la représentante du canton du Valais reprendre la présidence pour deux ans. Fribourg y est représenté par le président de la CAE, suppléé dans cette tâche par le vice-président.

6.2 Conférence législative intercantonale (CLI)

Le 7 juin 2019 s'est reconstituée à Zurich la Conférence législative intercantonale (CLI). Cette instance relativement informelle vise à servir de plateforme d'échange en matière intercantonale pour les membres des parlements cantonaux suisses. Elle dispose d'un secrétariat permanent financé par les cantons membres.

Pour rappel, la Commission des affaires extérieures a choisi, à l'instar des autres cantons signataires de la CoParl, de renoncer pour l'instant à adhérer à la CLI sans toutefois exclure d'emblée une adhésion future et tout en restant ouvert à des participations et collaborations ponctuelles.

La CLI organise régulièrement des manifestations à l'attention des membres des parlements cantonaux (y compris les parlements non-membres, qui peuvent y participer moyennant finance), tantôt dans le but de coordonner les avis de ces parlements au sujet de conventions intercantionales en préparation, tantôt dans une visée informative plus générale.

Les événements 2024 ont été les suivants :

- > 19 avril 2024 à Zurich : atelier de formation continue sur le thème « Surveillance parlementaire des entreprises cantonales d'approvisionnement en énergie ».
- > 24 mai 2024 à Bâle : réunion de printemps sur le thème « Tournant de la mobilité - le rôle des cantons ».
- > 13 septembre 2024 à Berne : réunion d'automne sur le thème « Les cantons dans la politique étrangère de la Suisse ».
- > 7 novembre 2024 à Liestal : soirée parlementaire sur le thème « Le parlement numérique - désir et réalité ».

Les invitations étaient adressées à tous les membres du Grand Conseil.

6.3 Forum interparlementaire romand (FIR)

Le Forum interparlementaire romand (FIR) est un espace informel de réflexion et d'action financé par les Grands Conseils des cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud et Berne.

Son Comité, comptant un-e député-e par canton⁷ selon un panachage des sensibilités politiques, propose deux à trois fois par année des manifestations ouvertes à toutes les députées et tous les députés romands, permettant d'aborder des sujets très variés tels que le développement de l'infrastructure ferroviaire, les accords-cadres intercantonaux, la formation des enseignants, la promotion économique, la politique d'agglomération ou la politique énergétique.

En 2024, le FIR a organisé l'événement suivant :

- > 13 septembre 2024 à Ecublens : visite commentée du parc solaire de Romande Energie, présentations sur le thème « Approvisionnement énergétique : quelles solutions pour l'avenir ? » suivies d'un échange avec M. Christian Petit, Directeur de Romande Energie, sur les enjeux actuels liés à ce thème.

⁷ Mme la Députée Liliane Galley, membre de la CAE, a représenté le canton de Fribourg au Comité du FIR jusqu'à l'automne 2024. C'est désormais Mme la Députée Catherine Esseiva qui assumera ce rôle au sein du Comité.

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

vom 4. März 2025 – Session 03.2025



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:	3
1 Staatsanwältin/Staatsanwalt 100% (Wirtschaftsstrafrecht) (réf. 8585)	4
1.1 Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	4
1.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	4
1.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	4
2 Beisitzer/in beim Wirtschaftsstraengericht (Ref. 8593)	6
2.1 Zurücktretende Amtsträger	6
2.2 Besonderheiten	6
2.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	6
2.4 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	6
2.5 Wählbar (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)	7
3 Beisitzer/in (Arbeitgebende) beim Arbeitsgericht des Vivisbachbezirks (Ref. 8626)	9
3.1 Zurücktretender Amtsträger	9
3.2 Besonderheiten	9
3.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	9
3.4 Positive Stellungnahme	9
4 Beisitzer/in (Eigentümer/innen) beim Mietgericht des Sense- und Seebezirks (Ref. 8681)	11
4.1 Zurücktretende Amtsträgerinnen	11
4.2 Besonderheiten	11
4.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	11
4.4 Positive Stellungnahme	11

5	Beisitzer/in (Bauingenieur/in) bei der Enteignungskommission (Ref. 8660)	13
5.1	Zurücktretende Amtsträger	13
5.2	Besonderheiten	13
5.3	Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	13
5.4	Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	13
Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme		15

Einleitung

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

- > Staatsanwältin/Staatsanwalt 100% (Wirtschaftsstrafrecht) (Referenz 8585) (AB vom 10.01.2025)
- > Beisitzer/in beim Wirtschaftsstrafgericht (Referenz 8593) (AB vom 10.01.2025)
- > Beisitzer/in (Arbeitgebende) beim Arbeitsgericht des Vivisbachbezirks (Referenz 8626) (AB vom 31.01.2025)
- > Beisitzer/in (Eigentümer/innenvertretung) beim Mietgericht des Sense- und Seebezirks (Referenz 8681) (AB vom 31.01.2025)
- > Beisitzer/in (Bauingenieur/in) bei der Enteignungskommission (Referenz 8660) (AB vom 31.01.2025)

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

du 4 mars 2025 – session 03.2025



Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Table des matières

Préambule	3
1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :	3
1 Procureur-e 100% (droit pénal économique) (réf. 8585)	4
1.1 Démissionnaire	4
1.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation	4
1.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	4
2 Assesseur-e au Tribunal pénal économique (réf. 8593)	6
2.1 Démissionnaires	6
2.2 Particularités	6
2.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation	6
2.4 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	6
2.5 Eligibles (à égalité selon ordre alphabétique)	7
3 Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse (réf. 8626)	9
3.1 Démissionnaire	9
3.2 Particularités	9
3.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation	9
3.4 Préavis favorable	9
4 Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac (réf. 8681)	11
4.1 Démissionnaires	11
4.2 Particularités	11
4.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation	11
4.4 Préavis favorable	11

5	Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation (réf. 8660)	13
5.1	Démissionnaire	13
5.2	Particularités	13
5.3	Exigences, entrée en fonction, assermentation	13
5.4	Préavis favorable (avec ordre de priorité)	13
	Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement	15

Préambule

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

- > Procureur-e 100% (droit pénal économique) (référence 8585) (FO du 10.01.2025)
- > Assesseur-e au Tribunal pénal économique (référence 8593) (FO du 10.01.2025)
- > Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse (référence 8626) (FO du 31.01.2025)
- > Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac (référence 8681) (FO du 31.01.2025)
- > Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation (référence 8660) (FO du 31.01.2025)

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.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-21

Programme d'économies de la Confédération : quel sera l'impact pour le Canton de Fribourg ?

Auteur-e : Vuilleumier Julien

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : 23.01.25

Développement : 23.01.25

Transmission au Conseil d'Etat : 23.01.25

Dépôt

A l'automne 2024, le Conseil fédéral a arrêté un programme d'économies drastiques sur la base du rapport du groupe d'experts, présidé par Serge Gaillard. Les mesures d'économies massives touchent en particulier l'environnement et le climat, la prévoyance sociale ainsi que la formation et la recherche. Le rapport justifie de nombreuses coupes par le souci de désenchevêtrer les tâches de la Confédération et des cantons. Dans de nombreux domaines cependant, ce train d'économies revient en fait à transférer des dépenses de la Confédération aux cantons ou à détériorer des prestations publiques dans de nombreuses régions. Il aura donc un impact très négatif sur les budgets cantonaux et la population.

Concrètement, notre canton est-il notamment touché par les mesures d'économies suivantes : coupes dans le trafic régional, dans les contributions fédérales au forfait d'intégration, à la réduction des primes d'assurance, à l'accueil extrafamilial des enfants et aux hautes écoles ainsi que suppression complète de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques ? Au cas où ce train d'économies devait être adopté en l'état, notre Parlement devra débattre de l'opportunité de lancer un référendum cantonal.

A ce sujet, le Conseil d'Etat est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les coupes dans le trafic régional vont-elles avoir pour conséquence d'augmenter les prix des trajets ou de réduire l'offre en transports publics, p. ex. en supprimant des lignes de bus ?
2. Comment le canton pense-t-il amortir les éventuels surcoûts s'il n'est pas possible d'intégrer les requérant-e-s d'asile sur le marché du travail aussi rapidement que le prévoit la Confédération ?
3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à proposer au Parlement un relèvement de la part cantonale aux réductions de primes d'assurance en raison du train d'économies prévues par la Confédération ?
4. Comment le canton pense-t-il compenser les coupes dans l'encadrement extrafamilial des enfants afin de préserver l'offre, voire de l'augmenter ?
5. Le Conseil fédéral veut baisser les contributions au domaine des EPF et des hautes écoles cantonales, ce qui pourrait y doubler les taxes d'études. Quelles en seraient les conséquences pour l'Université de Fribourg et les HES basées à Fribourg ? Le Conseil d'Etat est-il prêt à compenser cette baisse afin d'éviter une augmentation des taxes d'études ?

6. Le financement du Festival international du film de Fribourg (FIFF) serait compromis avec les coupes prévues. Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'engager pour que le canton compense ce manque ?
 7. A combien se montent les baisses de revenus cantonaux en raison de la suppression de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques ? Comment le canton envisage-t-il de compenser ces pertes ?
 8. Le train d'économies comporte-t-il d'autres mesures touchant spécialement notre canton ?
 9. A combien se montent les baisses de revenus cantonaux qu'entraînera chaque mesure séparément et le train d'économies dans son ensemble ? Quelle sera la stratégie du canton si le train d'économies est adopté en l'état ?
 10. Ce train d'économies a-t-il un impact sur les décisions politiques du canton ? En cas d'acceptation du train d'économies en l'état, le Conseil d'Etat pense-t-il pouvoir atteindre ses objectifs ?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-22

Préserver la culture musicale fribourgeoise par l'amélioration de son enseignement à l'école

Auteur-e :	Kubski Grégoire, Clément Christian
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	24.01.25
Développement :	24.01.25
Transmission au Conseil d'Etat :	24.01.25

Dépôt et développement

La pratique instrumentale et chorale est fortement ancrée dans le Canton de Fribourg. La pratique de la musique en groupe est un aspect essentiel de ciment de la société fribourgeoise. Ces pratiques musicales sont d'ailleurs inscrites à la liste suisse des traditions vivantes. Il existe cependant un réel risque que cette culture fribourgeoise s'étiolle et s'érode si une réaction ambitieuse n'intervient pas. Or, l'enseignement de la musique en milieu scolaire constitue le premier pilier de l'acquisition de connaissances musicales et permet de créer des vocations. De plus, l'éducation musicale, inscrite à l'article 67a de la Constitution cantonale de Fribourg (ci-après : Cst.) et en particulier la pratique musicale jouent un rôle significatif dans le développement global des élèves. Il ne suffit pas d'écouter de la musique, il faut la pratiquer comme le prévoit l'article 67a al. 3 Cst., que le canton a la charge de mettre en œuvre. L'influence particulièrement notable est certainement le renforcement des compétences cognitives telles que la mémoire, l'attention, la résolution de problèmes et la pensée critique. Elle apprend la discipline et développe la concentration et la compréhension de structures complexes, ce qui stimule le cerveau. Les autorités cantonales font de réels efforts pour améliorer l'enseignement de la musique (cf. Rapport 2023-DFAC-15). Cependant, il y a lieu d'ancrer dans la loi certains principes permettant d'améliorer concrètement l'enseignement musical dans le canton.

L'enseignement musical, souvent considéré comme le parent pauvre du cursus scolaire, est confronté à plusieurs difficultés. Une étude très détaillée relève le caractère personnel de l'investissement des 1022 enseignant-e-s interrogé-e-s. L'enseignement musical dépend de la valeur que les enseignant-e-s donnent à leurs pratiques professionnelles. Selon l'étude, neuf enseignant-e-s sur dix reconnaissent l'importance de l'apprentissage musical en classe. Cependant, 63,3 % d'entre eux déclarent manquer de compétences. « Les enseignants se réfugient souvent derrière des connaissances imparfaites (formation initiale pas suffisante, contraintes de temps) pour justifier une situation qui pourrait les mettre en désaccord avec leur propre identité professionnelle d'enseignant censé apporter tous les savoirs à leurs élèves ».

Selon une étude parue en 2023 et réalisée avec des didacticiens spécialisés et des enseignants du terrain, les freins liés à la pratique musicale en classe sont liés aux contraintes organisationnelles (temps, espace, locaux), au manque de formation initiale et au sentiment d'expertise des enseignants. Les résultats démontrent que la pratique musicale dépend des valeurs des enseignants et de la confiance qu'ils ont en leurs capacités pour mener à bien la

discipline. Cette étude conclut que des pistes d'action résident notamment dans l'amélioration du sentiment d'efficacité personnelle des enseignants, notamment par la formation à une pratique musicale qui renforcerait le sentiment d'expertise.

L'enseignant-e du Cycle 1 est un-e professionnel-le qui possède une expertise des différentes étapes du développement cognitif, émotionnel, moteur et social des enfants. Par sa maîtrise des compétences transversales, l'enseignant-e intègre plusieurs domaines d'apprentissage tels que le langage, les mathématiques, les arts, la motricité, etc. En considérant les résultats de ces nombreuses études, il est essentiel de constater que chaque enseignant-e a le potentiel d'améliorer la pratique musicale dans sa classe. La formation actuelle des enseignant-e-s est déjà relativement chargée en raison de la diversité des disciplines auxquels les enseignant-e-s généralistes doivent faire face. De plus, la gestion de classe, les technologies éducatives émergentes ou encore la diversité culturelle et linguistique des élèves prennent une place toujours plus importante dans la vie de l'école. Ce défi de former des enseignant-e-s répondant aux besoins changeants de l'éducation ne peut être que complété par des formations continues qui permettront de poursuivre leur développement professionnel tout en travaillant. Ainsi, un programme de formation complémentaire qui articule théorie et pratique pourra améliorer la qualité didactique de l'enseignement musical, comme le soutient la Dr. Sarah Chardonnens, Professeure à la HEP et à l'Université de Fribourg.

De même, il serait opportun d'intégrer, comme cela se fait dans certaines communes pour la gymnastique, un soutien ponctuel d'enseignant-e-s spécialistes dans l'enseignement de la musique. Ces spécialistes, qui pourraient être des étudiant-e-s au bénéfice d'un bachelor de la Haute école de Musique et/ou des enseignant-e-s du Conservatoire, pour un certain nombre de classes à déterminer, pourraient aider des enseignant-e-s dans l'enseignement de la musique, en complément de la formation continue, à prendre confiance.

Au vu de ce qui précède, les questionnaires demandent que soient introduits, dans la loi idoine, les principes suivants :

- > favoriser le suivi des cours d'enseignement de la musique durant la formation initiale à la HEP ;
- > créer un dispositif de formation continue en éducation musicale pour les enseignant-e-s des Cycles 1 à 4 pour contribuer, de manière approfondie, à l'amélioration de la pratique musicale qui a pour objectifs d'accompagner, de renforcer les compétences et de mettre en confiance les enseignant-e-s ;
- > permettre la participation des enseignant-e-s aux côtés des chercheurs à l'élaboration du programme de formation continue afin d'adapter en tout temps le programme aux besoins du terrain ;
- > soutenir des enseignant-e-s spécialisé-e-s dans l'enseignement de la musique épaulant ponctuellement les enseignant-e-s primaires pour l'enseignement et la pratique de la musique.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-23

Pour une caisse publique fribourgeoise

Auteur-e :	Zurich Simon, Levrat Marie
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	24.01.25
Développement :	24.01.25
Transmission au Conseil d'Etat :	24.01.25

Dépôt

Le Conseil d'Etat est chargé d'élaborer les bases légales nécessaires pour instaurer une caisse publique d'assurance-maladie sur le modèle développé par le Canton de Genève

Développement

Les assuré-e-s fribourgeois-e-s font face, depuis de nombreuses années, à une hausse massive des coûts de la santé. Cette explosion réduit d'autant le pouvoir d'achat des Fribourgeoises et des Fribourgeois et pénalise également l'économie cantonale.

Dans ce contexte qui touche de nombreux cantons, le Conseil d'Etat genevois a élaboré un projet de caisse publique cantonale permettant d'améliorer l'efficacité du système de santé, avec l'objectif de baisser de 20 % la prime moyenne cantonale sans réduction de la qualité des soins.

S'inspirant du projet genevois, la présente motion charge le Conseil d'Etat fribourgeois d'élaborer les bases légales nécessaires pour une caisse publique d'assurance-maladie, notamment :

- > la création d'une société d'assurance mutuelle à but non lucratif visant à prendre en charge les frais de santé de ses assuré-e-s dans le cadre légal existant et sur le seul segment des prestations de l'assurance obligatoire (à l'exclusion des assurances complémentaires) ;
- > le couplage avec un réseau de soins intégrés, comme le font actuellement des assureurs privés dans différentes régions suisses, afin de permettre notamment :
 - > davantage d'efficacité dans le système de santé en proposant des solutions aux offres excessives et inutiles ;
 - > le financement du réseau par des fonds publics de prestations hors LAMal comme la coordination et les actes de prévention et de promotion de la santé ;
 - > un système de rémunération globale des organisations et professionnel-le-s de la santé membres, sans rémunération incitant à une surenchère des actes médicaux.
- > une baisse de 20 % de la prime moyenne cantonale grâce à ces mesures.

En 2010, en réponse au postulat Mauron/Rey [P2067.10](#) accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat avait annoncé vouloir « vérifier s'il existe des solutions qui permettent de supprimer, voire d'atténuer suffisamment les inconvénients du système actuel, sans le changer fondamentalement ». Dans l'intervalle, force est de constater qu'aucune mesure n'a été adoptée, au niveau cantonal ou fédéral, pour soulager efficacement et durablement les

assuré-e-s et que les « inconvénients » relevés par le Conseil d'Etat existent aujourd'hui encore pour la plupart. Il est donc nécessaire d'avancer avec des solutions innovantes. Le dernier sondage sur la question montre d'ailleurs un large soutien de la population, avec 68 % d'avis positifs en Suisse romande et 58 % en Suisse alémanique, à une caisse unique cantonale ou fédérale¹.

¹ <https://www.letemps.ch/suisse/sondage-elections-federales-les-suissees-disent-oui-a-la-caisse-maladie-unique-et-aux-primas-au-revenu#:~:text=Le%20Temps%20publie%20un%20sondage,ne%20pourront%20plus%20la%20payer.>

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-25

Mise en place « d'ateliers du respect » : une prévention concrète et un langage commun pour contrer les abus sexuels envers les enfants et les mineurs

Auteur-e :	Esseiva Catherine, Michellod Savio
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	31.01.25
Développement :	31.01.25
Transmission au Conseil d'Etat :	31.01.25

Dépôt et développement

Les droits sexuels font partie des droits humains. Ils constituent un ensemble de droits qui émanent des droits à la liberté, à l'égalité, au respect de la vie privée, à l'autonomie, à l'intégrité et à la dignité de tout individu. L'Etat doit veiller à ce que ces droits soient préservés tout comme il est tenu, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU, de protéger les mineurs de toutes violences sexuelles.

Face aux abus sexuels envers les enfants et les mineurs, le Centre fribourgeois de santé sexuelle privilégie une approche positive et respectueuse de la vie affective, de la sexualité et des relations sexuelles.

Pour protéger tant l'adulte que l'avenir des enfants, nous devons communiquer de manière concrète pour amener une prise de conscience commune.

Au sens des articles 2, 9, 10, 11 et 20 de la loi sur l'enfance et la jeunesse (ci-après : LEJ), il s'agit notamment :

- > de prévenir les situations et les facteurs pouvant mettre en danger les enfants et les jeunes ;
- > de coordonner et favoriser des prestations spécialisées à l'intention des enfants, des jeunes, de leurs parents et des autres intervenants ;
- > d'assurer à chaque enfant et à chaque jeune protection, éducation et instruction ;
- > de mettre sur pied des stratégies d'information ;
- > de prendre des mesures, qui doivent être appliquées le plus précocement possible, visant à prévenir, atténuer, éliminer le danger qui menace ces enfants ou ces jeunes.

Article 23 LEJ : la motion demande l'application d'une action socio-éducative de prévention ; il s'agit d'instaurer des ateliers d'échanges mettant en pratique des situations liées aux abus sexuels : « **Les ateliers du respect – un langage autour des abus sexuels** ».

Il s'agit :

- > d'échanger autour d'un « support » cadré, « les ateliers », et de définir les limites et les contenus pédagogiques, dans un langage commun et défini ;
- > d'exposer des situations, de les interpréter, de décoder des comportements et de mentionner leurs limites autour d'un cadre et d'un langage commun et défini ;
- > d'échanger autour d'un contexte respectueux / irrespectueux / abusif, afin d'en assurer la bonne compréhension ;

- > de communiquer et d'informer en représentant des situations ambiguës, pour faire prendre conscience des comportements inadéquats, pour comprendre et apprendre à les déceler et pour favoriser l'adoption de réactions appropriées ;
- > de dispenser à chaque enfant, mineur et à chaque adulte intervenant auprès des enfants une formation commune, encadrée, s'appuyant sur un langage commun et défini ;
- > de mettre en place régulièrement (quatre fois par an) ces ateliers pédagogiquement cadrés, destinés aux enfants, aux mineurs et aux adultes intervenant auprès d'eux dans toutes les écoles et les associations publiques et privées en contact avec des enfants ;
- > de permettre aux différentes associations de solliciter aisément ces ateliers en vue d'une prévention renforcée ;
- > de retranscrire ces « ateliers du respect » sur une plateforme interactive afin que chacun adopte un langage commun face aux abus sexuels (présentation des cadres et du fonctionnement pédagogique).

Parce que la vulnérabilité des enfants et des mineurs fait sans commune mesure face à la position artificiellement dominante de certains adultes, il faut pouvoir contrer ces abus !

Ces ateliers, ces échanges, ce processus expérimental cadré sont indispensables pour développer une prévention efficace et nous demandons que le Conseil d'Etat introduise, dans la loi, la proposition des motionnaires. Parce qu'un abus sexuel de plus est un abus de trop.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-27

Auteur-e :	Thévoz Ivan, de Weck Antoinette
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	03.02.25
Développement :	03.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	03.02.25

Dépôt

Le Plan directeur cantonal (ci-après : PDCant) relatif à l'éolien définit précisément les périmètres des futurs parcs éoliens dans le Canton de Fribourg. Dans ce document, l'éventualité de courants vagabonds émis lors du transport de l'électricité produite par les éoliennes sur l'élevage d'animaux de rente n'est pas abordée. Le PDCant mentionne seulement qu'aucune éolienne ne pourra être installée à moins de 300 mètres d'un bâtiment isolé. Il est donc fort possible que certaines fermes agricoles se trouvent à proximité de futurs parcs éoliens, même si cette distance minimale est respectée.

Or, [un rapport](#) réalisé par des experts en France, datant d'avril 2024, établit un lien de causalité entre le transfert de l'électricité produite par des parcs éoliens et une baisse significative de la production des cheptels bovins. Ce rapport met en évidence que 203 exploitations agricoles françaises ont signalé des phénomènes de courants électriques « parasites » ou « vagabonds », ainsi que d'autres perturbations liées à la nature hydrogéologique du sol. Ces témoignages font état de difficultés extrêmes vécues par les agriculteurs, dont les exploitations se trouvent affectées par ces installations, au détriment de leur activité et dans un contexte économique déjà difficile pour le secteur agricole.

Les courants vagabonds présents dans les étables peuvent changer le comportement des animaux et occasionner différents symptômes. Les vaches refusent par exemple d'entrer dans la salle de traite, y défèquent et urinent plus souvent et sont globalement plus agitées. Elles présentent une diminution de l'ingestion de nourriture et d'eau, une modification du comportement au repos ou des problèmes de fertilité. Ces troubles affectent la productivité des animaux, la santé des mamelles ou la qualité du lait. Dans le pire des cas, les agriculteurs qui subissent ces courants vagabonds vivent littéralement un enfer en voyant leurs animaux de rente dépérir devant leurs yeux avec comme pathologies :

- > des infections des onglons (évoluant en gangrène), péritonites, métrites, rétention placentaire, saignements (sang dans les selles) ;
- > des complications autour du vêlage : avortements, veaux mort-nés, torsions de matrices ;
- > des veaux chétifs, amorphes, avec une croissance anormalement faible durant les six premiers mois d'élevage.

Face à ces situations, les vétérinaires sont bien souvent démunis ou accusent à tort les paysans concernés de maltraitance animale.

Ces observations impressionnantes alertent le monde agricole et cela même si les analyses n'apportent pas de conclusion définitive et si la conception des systèmes électriques n'est pas identique dans les deux pays. Nous pensons qu'elles méritent d'être examinées sérieusement. Il est d'autant plus alarmant que bien que des fonds considérables soient alloués à l'évaluation de l'impact des éoliennes sur la faune sauvage, aucune étude n'est financée pour étudier les effets des courants vagabonds sur les animaux d'élevage.

Afin de remédier aux soucis qui préoccupent de plus en plus le monde agricole, la Ville de Lausanne a conclu une convention avec un agriculteur situé à proximité du futur parc éolien « Eoljorat Sud », prévoyant des indemnités en cas de perturbations importantes liées à l'installation des éoliennes. Bien que nous n'en soyons pas encore à ce stade, les projets actuels de mesures du vent sur le sol fribourgeois préfigurent la création de futurs parcs éoliens. A ce titre, il est donc essentiel de soulever les questions de sécurité et de bien-être animal compte tenu des nombreux témoignages d'agriculteurs français, des expertises réalisées et de celles en cours.

Nous vous prions donc de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Dans le cadre de l'élaboration du PDCant et des projets éoliens à venir, avez-vous pris en compte les impacts potentiels des éoliennes sur l'agriculture et plus particulièrement sur les animaux de rente ?
2. Envisagez-vous de prendre des mesures similaires à celles prises par la Ville de Lausanne en prévoyant des conventions avec les agriculteurs fribourgeois situés à proximité des futurs parcs éoliens, afin de prévoir des indemnités en cas de problèmes significatifs liés à ces installations ?
3. Des protocoles de surveillance seront-ils mis en place pour évaluer l'impact des parcs éoliens sur les exploitations agricoles à proximité après leur installation ? Si tel n'est pas le cas, quelles mesures envisagez-vous pour prévenir ou minimiser les risques de perturbations électriques et autres phénomènes signalés par les agriculteurs à proximité des futurs parcs éoliens ?
4. Des démarches de concertation sont-elles prévues entre le secteur agricole, les entreprises électriques et les autorités politiques, ceci afin de prendre en compte les préoccupations des agriculteurs concernant l'installation des parcs éoliens ?
5. Envisagez-vous de vous appuyer sur les retours d'autres pays voisins concernant l'impact des éoliennes sur l'agriculture et les animaux pour ajuster vos projets et prendre des mesures adaptées ?
6. Existe-t-il des règles ou des directives spécifiques qui régissent l'installation d'éoliennes dans des zones agricoles sensibles ou à proximité d'exploitations agricoles, ceci afin de protéger à la fois la production agricole et le bien-être animal ?

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à ces questions qui préoccupent légitimement le monde agricole du canton.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-28

HFR Riaz : stratégie d'hier, d'aujourd'hui et de demain, quid ?

Auteur-e : **Savary Daniel**

Nombre de cosignataires : –
 Dépôt : **03.02.25**
 Développement : **03.02.25**
 Transmission au Conseil d'Etat : **03.02.25**

Dépôt

Le 24 mai 2024, lors de la séance d'information de l'hôpital fribourgeois (ci-après : HFR) au Grand Conseil, intitulée « point de la situation et perspectives », le directeur général de l'HFR a clairement exposé les réflexions en cours sur les nouvelles mesures d'économie que devrait prendre l'institution afin de parvenir à l'équilibre financier. Il a fait mention de mesures de restructuration du site de l'HFR Riaz et, notamment, de la fermeture de la réadaptation cardiovasculaire stationnaire, qui venait pourtant de s'installer après l'abandon du site de Billens. L'alternative évoquée à cette fermeture était une réadaptation ambulatoire ou l'envoi des patients au Noirmont. Pourtant, la réadaptation ambulatoire, si elle peut être envisagée pour les cas les plus légers, ne doit pas l'être pour les cas les plus sévères. Et Le Noirmont, c'est loin... Il s'agissait donc d'un vrai recul des prestations de l'HFR. A quelques jours de la votation sur l'initiative H24 du 9 juin, le comité d'initiative a porté la nouvelle à la connaissance des médias régionaux par deux communiqués de presse successifs, les 26 et 29 mai 2024. Cette nouvelle, d'importance s'il en est, en plein débat sur l'avenir de l'hôpital fribourgeois, n'a été reprise par aucun média.

Par ailleurs et toujours lors de la séance d'information du 24 mai 2024, le projet d'agrandissement de quatre étages supplémentaires pour le centre de santé de Riaz a également été confirmé comme l'un des objectifs du plan 2024-2027, ceci sous réserve de l'acceptation en votation populaire du décret prévoyant un soutien de l'Etat en faveur de l'HFR et notamment pour la consolidation des centres de santé, dont Riaz.

Aujourd'hui, à la suite de la présentation du budget 2025 de l'HFR du 31 janvier dernier, les mesures de restructuration du site de Riaz et la fermeture de la réadaptation cardiovasculaire stationnaire ont enfin été rendues publiques. En revanche, le projet d'agrandissement du centre de santé est désormais abandonné huit mois après la présentation au Grand Conseil et malgré l'acceptation en votation populaire du décret prévoyant un soutien de l'Etat en faveur de l'HFR et de ses centres de santé.

L'HFR, dans sa recherche d'économies, semble donc naviguer à vue et n'avoir aucune stratégie cohérente à long terme, en particulier en ce qui concerne ses prestations dans le Sud du canton.

Je remercie par avance le Conseil d'Etat d'apporter ses lumières aux questions suivantes :

1. L'information sur la restructuration du site de Riaz et la fermeture de la réadaptation cardiovasculaire stationnaire étaient parfaitement connues en mai 2024, soit moins d'un

mois avant la votation sur l'initiative H24 du 9 juin. Il va sans dire que cette information était susceptible d'influencer le vote, mais aucun média régional ne l'a reprise. A la connaissance du Conseil d'Etat, une quelconque consigne de garder le silence a-t-elle été donnée aux médias par l'Etat ou l'HFR ?

2. Une part du décret prévoyant un soutien de l'Etat en faveur de l'HFR était attribuée au centre de santé de Riaz. Le projet de construction de quatre étages étant abandonné, sous quelle forme ce soutien sera-t-il attribué au site de Riaz puisqu'il a été accepté en votation populaire ?
 3. En moins d'une année, le site de Riaz a connu un projet de construction d'envergure, puis le retrait de ce projet et finalement l'abandon de certaines prestations importantes. Y a-t-il une véritable stratégie définie pour ce site et pour l'offre hospitalière du Sud du canton ?
 4. A l'horizon 2030, le site de l'HFR Riaz va-t-il être maintenu et si oui, sous quelle forme ?
 5. A la suite de l'ouverture du nouvel hôpital central, le site de l'HFR Riaz va-t-il être maintenu et si oui, sous quelle forme ?
 6. Si non, qu'advient-il du bâtiment existant ?
 7. Si non, quelle offre sanitaire sera proposée pour le Sud du canton ?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-29

Ouvrages protégés de moindre valeur, délégation de compétence aux communes

Auteur-e :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	03.02.25
Développement :	03.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	03.02.25

Dépôt

Interpellé par la destruction quasi complète d'un bâtiment classé 1A, soit d'une valeur patrimoniale équivalente à celle de la cathédrale Saint-Nicolas, j'ai personnellement pris contact avec le Service des biens culturels (ci-après : SBC) et les autorités régionales pour comprendre la situation. Il en ressort que le SBC traite chaque année un nombre important de dossiers et que, parfois, certains échappent à sa célérité, d'où une appréciation imparfaite dans le cas d'espèce. Finalement, le bâtiment en question sera remplacé par une construction neuve, plaquée en décor de théâtre de quelques éléments patrimoniaux, ce qui constitue une perte irréversible de sa substance historique.

Par ailleurs, fort de mon expérience d'architecte indépendant de plus de trente ans, j'ai pu constater, *a contrario*, que ce même service se montre parfois très exigeant pour des biens de moindre valeur, bloquant ainsi des projets sur de longues périodes.

La différence de traitement interpelle et il apparaît que le SBC devrait surtout pouvoir se concentrer sur les ouvrages de grande valeur, sans pour autant que le reste du patrimoine soit négligé. Il est pourtant illusoire d'envisager une augmentation des moyens du SBC en cette période où il convient d'utiliser les deniers publics avec parcimonie. En revanche, et selon la pratique adoptée en Ville de Fribourg par le SBC, il est raisonnable d'envisager que les biens culturels les moins bien notés, c'est-à-dire protégés en note 3, relèvent dans la mesure du possible de la compétence des communes.

Cette délégation de compétence permettrait de soulager le SBC de la partie la moins importante de sa mission afin qu'il se concentre sur les objets de plus grande valeur et d'éviter ainsi les évaluations imparfaites.

Bien entendu, cette délégation de compétence doit s'effectuer sur une base volontaire des communes éligibles à délivrer une telle prestation. Pour ce faire, il est donc indispensable que la commune se dote des compétences et des connaissances professionnelles nécessaires sous la forme *a minima* d'un service technique. Dans les cas plus complexes, l'appui du SBC doit rester possible.

Cette délégation de compétence se justifie également par le fait que les communes sont déjà amenées à préavisier les demandes de permis de construire et notamment les interventions touchant à des biens patrimoniaux. Le surplus de travail apparaît donc comme négligeable. De plus, la proximité géographique avec les objets concernés et la connaissance du terrain font que les communes ont un avantage certain sur un service sis à Fribourg et dont les ressources humaines sont limitées.

L'expérience menée en Ville de Fribourg depuis 2023 mérite donc d'être étendue à toutes les communes du canton qui le souhaitent, mais sur des bases sans doute plus simples que ce qui prévaut déjà pour la capitale pour les objets classés 3C. Pour qu'elle soit significative, il est à envisager que la compétence communale s'étende à tous les biens patrimoniaux de classification 3 ABC. La question des subventions cantonales reste ouverte, mais il convient de ne pas pénaliser les objets qui relèveraient de la compétence communale.

Cette motion demande donc que les communes éligibles qui le souhaitent puissent préaviser les projets concernant les biens patrimoniaux de moindre valeur afin que le SBC puisse mieux se concentrer sur les objets les plus précieux.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-34

Auteur-e :	Bonny David, Pythoud-Gaillard Chantal
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	07.02.25
Développement :	07.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	07.02.25

Dépôt

Les métiers liés aux sciences de l'information sont peu connus, mais ils jouent un rôle essentiel dans l'accessibilité au savoir, la préservation du patrimoine et la sensibilisation à la qualité de l'information. Les bibliothèques distribuent l'information et contribuent à maintenir l'esprit critique par la mise à disposition et l'acquisition de connaissances. Ces établissements se sont remis en question à l'ère du numérique et ont évolué avec leur environnement et leur temps.

La bibliothèque et les professionnel-le-s qui y travaillent sont là pour mettre à disposition le savoir, pour former les élèves et les étudiant-e-s à l'utilisation de ce savoir. Ils peuvent également être à disposition du public en général, selon le mandat de la bibliothèque.

A l'heure où nous pouvons trouver toutes les réponses sur internet, ce rôle est d'autant plus important. Pensons aux « fakes news », aux informations produites par les intelligences artificielles et autres manipulations d'informations. Les bibliothèques trient l'information et mettent à disposition des données de qualité, vérifiées et fiables. Il est important d'avoir une personne professionnelle qui connaît les ressources, qui sait où les trouver et qui est capable de collaborer en réseau.

La réorientation de la bibliothèque de Grangeneuve, fermée depuis l'année passée, interpelle quant à la place des bibliothèques dans notre société où l'échange d'informations, vérifiées ou non, est instantané. Pour Grangeneuve, la bibliothèque serait devenue uniquement « numérique » et l'ancien local serait utilisé comme salle de cours. Envisager une réorientation pour s'adapter aux nouvelles pratiques semble tout à fait pertinent. Cependant, dans les faits, à Grangeneuve, la bibliothèque nouvelle formule n'existerait presque plus : il n'y aurait plus de professionnel-le formé-e et des centaines d'étudiant-e-s de différents degrés (CFC, brevet, ES, etc.) n'auraient plus accès à cette ressource. Certes, une partie de l'offre est présente sur des plateformes numériques, mais une grande partie des informations se trouvent également dans des monographies ou des collections spécialisées en version « papier ». Grangeneuve se définit, à juste titre, comme un centre de compétences dans le domaine de l'agriculture. La bibliothèque était, en ce sens, un centre de savoir sur les domaines spécifiques en lien avec l'agriculture. La bibliothèque se voulait également ouverte au public.

Cette fermeture de bibliothèque interroge et d'autres pourraient, peut-être, suivre pour des questions de coûts, d'espace ou autres. L'accès au savoir devrait être un droit pour tous,

surtout pendant la formation, Ainsi, une égalité des chances serait offerte à chacune et à chacun dans notre canton.

1. Dès lors, il demandé au Conseil d'Etat de préciser quels établissements de formation ont des bibliothèques ou centres de documentation et quel est leur avenir ?
 2. Y a-t-il une obligation pour un établissement de scolarité obligatoire ou post-obligatoire de mettre à disposition une bibliothèque pour ses élèves ?
 3. Quel est le statut et quel est le cadre légal d'une bibliothèque dans un établissement de scolarité obligatoire et post-obligatoire ?
 4. La gestion d'une bibliothèque doit se faire par le biais du personnel professionnel de la branche. Cet élément est-il encore respecté à Grangeneuve et dans les autres bibliothèques ?
 5. La bibliothèque de Grangeneuve avait un statut public jusqu'en mai 2024. Quel est son statut actuel ?
-

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

Anfrage 2025-GC-37

Schiessobligatorium für den Erwerb eines Jagdpatentes und dessen Folgen

Urheber/in:	Riedo Bruno, Bapst Bernard
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	–
Einreichung:	11.02.25
Begründung:	11.02.25
Überweisung an den Staatsrat:	11.02.25

Begehren

Ausgangslage

Im Kanton Freiburg gehen rund 700 Jägerinnen und Jäger ihrer Aufgabe nach, den Wildbestand im Auftrag des Kantons und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu regeln und somit die Fauna zu hegen und pflegen.

Damit die Schiessqualität und die sichere Waffenhandhabung der Jägerinnen und Jäger gewährleistet werden können, verlangt die Eidgenössische Jagdverordnung¹ als Voraussetzung für die Jagdberechtigung periodisch einen Treffsicherheitsnachweis. Dieser ist durch den jeweiligen Kanton sicherzustellen, die Ausführungsbestimmungen sind dabei in der Freiburger Jagdverordnung², Kap.3 Art.15–18 geregelt.

Im Kanton Freiburg wurde der jährliche Treffsicherheitsnachweis im Jahr 2023 erneut eingeführt. Für eine kurze Periode (2018–2022) musste der Treffsicherheitsnachweis für den Kanton Freiburg jedoch nur alle drei Jahre erfüllt werden.

Diese Wiedereinführung der jährlichen Regelung ist von der Jägerschaft grossmehrheitlich akzeptiert, gehören doch Übungen mit scharfem Schuss und die Manipulation mit Jagdwaffen zur Grundausbildung und Weiterbildung der Jägerschaft und tragen zur allgemeinen Sicherheit bei.

Diese Übungen und der Treffsicherheitsnachweis können im Kanton Freiburg jedoch seit dem 1. Januar 2025 nach der Schliessung der Jagdschiessanlage Rebe in Liebistorf (Gemeinde Gurmels) noch im Jagdschiessstand im Zollhaus (Gemeinde Plaffeien) sowie die Schrottdisziplinen im Schiessstand La Vounaise (Gemeinde Estavayer) geschossen werden.

Auswirkungen

Aufgrund der Tatsache, dass das jagdliche Schiessen der Jäger und Jägerinnen seit 1. Januar 2025 nur noch im Zollhaus (Gemeinde Plaffeien) sowie beschränkt in der Vounaise oder alternativ in den Nachbarkantonen durchgeführt werden kann, fehlen gemäss Berechnungen des Freiburger Jagdverbandes im Kanton Freiburg mindestens 15 Einheiten an Schiesshalbtagen pro Jahr.

¹ Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV) vom 29. Februar 1988 (Stand am 1. Dezember 2023) Art. 2, 2bis (a)

² Jagdverordnung (JaV) vom 6. Juni 2016 (Fassung in Kraft getreten am 01.07.2024)

Wir gelangen mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass ab dem 1. Januar 2025 Schiesskapazitäten für das jagdliche Schiessen im Kanton fehlen?
2. Ist der Staatsrat aktiv am Suchen, um die fehlenden Schiesskapazitäten zu decken? Falls nicht, warum nicht?
3. Gibt es ausgediente oder bald ausgediente Militärschiessplätze oder Anlagen, welche sich für jagdliche Schiessanlagen eignen würden?
4. Wie unterstützen unsere Nachbarkantone die gesetzlich auferlegten Schiessübungen der Jägerinnen und Jäger in den jagdlichen Schiessanlagen finanziell?
 - a. Unterstützungsbeiträge für die ausführenden Schiess-Vereine?
 - b. Unterstützungsbeiträge für die Jägerinnen und Jäger?
5. Wird sich der Kanton Freiburg an den finanziellen Kosten für jagdliche Schiessanlagen (Sanierung, Erneuerung bestehender Anlagen oder Neuanlagen) beteiligen? Falls nicht, mit welcher Begründung muss sich der Kanton nicht an den Investitionen beteiligen?
6. Plant der Kanton Freiburg Schiessanlagen für verschiedene Schiessdisziplinen und Interessengruppen (Schützen, Jäger, Polizei, Militär)?
 - a. Wenn ja, bis wann wird ein solches Projekt realisiert sein? Sind die Interessengruppen in das Projekt einbezogen? Kann sich der Staatsrat in einem solchen Fall auch lärmgeschützte, zeitunabhängig benutzbare Schiessanlagen vorstellen (Indoor)?
 - b. Wenn nein, kann der Staatsrat ein solches Projekt in Betracht ziehen und zeitnah, innerhalb von 5 Jahren realisieren?

Wir danken dem Staatsrat schon jetzt für die zeitnahe Beantwortung unserer Fragen und hoffen sehr, dass die Jägerinnen und Jäger, die durch die Sektionen und den Freiburger Jagdverband vertreten werden, für ihren Aufwand und für die Übernahme dieser gesetzlichen Aufgabe durch den Kanton Freiburg entsprechend unterstützt werden können.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

Anfrage 2025-GC-39

Kosten der Anzahl parlamentarischer Vorstösse

Urheber/in:	Baschung Carole, Tschümperlin Dominic
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	–
Einreichung:	11.02.25
Begründung:	11.02.25
Überweisung an den Staatsrat:	11.02.25

Begehren

Die Finanzen des Staates Freiburg befinden sich bekanntlich in desolatem Zustand. Der Staatsrat hat seine Sanierungsbestrebungen diesbezüglich bereits angekündigt.

Gleichzeitig fällt auf, dass die staatliche Regulierungsdichte immer grössere Ausmasse annimmt. Es ist anzunehmen, dass die hohe Regulierung ebenfalls hohe Kosten nach sich zieht. Etwa neue Überwachungsbehörden ziehen schliesslich mindestens weitere Personal- und Infrastrukturkosten nach sich. Ein hoher Teil dieser Regulierungen ist auf parlamentarische Vorstösse zurückzuführen.

In letzter Zeit ist zu beobachten, dass die Zahl der parlamentarischen Vorstösse geradezu explodiert. Gewisse Ratsmitglieder bringen es auf halbjährlich beinahe 20 Vorstösse. Eine drastische Erhöhung parlamentarischer Vorstösse ist auch im nationalen Parlament zu beobachten, wo der Nationalrat gerade einer Limitierung der parlamentarischen Vorstösse der Parlamentsmitglieder Folge geleistet hat.

In Anbetracht dessen, dass der Kanton Freiburg Kosten sparen muss und die parlamentarischen Vorstösse häufig zu hoher Regulierungsdichte führen, stellen wir folgende Fragen:

1. Wie viele parlamentarische Vorstösse wurden in der laufenden Legislatur eingereicht?
2. Wie viele parlamentarische Vorstösse reicht ein Parlamentsmitglied im Schnitt pro Legislatur und/oder pro Jahr ein?
3. Zeigt sich eine steigende Tendenz an der Verwendung und Einreichung parlamentarischer Vorstösse in den letzten drei Legislaturen?
4. Wie teilen sich die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse nach den zur Verfügung stehenden Kategorien auf?
5. Wie viele parlamentarische Vorstösse hatten bzw. haben eine gesetzgeberische Aktivität zur Folge? Wie viele sind aktuell beim Staatsrat offen bzw. unbeantwortet?
6. Was kostet die Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses? Dabei interessieren erstens die Vollkostenrechnung, welche Löhne (inklusive Lohnnebenkosten), Büro-, IT- und Verwaltungskosten, Übersetzung, Berichtskosten umfasst, und zweitens die Folgekosten der parlamentarischen Vorstösse.
7. Wie viele der in der laufenden Legislatur eingereichten parlamentarischen Vorstösse erfordern zu ihrer Beantwortung einen Bericht, welcher entweder von der Verwaltung oder von externen Beratern verfasst wurde bzw. wird?

8. Wie viele dieser Berichte wurden bzw. werden von externen Beratern verfasst?
 9. Wie hoch waren die Kosten der von externen Beratern verfassten Berichte?
 10. Wie viele dieser Vorstösse wurden von Mitgliedern des Parlamentes eingereicht, welche selber ein Beratungsunternehmen führen oder dort in einer leitenden oder beaufsichtigenden Funktion tätig sind, an diesem beteiligt sind oder in anderer Form direkt von ihrem Vorstoss profitieren können?
 11. Könnten Kosten mit einer Limitierung parlamentarischer Vorstösse und einer geringeren Regulierungsdichte eingespart werden? Könnten Kosten durch die Anwendung von KI eingespart werden?
 12. Wäre eine Limitierung parlamentarischer Vorstösse verfassungsrechtlich möglich?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Mandat 2025-GC-40

Diminuer les charges de l'Etat pour maintenir le pouvoir d'achat

Auteur-e :	Clément Christian, de Weck Antoinette, Bortoluzzi Flavio, Brodard Claude, Peiry Stéphane, Menoud-Baldi Luana, Glasson Benoît, Riedo Bruno, Beaud Catherine, Freiburghaus Andreas
Nombre de cosignataires :	30
Dépôt :	11.02.25
Développement :	11.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	11.02.25

Dépôt et développement

L'Etat de Fribourg prévoit un déficit structurel de 170 millions de francs par année dès 2026. A l'heure où plusieurs cantons voisins ont instauré des réductions fiscales, une augmentation des impôts et une perte de pouvoir d'achat seraient difficilement compréhensibles pour les citoyennes et citoyens sans que des mesures pour réduire les dépenses de l'Etat aient d'abord été entreprises.

L'Etat doit continuer à remplir ses missions premières et offrir un service adéquat à ses citoyennes et citoyens ainsi qu'aux entreprises. Il doit également maintenir son attrait en tant qu'employeur en proposant des ajustements salariaux supportables, en adéquation avec le secteur privé. Pour y parvenir, il doit à tout prix viser l'efficacité, prioriser ses tâches et demander quelques efforts supplémentaires aux employé-e-s. Nous ne sommes pas favorables à des licenciements mais estimons que l'évolution des augmentations de postes doit être revue et canalisée. Aussi, nous demandons au Conseil d'Etat de mettre en place les mesures suivantes :

1. Afin de rationaliser le nombre de collaborateurs et collaboratrices dans les services, nous demandons d'introduire une période de carence de six mois pour les postes vacants non essentiels au fonctionnement de l'Etat avant leur mise au concours, les exceptions étant définies par le Conseil d'Etat. Une compensation des postes par des mandats externes n'est pas possible. Une fois le besoin analysé, les directions devront valider la reconduction ou la suppression du poste. Cette mesure doit être mise en œuvre de suite.
2. Afin de contenir l'évolution de la masse salariale, nous demandons que la création de nouveaux postes soit inférieure ou égale, pour les années 2026 à 2028, à l'augmentation en pourcentage de la population fribourgeoise résidente.
3. Afin d'augmenter la productivité des employé-e-s de l'Etat dans leurs tâches de base, nous demandons d'exclure des heures de travail les journées ou activités non productives telles que le temps laissé au sport ou à la participation à des événements non essentiels.
4. Afin de gagner en productivité et d'améliorer le service aux citoyennes et citoyens, nous demandons de réorganiser le fonctionnement de l'Etat en fusionnant les services qui pourraient l'être, y compris entre directions, ou de le réorganiser en équipes agiles interdisciplinaires et transversales où les décisions pratiques peuvent être prises sans passer par la hiérarchie. Enfin, nous estimons que des centres de compétences au sein de

l'Etat doivent être créés pour certaines missions (comptabilité, juridique, communication, secrétariat, etc.)

5. Afin de prioriser les subventions essentielles ayant le plus d'impact et d'en limiter les coûts, nous demandons de prendre les mesures pour réduire, pour les budgets 2026-2027-2028, la limite des subventions à 39 % des recettes fiscales cantonales, soit au même niveau que pour le budget 2025. Nous demandons également au Conseil d'Etat de nous proposer d'ici à la fin de la législature une modification de la loi sur les subventions.
6. Afin de réduire à moyen terme les coûts de l'informatique, nous demandons de prendre les mesures, notamment de standardisation, de partage de logiciels avec d'autres cantons, de synergies avec les Hautes écoles, d'externalisation et d'investissement, pour abaisser dans les trois ans de manière pérenne les coûts de maintenance de l'informatique à 40 % du budget du SITel.
7. Afin de limiter les coûts d'investissement et d'entretien futur des bâtiments de l'Etat, nous demandons, dans les projets d'assainissement, de transformation ou de construction, de supprimer les postes sans objectif fonctionnel et d'opter pour les solutions les plus économiques tenant compte des coûts de maintenance. La pondération du critère financier, y compris celui des coûts de maintenance, doit être augmentée dans les appels d'offre.
8. Afin de limiter les dépenses liées aux projets de l'Etat en cours ou à venir et celles liées aux mandats externes, nous demandons une analyse complète des projets et des mandats sous l'angle de l'adéquation de ceux-ci en lien avec les besoins, les priorités et les aspects financiers. Au terme de l'analyse, d'ici à la fin de l'année, nous demandons que les projets non nécessaires soient abandonnés et que les projets non urgents soient reportés.
9. Afin de réduire les pertes et de reprioriser les ressources de l'Etat, nous demandons de mettre en vente les propriétés de l'Etat (chalets, alpages, domaines agricoles, etc.) qui n'ont pas de lien avec ses fonctions principales et sa mission ou qui ne font pas partie du patrimoine historique ou culturel.
10. Afin de saisir l'opportunité d'augmenter significativement les rentrées fiscales provenant des personnes morales et physiques employées par celles-ci, nous demandons de prendre les mesures pour pouvoir accueillir de nouvelles très grandes entreprises au fort potentiel fiscal, notamment en réservant exclusivement certaines zones d'activité à cet effet et en les rendant conformes à une destination commerciale dans les plus proches délais. Nous demandons aussi au Conseil d'Etat d'être actif dès à présent dans l'acquisition d'éventuelles nouvelles zones d'activités propriété de tiers.
11. Afin d'augmenter les revenus de l'Etat sans péjorer le pouvoir d'achat des citoyennes et citoyens ni diminuer l'attractivité du canton, au cas où une augmentation des produits serait nécessaire après toutes les mesures de réduction des charges, nous demandons d'agir sur des revenus non récurrents tels que l'impôt sur les gains immobiliers.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-41

Facture OCN – Une augmentation de l'impôt sur le dos du Grand Conseil

Auteur-e :	Dupré Lucas, Kolly Gabriel
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	11.02.25
Développement :	11.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	11.02.25

Dépôt

L'OCN a fait parvenir, aux détenteurs de véhicules, la facture d'imposition de la LIVAR. Dans cette facture, nous pouvons lire en première phrase d'explications :

« Le Grand Conseil a décidé d'indexer le tarif des impôts sur les véhicules de 5,2 % dès 2025 »

Pour rappel, c'est dans un contexte particulier que le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil la modification de la LIVAR pour appliquer une augmentation de 5,2% sur l'imposition des véhicules. Cette augmentation était souhaitée par le Conseil d'Etat pour boucler le budget 2025 de l'Etat.

Après un débat partisan et le soutien du Conseil d'Etat au projet de loi, la majorité du Grand Conseil a décidé de soutenir ce projet de loi.

Par ces propos, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat qualifie-t-il la phrase de l'OCN comme appropriée ?
2. Le Conseil d'Etat ne souhaite-t-il pas prendre ses responsabilités dans l'augmentation de l'imposition des véhicules ?
3. Les augmentations sur les factures des citoyens de notre canton sont également dues au durcissement de l'étiquette-énergie de la Confédération.
 - a. Pourquoi cette information ne figure-t-elle pas sur la facture ?
 - b. Pourquoi ne pas communiquer l'entier des informations directement aux citoyens, sachant que la plupart n'iront pas sur le site internet de l'OCN pour chercher les informations ?
4. Le Conseil d'Etat est-il mis au courant lors de la communication des établissements autonomes (HFR, OCN, ECAB, ...) ? Si oui, peut-il modifier ces informations ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-42

Création de valeur à court terme

Auteur-e :	Bapst Pierre-Alain, Vonlanthen Alexandre
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	11.02.25
Développement :	11.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	11.02.25

Dépôt

Le Canton de Fribourg est souvent présenté comme un canton « pauvre » malgré de nombreux atouts stratégiques : position géographique centrale, bilinguisme, Université de Fribourg et Hautes écoles, tissus d'entreprises dynamiques, etc. Le fait que notre canton compte le plus grand nombre de pendulaires atteste ceci. Dans la perspective de l'élaboration du budget 2026, la question de l'équilibre financier se pose avec d'autant plus d'acuité que certains préconisent une hausse d'impôts alors que d'autres envisagent la réduction des charges de l'Etat. Concernant la situation fiscale des personnes physiques dans le Canton de Fribourg, un rapport très récent de l'Administration fédérale des finances ([91633.pdf](#), page 6) montre que le Canton de Fribourg fait partie des sept cantons qui exploitent le plus le potentiel fiscal des personnes physiques.

Le PLR souhaite, pour sa part, explorer activement les pistes permettant de créer de la valeur à court terme, afin d'élargir l'assiette fiscale et d'éviter une augmentation du coefficient d'impôt. Parallèlement à des projets structurants de long terme (tels que la route de liaison Marly–Matran, la rénovation du bâtiment de Chimie, la création de logements pour accueillir la main-d'œuvre, etc.), il est urgent d'identifier des mesures et des projets pouvant générer rapidement de nouvelles recettes, soutenir l'innovation et l'entrepreneuriat et renforcer l'attractivité économique du canton.

Dans ce contexte, nous adressons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Stratégie globale de création de valeur à court terme

Quelles mesures spécifiques le Conseil d'Etat entend-il mettre en place, dans l'immédiat ou à brève échéance, pour stimuler la création de valeur et l'élargissement de l'assiette fiscale ?

2. Propositions au travers de la loi sur l'innovation

Dans le cadre de l'élaboration de la loi sur l'innovation et de ses bases légales, quelles pistes concrètes le Conseil d'Etat envisage-t-il pour encourager l'entrepreneuriat et attirer de nouvelles entreprises à haute valeur ajoutée dans notre canton ?

3. Opportunités sur le site de la Caserne de la Poya

Ce site représente un potentiel particulier de développement économique ou d'accueil d'entreprises innovantes. Le Conseil d'Etat prévoit-il des démarches ou des partenariats pour valoriser le site Caserne de la Poya à court terme ?

4. Exploitation des sites existants de l'EPCF (St-Aubin, La Maillard à Romont, etc.)

Comment le Conseil d'Etat compte-t-il créer de la valeur sur ces sites afin de développer des projets générateurs d'emplois et de recettes fiscales supplémentaires ? Des synergies avec d'autres acteurs (privés, université, hautes écoles, etc.) sont-elles envisagées ?

5. Procédure accélérée et leçons tirées de l'exemple « Rolex »

L'octroi rapide d'un permis de construire pour Rolex a démontré qu'il était possible de mobiliser rapidement l'administration pour soutenir un investissement majeur. Quelles leçons concrètes le Conseil d'Etat tire-t-il de cette expérience pour d'autres projets à fort potentiel de création de valeur ? Est-il envisagé de formaliser une « voie rapide » pour l'instruction de dossiers stratégiques ?

6. Identification et priorisation des projets à haut potentiel

Le Conseil d'Etat dispose-t-il d'une liste actualisée des projets (publics ou privés) à haut potentiel de création de valeur ? Serait-il prêt à mettre en place une procédure de traitement prioritaire (en termes d'autorisations, de soutien, de suivi) pour ces projets permettant un impact économique rapide ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Postulat 2025-GC-43

Evolution du statut du personnel de l'HFR et du RFSM

Auteur-e :	Peiry Stéphane, Schumacher Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	27
Dépôt :	11.02.25
Développement :	11.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	12.02.25

Dépôt et développement

La question du statut du personnel de l'HFR et du RFSM est un serpent de mer de la politique fribourgeoise.

L'application de la loi sur le personnel de l'Etat (ci-après : LPers) au personnel de l'HFR et du RFSM ne semble plus adéquate à la vue des problématiques propres au secteur hospitalier (horaires irréguliers, travail de nuit et du dimanche, etc.) et du souhait d'autonomie exprimé par l'HFR afin de motiver ses équipes et de répondre aux demandes de son personnel en matière de rémunération et de flexibilisation.

A la réponse à la motion 2017-GC-39 des députés Markus Bapst et Peter Wüthrich, le Conseil d'Etat estimait, le 1^{er} mai 2018, que « la LPers ne fournit plus le cadre adéquat pour la gestion du personnel hospitalier ». Et le Conseil d'Etat proposait, dans le cadre du fractionnement de la motion, d'accepter la motion en ce qui concerne la sortie de la LPers avec la variante de créer une loi sur le personnel hospitalier. La motion avait toutefois été retirée.

Six ans plus tard, cette fois-ci en répondant à la question 2023-GC-286 du député Sébastien Dorthe, le Conseil d'Etat « n'entend pas proposer des modifications légales concernant le statut du personnel hospitalier ».

Ce petit historique étant posé, les postulants soussignés font néanmoins les constats suivants :

1. Un établissement hospitalier adapté aux exigences actuelles de l'évolution de la santé se doit, afin d'assumer une prise en charge optimale de ses patients, tant du point de vue économique que du point de vue médical, de bénéficier d'une autonomie plus grande dans le domaine de la gestion de son personnel. Il s'agit aussi d'une demande exprimée lors des échanges entre les membres de la sous-commission HFR de la CFG et la direction de l'HFR ;
2. Le travail de nuit et du dimanche peut être un facteur de découragement pour le personnel et une rémunération plus flexible ou avec d'autres types de compensations peuvent y remédier ;
3. L'assainissement financier de l'HFR devient urgent, aussi bien pour l'avenir de notre hôpital que pour les finances de l'Etat ;
4. Les charges de personnel de l'HFR représentent toujours 70 % des charges totales de l'HFR (c'était déjà le cas en 2018) et l'augmentation est constante et continue ;
5. Et surtout, les efforts financiers et d'efficience entrepris par l'HFR sont, chaque année, annihilés par l'augmentation automatique des charges de personnel (changement de

paliers, indexation décidée par le Conseil d'Etat), conséquences directes de l'application de LPers.

Si la décision de modifier le statut du personnel de l'HFR et du RFSM est une décision éminemment politique, elle serait l'une des principales, à côté de celles concernant la planification hospitalière ou l'attribution des prestations d'intérêt général (ci-après : PIG), qui permettraient d'avoir une influence sur l'assainissement des finances de l'HFR, respectivement de l'Etat de Fribourg.

C'est pourquoi, nonobstant la réponse donnée par le Conseil d'Etat à la question du député Dorthe, nous pensons qu'il est maintenant nécessaire et utile à la prise de décision d'analyser les conséquences positives et négatives d'une évolution du statut du personnel de l'HFR et du RFSM, en intégrant au moins les variantes ci-dessous :

1. la sortie de l'ensemble du personnel de l'HFR et du RFSM de la LPers (avec création d'une loi spéciale ou la conclusion de CCT, comme cela ressortait des variantes proposées dans la réponse à la motion 2017-GC-39) ;
2. la sortie du personnel non médical de la LPers (personnel employé de l'administration, de l'intendance et de la partie hôtelière), là également avec la création d'une loi spéciale ou la conclusion de CCT ;
3. la création d'une loi spéciale sur le personnel futur de l'HFR et du RFSM (le personnel actuel restant soumis à la LPers), par exemple pour les employés engagés depuis le 1^{er} janvier 2027 au plus tôt ;
4. toute autre variante que le Conseil d'Etat jugera nécessaire.

L'assainissement financier de l'HFR, avec en perspective la construction d'un nouvel hôpital à l'horizon de 2035, est l'un des plus grands défis du Canton de Fribourg. L'immobilisme n'a plus lieu d'être et les institutions politiques que sont le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent faire preuve de courage dans ce dossier.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-44

Renforcer la gestion et le suivi des subventions cantonales

Auteur-e :	Dorthe Sébastien, Michellod Savio
Nombre de cosignataires :	17
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	12.02.25

Dépôt et développement

Les subventions cantonales jouent un rôle essentiel dans le soutien aux besoins croissants de la population. Toutefois, avec une part des recettes fiscales atteignant la limite de 41 %, il devient impératif d'assurer une gestion durable et équitable des finances cantonales, en adéquation avec les capacités budgétaires de l'Etat.

L'objectif de cette motion est triple :

1. **garantir une gestion durable et équitable** des finances cantonales en optimisant l'octroi des subventions et en évitant les doublons ou les financements inefficaces ;
2. **répondre aux besoins croissants de la population** en veillant à ce que les subventions ciblent prioritairement les domaines d'intérêt public et les bénéficiaires qui en ont réellement besoin ;
3. **assurer la confiance des citoyens** dans l'utilisation des ressources publiques grâce à une transparence accrue et un contrôle renforcé de l'attribution et de l'utilisation des subventions.

Cette motion, en s'appuyant sur les bases légales existantes de la loi sur les subventions (LSub) et de son règlement d'exécution (RSub), vise à améliorer la gestion des subventions tout en respectant les principes d'économie, d'efficience et de subsidiarité inscrits dans ces textes.

Par la présente, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un projet de révision de la LSub et, si nécessaire, de son règlement d'exécution (RSub) afin de :

1. renforcer la gouvernance des subventions :

- > instituer un suivi annuel des subventions critiques (en fonction de leur montant ou de leur impact), en plus des examens tous les six ans prévus par l'article 35 LSub ;
- > clarifier les rôles et les responsabilités des directions concernées et de la Commission de coordination (art. 35 LSub, art. 17 et 18 RSub).

2. améliorer la transparence :

- > mettre à jour régulièrement l'inventaire des subventions (art. 7 LSub et art. 4 RSub) et le rendre accessible au public ;
- > publier les rapports d'examen et les mesures prises en conséquence (art. 35 LSub, art. 20 et 21 RSub).

3. garantir l'adéquation aux priorités cantonales :

- > revoir l'ordre de priorité dans le traitement des demandes de subventions (art. 32 al. 2 LSub et art. 13 RSub), en privilégiant les projets alignés sur les objectifs stratégiques cantonaux ;
- > prévoir une révision ou une suppression des subventions non conformes aux objectifs d'intérêt public ou aux critères d'efficience.

4. introduire des mesures d'adaptation en cas de dépassement du seuil de 41 % des recettes fiscales (art. 21 LSub et art. 10 RSub).

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-45

**Entre rigueur financière et respect de la volonté populaire :
quelle est la priorité du Conseil d'Etat ?**

Auteur-e :	Dorthe Sébastien, Michellod Savio
------------	-----------------------------------

Nombre de cosignataires :	–
---------------------------	---

Dépôt :	12.02.25
---------	----------

Développement :	12.02.25
-----------------	----------

Transmission au Conseil d'Etat :	12.02.25
----------------------------------	----------

Dépôt

Le Conseil d'Etat a récemment évoqué la possibilité de revenir sur certaines décisions adoptées par le Grand Conseil, invoquant la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Bien que la prudence budgétaire soit compréhensible, cette démarche soulève des interrogations quant à l'équilibre entre la rigueur financière et le respect des décisions démocratiques.

Si le Grand Conseil, élu par la population, peut voir ses votes révisés au nom de l'économie, le Conseil d'Etat pourrait-il envisager la même approche à l'égard de décisions émanant directement d'un vote populaire ? Autrement dit, l'expression citoyenne resterait-elle intégralement respectée, même lorsqu'il s'agit de « faire des économies » ?

Nous serions reconnaissants au Conseil d'Etat de bien vouloir préciser son point de vue à ce sujet et de confirmer si, à ses yeux, une décision populaire pourrait également être différée ou réexaminée pour des raisons d'économie.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Postulat 2025-GC-46

Horaires atypiques : un casse-tête pour l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale

Auteur-e :	Meyer Loetscher Anne, Seewer Bojan Konstantin
Nombre de cosignataires :	12
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	12.02.25

Dépôt et développement

Plusieurs professions nécessitent des systèmes de garde adaptés aux horaires atypiques. Ces métiers impliquent souvent du travail de nuit, en soirée, les week-ends ou des horaires irréguliers.

Les parents doivent user de créativité pour trouver une façon d'harmoniser leur vie familiale à leurs conditions de travail. En réduisant leur temps de travail ou en ajustant leurs horaires, ils tentent de maximiser leur présence à la maison. Néanmoins, lorsqu'un couple choisit de se croiser pour gérer ses horaires de travail et maximiser sa présence à la maison, cela peut avoir des conséquences sur la relation. Résultat : stress et conflits sont souvent au rendez-vous, ce qui pousse parfois le couple à quitter la profession.

Une autre option fréquemment adoptée est l'implication des grands-parents qui, bien que souvent eux-mêmes actifs professionnellement, choisissent parfois de diminuer leurs heures de travail pour offrir leur soutien à la famille.

La conciliation famille-travail est sur toutes les lèvres mais, pour en profiter, encore faut-il entrer dans le moule. Si les parents aux horaires fixes font déjà face à certains défis, ceux aux horaires non conventionnels et variables pâtissent d'un manque de services criant.

Les secteurs concernés sont souvent des secteurs où la pénurie du travail est plus forte. Il faut donc agir maintenant ! Il s'agit des secteurs suivants :

- > secteur de la santé
- > sécurité et secours
- > secteur du social
- > transport et logistique
- > hôtellerie, restauration et commerce
- > industrie et production
- > médias et communication
- > agriculture

Pour ne citer qu'eux.

Ces professions, essentielles à la société, engendrent souvent des contraintes familiales importantes, d'où la nécessité d'avoir des solutions de garde adaptées aux horaires irréguliers, abordables en termes financiers et de proximité.

Certes, le Canton de Fribourg propose le service de la Croix rouge qui répond essentiellement aux besoins de garde d'urgence et « La stratégie pour la petite enfance » souligne la pertinence d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, en particulier pour les horaires atypiques, sans pour autant émettre des pistes.

Ce postulat veut mettre la lumière sur un problème qui nécessite une réponse concrète et sans attendre pour lutter, entre autres, contre la pénurie du personnel dans des domaines essentiels à la société. Après des recherches, il s'avère que plusieurs pistes sont possibles, soit en aide aux structures, soit en aide aux familles.

1. Soutien aux structures d'accueil

Les crèches n'étendent généralement pas leurs horaires de garde pour plusieurs raisons, notamment :

- > les salaires en dehors des horaires standards (soirée, nuit, week-end) sont souvent plus élevés, rendant le modèle difficilement rentable ;
- > bien que certains parents aient des horaires atypiques, la demande reste souvent insuffisante pour justifier l'ouverture prolongée des crèches ;
- > étendre les horaires signifie que les enfants pourraient passer des journées très longues en collectivité, ce qui peut être fatigant et peu adapté à leur développement ;
- > il existe peu d'avantages financiers pour encourager l'ouverture prolongée des structures d'accueil.

Quelles options ? (liste non exhaustive)

- > un développement des accueillantes en milieu familial ou des gardes d'enfants à domicile agréées
- > des initiatives comme les garderies d'urgence (ex. "Chaperon Rouge")
- > des crèches organisées au sein d'entreprises ou en partenariat avec elles
- > le développement des crèches existantes dans les établissements de droit public dotés de la personnalité juridique (type HFR)
- > si la demande pour des horaires atypiques devient plus forte, les crèches pourraient être amenées à adapter leur fonctionnement à l'avenir, à condition de trouver un modèle économiquement viable.

Mesures possibles mais d'autres existent sans doute aussi :

- > subventions pour des crèches à horaires étendus : encourager et financer des structures qui proposent des gardes en soirée, tôt le matin ou le week-end
- > soutien aux accueillantes familiales : encourager et mieux rémunérer ces professionnelles qui peuvent accueillir des enfants en dehors des horaires de crèche
- > soutien financier par une déduction ou des allègements aux entreprises, aux établissements de droit public dotés de la personnalité juridique et aux institutions qui ont une crèche interne
- > mise en place de plateformes de mise en relation : faciliter l'accès à des solutions de garde adaptées via des outils numériques centralisés.

2. Aides financières pour les familles

Dans les structures, la norme est d'avoir des horaires fixes. Néanmoins, et pour autant qu'il y ait de la place, les crèches acceptent le placement d'enfants à horaires irréguliers, en « halte-garderie ». Celui-ci n'est pas soumis au même règlement de subventionnements. Le tarif est donc plus cher.

Mesures possibles, mais d'autres existent sans doute aussi :

- > augmentation des subventions pour les familles aux horaires atypiques : offrir des aides spécifiques pour le financement des crèches, des gardes à domicile ou d'accueil en milieu familial aux horaires décalés ;
- > allègements fiscaux : déductions plus importantes pour les frais de garde des enfants dont les parents ont des horaires non conventionnels.

3. Sensibilisation et reconnaissance des besoins spécifiques

Mesures possibles, mais d'autres existent sans doute aussi :

- > campagnes d'information : faire connaître les différentes solutions de garde disponibles et sensibiliser les acteurs économiques et sociaux aux enjeux des horaires atypiques.

Par ce postulat, nous demandons d'étudier la pertinence, la faisabilité et l'estimation de coûts de mesures indiquées ci-dessus. La liste n'étant pas exhaustive, elle peut être complétée. **Le but est de cibler en priorité les métiers où la pénurie de professionnels est forte.**

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-47

Structures d'accueil de l'enfance, quels sont les enjeux et perspectives ?

Auteur-e :	Bapst Pierre-Alain, Savoy Françoise
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	12.02.25

Dépôt

En juin 2024, l'étude réalisée par l'entreprise Microgis « *Diagnostic et prospective en matière de places d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Fribourg* » mettait en lumière un manque évalué à quelque 1'500 places d'accueil extrafamilial de jour pour les âges préscolaires au niveau cantonal afin de combler l'écart au besoin quantifié au motif de la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle. Pour les âges scolaires, la couverture actuelle ne permet de répondre qu'à quelque 56,8 % des besoins, représentant un manque de places évalués à quelque 4'700 sur l'ensemble du territoire cantonal.

Les perspectives démographiques pour le Canton de Fribourg annoncent une forte augmentation de la population et, par conséquent, les besoins en places d'accueil extrafamilial continueront d'augmenter également. Dans ce contexte, il est important de pouvoir disposer sur l'ensemble du territoire cantonal de structures d'accueil de l'enfance capable de répondre aux besoins.

La loi sur les structures d'accueil de l'enfance (ci-après : LStE) du 9 juin 2011 vise à garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Elle assure des prestations de qualité qui sont financièrement accessibles pour tous (*Art.1, al.1 But et objectifs*).

L'article 6 alinéa 3 de cette même loi indique que « *En fonction de l'évaluation des besoins, les communes proposent, soutiennent et subventionnent un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire.* »

L'article 7 alinéa 1 mentionne que « *l'Etat favorise la mise en place de structures d'accueil.* »

Actuellement, l'organisation des structures d'accueil de l'enfance diffère, parfois beaucoup, entre les districts et les communes de notre canton. Certaines communes ont mis en place des structures régionales et profitent ainsi de synergies au niveau de leur fonctionnement tant pour les enfants, les parents et les communes.

En tenant compte du contexte ci-dessus, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Selon l'article 7 alinéa 1 de la LStE, l'Etat favorise activement la mise en place de structures d'accueil extrafamilial de jour. Pourrions-nous avoir des précisions en la matière ?
 2. Dans quelle mesure, est-il possible de créer un fonds commun (canton, communes et employeurs) à l'image des Cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève, pour améliorer le processus de conciliation de la vie familiale et professionnelle et permettre une augmentation conséquente et rapide du nombre de places créées à l'instar des cantons qui connaissent une contribution tripartite à un fonds ?
 3. Est-ce que le cadre légal fribourgeois actuel permet de créer ce fonds ? Si non, quelles sont les modifications légales à apporter et quelles en seraient les impacts ?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-48

Pour des réductions de primes de l'assurance-maladie plus justes

Auteur-e :	Bapst Pierre-Alain, Berset Nicolas
Nombre de cosignataires :	20
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.25

Dépôt et développement

La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (ci-après : LaLAMal) dans le Canton de Fribourg vise à garantir l'accès à l'assurance-maladie de base pour toutes et tous. A ce titre, l'Etat accorde une réduction de primes aux personnes « de condition économique modeste ». Or, l'état actuel de la loi ne précise pas la situation dans laquelle une personne se retrouve à disposer de ressources financières insuffisantes non pas en raison d'une situation subie, mais bien d'un choix délibéré (p. ex. réduction volontaire du taux d'activité, organisation patrimoniale visant à réduire artificiellement les revenus, etc.).

Afin d'assurer une plus grande justice dans l'attribution des aides publiques et de préserver l'équilibre économique des finances cantonales, il importe de préciser clairement qu'une personne qui se met volontairement dans une situation de faibles ressources ne peut être considérée comme étant « de condition économique modeste ». Cette modification législative a pour objectif :

- > d'éviter le soutien financier par la collectivité de comportements relevant d'un choix personnel conduisant volontairement à une baisse de revenu ;
- > de préserver les deniers publics pour les personnes qui en ont réellement besoin, en raison d'une situation subie et non d'une décision personnelle visant à bénéficier de subsides.

Par la présente motion, nous invitons le Conseil d'Etat à inscrire dans la LaLAMal un nouvel article précisant que n'est notamment pas considérée comme étant de condition économique modeste toute personne dont l'insuffisance de ressources financières résulte d'un choix délibéré de sa part. En effet, certaines personnes diminuent leur taux ou cessent leur activité afin de réduire artificiellement leur revenu ou leur fortune.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat doit tenir compte des éléments suivants :

1. Principe d'équité et de responsabilité individuelle

- > Il est essentiel de distinguer les assurés se trouvant dans une situation de précarité involontaire de ceux qui adoptent, en toute connaissance de cause, un mode de vie entraînant une baisse artificielle de leur revenu.
- > Les aides publiques (réduction de primes, aide sociale, etc.) doivent cibler en priorité les personnes qui subissent une perte de revenu ou d'emploi et qui ne peuvent dès lors faire face à leurs obligations financières.

2. Préservation de l'équilibre financier et juste utilisation des ressources publiques

- > En limitant l'accès à la réduction de primes pour les cas d'insuffisance de revenu résultant d'un choix personnel, la collectivité se protège de dépenses indues.
- > Cette clarification législative contribue à maintenir la pérennité du système de subventions des primes d'assurance-maladie en se recentrant sur la mission première de solidarité vis-à-vis des personnes réellement démunies.

3. Conformité avec l'esprit de la LAMal

- > La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) promeut l'idée d'un accès universel à l'assurance-maladie de base tout en laissant aux cantons le soin d'organiser et de financer les réductions de primes selon leurs critères sociaux.
 - > Les cantons disposent ainsi d'une marge de manœuvre pour préciser la notion de « condition économique modeste ». Il s'agit ici de clarifier une situation potentiellement abusivement interprétée.
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-49

Création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des chauffages à distance (CAD)

Auteur-e :	Dorthe Sébastien, Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	22
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.25

Dépôt et développement

Les chauffages à distance (CAD) jouent un rôle essentiel dans la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, plusieurs problématiques ont été identifiées dans le Canton de Fribourg concernant la gestion et la régulation des CAD.

Constats :

- I. Monopole de fait de certains prestataires :
 - **Implantation dominante de Groupe E** : le Groupe E est largement implanté en Ville de Fribourg, dans sa périphérie et au-delà (Belfaux, Noréaz, Grolley, Courtepin, etc.), ce qui limite la présence d'autres acteurs sur le marché des CAD. Dans une moindre mesure, cette situation se retrouve également à Bulle avec GESA, qui joue un rôle prépondérant dans cette région.
 - **Absence de concurrence** : La prédominance d'un seul prestataire peut conduire à un manque de concurrence, ce qui peut entraîner des répercussions sur les prix et la qualité des services offerts aux consommateurs.
- II. Limites à l'entrée de nouveaux acteurs :
 - **Investissements importants** : Les CAD nécessitent des investissements conséquents, ce qui constitue une barrière à l'entrée sur le marché de nouveaux prestataires.
 - **Risques de doublons** : L'implantation de plusieurs infrastructures similaires dans un même secteur est inefficace et économiquement non viable.
 - **Rentabilité conditionnée** : Un nombre suffisant de raccordements est nécessaire pour assurer la rentabilité d'un CAD, ce qui complique l'implantation de nouveaux acteurs, surtout dans des zones déjà desservies.
- III. Manque de choix pour les consommateurs :
 - **Absence de concurrence tarifaire** : Les consommateurs se retrouvent souvent dans l'impossibilité de comparer les offres et de choisir le prestataire le plus avantageux. Dans notre canton, il existe des secteurs où cela a pu se vérifier et cette absence de choix entraîne des problèmes pour les consommateurs.
 - **Absence d'alternative** : Avec la transition énergétique, le CAD peut devenir la seule solution envisageable, notamment dans les villes et ses environs, dans des zones où les PAC géothermiques sont interdites.

Proposition :

La mise en place d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des CAD est une solution pour répondre à ces problématiques. Cet organe aurait pour missions principales :

- **Analyse et comparaison des prix :** Examiner les taxes de raccordement et les tarifs de consommation pratiqués par les différents prestataires, y compris les entités privées.
- **Transparence :** Publier des rapports réguliers sur les coûts et les tarifs afin d'informer les consommateurs et les autorités.
- **Régulation :** Proposer des directives et des recommandations pour assurer une concurrence loyale et éviter les abus de position dominante.
- **Protection des consommateurs :** Veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables, et que les services offerts soient de qualité.

Arguments en faveur de la création de l'organe :

- I. Assurer une concurrence équitable :
 - Un organe de régulation peut prévenir les pratiques anticoncurrentielles et favoriser l'entrée de nouveaux acteurs lorsque cela est possible, sans créer de doublons inefficaces.
 - Il peut également encourager les innovations technologiques et les solutions énergétiques alternatives.
- II. Protection des consommateurs :
 - En garantissant la transparence des prix et en surveillant les tarifs, l'organe protégera les consommateurs contre des coûts excessifs.
 - Il offrira un recours en cas de litiges ou de désaccords avec les prestataires.
- III. Encourager la transition énergétique :
 - Une régulation efficace peut stimuler l'adoption des CAD en assurant que les infrastructures sont développées de manière optimale et durable.
 - Elle peut promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.
- IV. Expérience positive d'autres secteurs :
 - D'autres secteurs, tels que les télécommunications ou l'énergie électrique, disposent déjà d'organes de régulation qui ont démontré leur utilité pour équilibrer les intérêts des différents acteurs et protéger les consommateurs.

Conclusion :

Au vu des enjeux économiques, environnementaux et sociaux liés aux chauffages à distance, il est impératif d'établir un cadre réglementaire clair et efficace. La création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation permettra de garantir que le développement des CAD se fasse dans l'intérêt général, en assurant la transparence, la concurrence loyale et la protection des consommateurs. Nous invitons donc le Conseil d'État à élaborer un projet de loi en ce sens.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-51

Travaux non conformes, circonstances particulières

Auteur-e :	Savary Daniel, Wicht Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.25

Dépôt et développement

Bien souvent, lors d'une transformation d'un ouvrage, des difficultés apparaissent en cours de travaux, obligeant ainsi le maître d'ouvrage à modifier ce qui était prévu dans le permis de construire. Il peut s'agir, par exemple, d'un pourrissement avancé d'une structure en bois, invisible de prime abord, de murs dont les fondations sont clairement insuffisantes, d'une structure instable et potentiellement dangereuse, d'une géologie défavorable des sols, de venues d'eau et de tout autre imprévu qui ne se révèle qu'en cours de travaux.

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATeC) ne prévoit pas ces cas de figure et ne donne que peu de possibilités d'agir aux Préfectures ou à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) pour les situations hors de la zone à bâtir.

En effet, dans le cadre d'un permis de construire, seuls l'arrêt des travaux et leur régularisation via une nouvelle procédure ou le rétablissement de l'état initial sont définis. Pourtant, dans la pratique, le/la Préfet-e, après avoir été averti des difficultés rencontrées autorise parfois la poursuite des travaux, hors du cadre légal actuel. Mais souvent, il ordonne leur arrêt et oblige le maître d'ouvrage à recommencer une procédure complète de demande de permis de construire, laquelle peut durer des mois, voire des années dans les cas les plus extrêmes. De plus, chaque Préfet-e connaît une pratique différente, qui elle-même varie selon les circonstances. Il en résulte une grande insécurité du droit et une disparité de traitement de cas pourtant similaires, ou identiques, selon l'emplacement des travaux, ce qui n'est pas acceptable sur le même territoire cantonal et incite le maître d'ouvrage à ne pas aviser l'autorité lorsque surviennent les difficultés. La situation actuelle n'est pas équitable et ne tient pas compte des réalités du terrain.

Partant, il tombe sous le coup du bon sens qu'une certaine bienveillance doit pouvoir être observée par le/la Préfet-e pour des circonstances particulières comme énumérées plus haut. Par analogie, la DIME doit aussi pouvoir jouir des mêmes possibilités d'appréciation pour les situations hors de la zone à bâtir. Une marge de manœuvre devrait donc exister pour éviter un dommage disproportionné pour le maître d'ouvrage de bonne foi. Pour éviter les inégalités de traitement, elle devrait donc être définie, ainsi que les circonstances particulières y donnant droit. La possibilité d'autoriser la poursuite des travaux doit clairement apparaître dans la loi pour inciter le maître d'ouvrage à annoncer à l'autorité les problèmes rencontrés en cours de chantier. Pour la bonne forme, les exigences concernant notamment le bilan énergétique de l'ouvrage et la conservation du patrimoine seraient bien évidemment réservées. En revanche, elles devraient faire l'objet d'une consultation accélérée des services concernés afin de ne pas retarder les travaux de manière disproportionnée.

Cette motion demande que l'article 167 LATeC soit notamment complété dans le sens de ce qui précède et que le guide des constructions soit adapté en conséquence.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Mandat 2025-GC-54

Retrait du musée d'art contemporain à Middel du plan directeur cantonal

Auteur-e :	Roulin Daphné, Glauser Fritz, Dumas Jacques, Bortoluzzi Flavio, Menoud-Baldi Luana, Clément Christian, Dorthe Sébastien, Ingold François, Jaquier Armand, Bonny David
Nombre de cosignataires :	48
Dépôt :	12.02.25
Développement :	12.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.25

Dépôt et développement

Dans le plan directeur cantonal (PDC), le canton prévoit d'implanter un musée d'art contemporain à Middel (commune de Torny, district de la Glâne) sur un actuel site militaire (place d'exercices). L'objectif serait de transformer l'enceinte et les anciens bâtiments militaires en un musée et un parc agrémenté de sculptures et d'œuvres d'art. La surface totale est de quelque huit hectares.

En tant que signataires de ce mandat, nous estimons que ce projet doit être retiré du PDC pour plusieurs raisons.

Nous soutenons pleinement le développement culturel du district de la Glâne. Toutefois, implanter un musée au cœur de la campagne risque de disperser le potentiel touristique, au détriment des pôles culturels existants qui gagneraient à être renforcés pour maximiser leur attractivité. Concentrer les activités touristiques dans des pôles stratégiques ne présente pas seulement l'avantage d'une meilleure coordination régionale, mais améliore également leur accessibilité en transport public. Cela favorise une mobilité durable tout en augmentant l'affluence des visiteurs, clé du succès des infrastructures culturelles. Au contraire, à Middel, selon une étude de mobilité, 80% des visiteurs utiliseront leur voiture, malgré l'augmentation prévue de l'offre en transport public et un nouvel arrêt de bus. Ce projet de musée va ainsi à l'encontre d'un principe du PDC selon lequel les équipements touristiques et de loisirs doivent s'implanter dans des pôles d'importance régionale ou cantonale. L'objectif est clair : éviter la dispersion des installations touristiques sur l'ensemble du territoire cantonal, pour garantir une stratégie cohérente et efficace (fiche T110).

Implanter hors des pôles touristiques des équipements de tourisme est possible lorsque des raisons objectives de faisabilité le justifient. Il a ainsi été argumenté que le projet était imposé par sa destination puisque l'un de ses objectifs est la valorisation des ouvrages militaires existants. Néanmoins, *in casu*, les bâtiments militaires concernés ne sont pas inscrits au recensement de biens culturels à protéger (par exemple l'inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale PBC ou l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS). De plus, le site ne se trouve dans aucun des deux inventaires fédéraux militaires : d'une part celui des ouvrages historiques de combat et de commandement (ADAB), et d'autre part celui des constructions militaires (HOBIM). Torny est l'une des six positions en Suisse ayant reçu un système spécial d'engins guidés

(Torny, Hellchöpfli, Bettwil, Menzingen, Emmen, Schmidrüti). Néanmoins, c'est la seule et unique position de Menzingen (Zoug) qui a été intégrée à l'ADAB au nom de toutes les autres. Le Canton de Fribourg – contrairement au Canton de Zoug et sa fondation d'histoire militaire – avait renoncé à manifester son intérêt pour la conservation de la position de Torny. On peine ainsi à comprendre par quel motif objectif le Canton de Fribourg justifie la mise en valeur du site militaire à Torny.

Le PDC souligne encore que le projet serait imposé par sa destination en partie par la présence d'un panorama à 360°. Cependant, il est difficile de comprendre en quoi cette caractéristique constitue un argument déterminant pour la réalisation d'un parc de sculptures, dont la vocation ne nécessite pas impérativement une telle configuration visuelle. Il ne faut pas confondre un atout paysager et un impératif de faisabilité au sens de l'aménagement du territoire.

Récemment, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a émis la plus grande réserve quant à la possibilité pour la Confédération d'approuver le projet tel que présenté. En effet, des doutes importants existent quant à la compatibilité d'une nouvelle zone d'affectation isolée autorisant la construction de bâtiments avec les dispositions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. La présence d'installations militaires inutilisées et celle d'un panorama à 360° sur le paysage suisse « ne sauraient suffire sans autre démonstration à justifier à elles seules la localisation d'un projet de musée hors du milieu bâti » » (cf. La Liberté du 14 janvier 2025).

Il ne peut être ignoré que le projet de musée est porté par une fondation au passé trouble (cf. La Liberté du 16 octobre 2023). Des raisons inconnues ont justifié qu'un projet purement privé déroge aux règles d'aménagement du territoire et s'implante hors zone à bâtir à Middel. De plus, on ne peut que s'étonner que la coordination de ce projet ait été confiée dans le passé à la Promotion économique du canton (PromFR), alors que cela ne fait pas partie de ses activités principales. Sans oublier qu'il est étonnant d'apprendre que le Canton de Fribourg ait accordé un droit d'emption de 20 ans (10 ans supplémentaires, après les 10 premières années initiales) en faveur de la fondation porteuse du projet, alors qu'un tel droit ne peut pas excéder un seul délai maximal de 10 ans (art. 216a CO).

Financièrement, il sied de rappeler que le contexte budgétaire est tendu. Il est impératif de concentrer les ressources publiques sur des projets essentiels et porteurs pour la collectivité, ce qui n'est pas le cas de ce musée. Un musée excentré, dédié à une niche artistique, n'aura jamais une attractivité suffisante pour garantir sa rentabilité. D'ailleurs, aucune étude de besoins ne démontre que le Canton de Fribourg souffrirait d'un manque en la matière et encore moins à Middel. Le risque est élevé que les contribuables fribourgeois devront, au final, combler les déficits récurrents d'une telle infrastructure, alors que cet argent pourrait être utilisé pour des projets plus essentiels et fédérateurs.

Au vu de ce qui précède, l'implantation d'un musée d'art contemporain à Middel soulève de nombreuses incohérences. Ce choix ne répond ni aux besoins de préservation du patrimoine, ni aux objectifs de développement durable, ni à une stratégie culturelle, ni à la situation financière du canton. Pour ces motifs, nous demandons que le Conseil d'Etat retire du plan directeur cantonal le projet de musée d'art contemporain (MAC) à Middel (P0803).

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

Mandat 2025-GC-55

Un Plan d'assainissement ! Une aubaine pour le climat et la biodiversité ?

Auteur-e :	Ingold François, Berset Alexandre, Raetzo Carole, Bronchi Laurent, Tritten Sophie, Raetzo Tina, Galley Liliane, Pasquier Nicolas, Clément Bruno, Stöckli Markus
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	13.02.25
Développement :	13.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.02.25

Dépôt et développement

Cela fait plusieurs années que les Vert-e-s et allié-e-s appellent le Conseil d'Etat à prendre des mesures pour éviter une situation financièrement critique telle que celle que nous vivons aujourd'hui. D'après les calculs, il faudra économiser environ 200 millions de francs chaque année durant les trois prochaines années. Le plan d'assainissement annoncé va laisser durablement des traces, comme le plan d'austérité en 2013. Plutôt que de se plaindre et de larmoyer sur cette situation, les auteur-e-s proposent une vision résolument constructive et suggèrent de voir cette conjoncture comme une aubaine. Les Vert-e-s et allié-e-s souhaitent, par le biais de cet instrument, non pas fragiliser le personnel de l'Etat ou les prestations aux habitants, mais plutôt se donner l'opportunité et les moyens de réaliser les objectifs climatiques et de biodiversité acceptés par le Grand Conseil.

Par mandat déposé le 13 février 2025, les auteur-e-s demandent ainsi au Conseil d'Etat de prendre les dispositions suivantes le temps du plan d'assainissement, à savoir :

1. de geler toutes les études et les travaux planifiés liés aux projets routiers (la liaison Marly-Matran, les routes de contournement, etc.) ;
 2. de geler toutes les subventions susceptibles de freiner la mise en œuvre de la stratégie cantonale biodiversité ;
 3. de geler toutes les subventions susceptibles de freiner la mise en œuvre du Plan climat ;
 4. d'augmenter la durée de vie du matériel informatique de l'Etat de 25 %, sauf en cas de risques majeurs identifiés ;
 5. d'augmenter la durée de vie du parc automobile de l'Etat de 25 %, sauf en cas de nécessité absolue (par ex. police) ;
 6. de baisser la consommation énergétique générale (chauffage, eau, électricité) des bâtiments de l'Etat de 10 % ;
 7. de plafonner à 3000 francs la déduction fiscale pour les trajets en transport individuel motorisé ;
 8. de geler l'achat de nouveau mobilier et de favoriser la réutilisation de l'équipement existant ;
 9. d'augmenter de 5 % l'imposition fiscale des 50 entreprises les plus polluantes du canton ;
 10. d'augmenter l'impôt sur les véhicules les plus polluants (D-E-F-G).
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-56

HFR, pour des soins véritablement bilingues

Auteur-e : **Savary Daniel**

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : **14.02.25**

Développement : **14.02.25**

Transmission au Conseil d'Etat : **17.02.25**

Dépôt et développement

Faisant suite au retrait de la motion 2024-GC-166, cette nouvelle motion, qui tient compte des remarques du Conseil d'Etat sur le premier texte, est déposée dans le but de garantir une couverture hospitalière optimale du Canton de Fribourg, qui prenne véritablement en considération la minorité germanophone.

Selon le rapport de résultat d'août 2022 de la société KPMG (analyse de l'amélioration des résultats/excellence opérationnelle de l'hôpital fribourgeois, ci-après : HFR), rédigé sous mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales du Canton de Fribourg, il apparaît clairement au chapitre 5 « analyse du marché » que « les Fribourgeois germanophones, en particulier, privilégient majoritairement une hospitalisation hors canton ». Le rapport précise également que « les premières évaluations montrent une marge de recettes supplémentaires si les patients extra-cantonaux peuvent être ramenés à Fribourg » et que « l'HFR devrait développer des stratégies ciblées pour se positionner sur le marché ». Partant, toujours selon ce rapport de KPMG, un « développement de stratégies de communication envers la population germanophone du canton » devrait être examiné à court terme.

Selon la réponse du Conseil d'Etat à la motion 2024-GC-166, le Grand Conseil a pris en considération, lors de sa séance du 9 septembre 2022, le mandat 2021-GC-123 « Assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues », qui demande au Conseil d'Etat de prendre des mesures à plusieurs niveaux pour garantir et améliorer la prise en charge de la patientèle sous l'angle linguistique. Il est piquant de relever que le Conseil d'Etat a en vain proposé au Grand Conseil de refuser ce mandat et que le rapport y relatif doit lui être présenté depuis plus de deux ans.

Toujours selon la réponse du Conseil d'Etat, « le caractère bilingue du canton » doit être pris en compte en vertu de l'article 25 al. 3 de la loi sur l'hôpital fribourgeois (ci-après : LHFR), ce qui est peu contraignant. Enfin, l'hôpital fribourgeois doit veiller à ce que les patients soient compris et puissent recevoir les informations nécessaires à leur prise en charge (art. 6 al. 5 LHFR). Cette obligation, pour le moins élémentaire, vise l'ensemble des patients et patientes, non seulement les personnes francophones et germanophones.

Ces dispositions sont malheureusement insuffisantes pour enrayer l'exode hors canton de la patientèle germanophone. Selon le budget 2025 de l'Etat de Fribourg, le montant des contributions pour les hospitalisations hors canton s'élève désormais au chiffre record de plus de 107 millions de francs (!). Bien entendu, l'ensemble de cette somme comprend aussi les

hospitalisations nécessitant des soins qui ne sont pas délivrés dans le Canton de Fribourg et elle concerne l'ensemble de la patientèle, quelle que soit sa langue. Néanmoins, toujours selon le rapport de KPMG, les germanophones représentent la plus grande part de ces hospitalisations hors canton et, par conséquent, du montant qui leur est alloué. Cela se traduit par une perte de chiffre d'affaires équivalente pour l'hôpital fribourgeois. Et c'est un lieu commun d'affirmer que l'exode hors canton de la patientèle germanophone provient essentiellement de carences linguistiques dans sa prise en charge par l'HFR, comme l'attestent de multiples et récurrents témoignages de patients et de patientes. Il serait donc contreproductif de ne pas traiter correctement ce problème dans les meilleurs délais.

Partant, une vraie prise en considération de la patientèle germanophone s'impose, non seulement pour d'évidentes raisons de cohésion et de solidarité cantonale, mais aussi en raison d'impératifs financiers, comme le souligne l'analyse de marché de KPMG. La situation actuelle n'est plus tolérable et son coût est insupportable pour l'HFR et pour le canton qui, de facto, finance des hôpitaux concurrents à l'hôpital fribourgeois, notamment le groupe Insel. Le bilinguisme n'est pas un luxe, mais une obligation morale et financière pour le Canton de Fribourg et son hôpital.

Le Canton de Fribourg a pour objectif stratégique de construire un nouvel hôpital à l'horizon 2035 afin de desservir l'ensemble de sa population. Cet important engagement financier sera supporté par la totalité du peuple fribourgeois, quelle que soit sa langue. D'ici là, l'HFR doit tendre à un rapide équilibre financier et ne peut, par conséquent, faire fi d'une importante partie de sa clientèle. Une obligation légale claire dépassant une simple prise en compte du « caractère bilingue du canton » doit être introduite dans l'appareil législatif afin de traiter de manière égalitaire toute la population fribourgeoise et de stopper l'hémorragie des hospitalisations hors canton. Le bilinguisme de l'HFR doit véritablement et rapidement se traduire dans les faits car il en va de la pérennité même de l'hôpital fribourgeois. Et il n'est simplement pas défendable que les germanophones doivent pleinement financer des prestations auxquelles ils n'ont accès que de manière limitée.

Cette motion demande que la LHFR et la législation topique soient rapidement adaptées dans le sens de ce qui précède.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-57

Sortir de l'Accord de Paris et siéger au Conseil d'administration de Groupe E : un paradoxe inacceptable !

Auteur-e : **Bonny David, Emonet Gaétan**

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : **17.02.25**

Développement : **17.02.25**

Transmission au Conseil d'Etat : **17.02.25**

Dépôt

De manière totalement stupéfiante, le conseiller national UDC, Nicolas Kolly, a récemment exigé, lors de son intervention sur les ondes de la RTS, que la Suisse se retire de l'Accord de Paris sur le climat (COP 21, 2015), qu'il juge trop contraignant. Il n'a pas hésité à établir un parallèle avec les Etats-Unis qui ont quitté cet accord à la suite de l'accession de Donald Trump à la présidence. Or, ce dernier est notoirement connu pour ses positions « climatosceptiques ».

Les déclarations du conseiller national UDC constituent un véritable affront à la politique climatique de la Confédération, qui a ratifié l'Accord de Paris, mais aussi à celle du Canton de Fribourg. Pour rappel, en ratifiant cet accord en 2017, la Suisse s'est engagée à limiter le réchauffement climatique et à atteindre zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Ces engagements ont été intégrés dans la loi sur le climat et l'innovation.

Par ailleurs, Monsieur Nicolas Kolly siège au Conseil d'administration de Groupe E, le principal acteur énergétique du Canton de Fribourg. Cette entreprise, détenue en grande partie par l'Etat, joue un rôle majeur dans le développement de projets visant à accélérer la transition énergétique. De ce fait, le canton exerce une influence significative sur sa gouvernance et sa stratégie. Il va sans dire que le discours du conseiller national, qui remet en cause l'Accord de Paris, et sa présence au sein du Conseil d'administration de Groupe E suscitent à la fois incohérence et incompréhension. Leur combinaison apparaît comme incompatible.

1. Les autorités cantonales et la population fribourgeoise, qui ont non seulement soutenu mais aussi validé des engagements climatiques en parfaite adéquation avec l'Accord de Paris, sont-elles en droit d'attendre des membres du Conseil d'administration de Groupe E, où le canton joue un rôle important, qu'ils partagent une vision cohérente et constructive de la politique climatique ? Il est essentiel que ces membres œuvrent dans une même direction et soient déterminés à trouver des solutions pour relever les défis climatiques actuels et futurs, plutôt que tenir des propos aussi déconcertants que ceux de Monsieur Kolly, qui cherche à faire sortir la Suisse de l'Accord de Paris, à l'image des Etats-Unis. Dès lors, et au regard de ses positions sur le climat, il semble évident qu'il existe une incohérence entre la présence de Monsieur Kolly au Conseil d'administration de Groupe E et les engagements climatiques de la Confédération. Selon le rapport de gestion de l'entreprise pour l'année 2023, le Conseil d'administration compte 11

membres, qui ont perçu plus de 600 000 francs d'indemnités. Il ne semble donc pas insurmontable de trouver 11 membres qui adhèrent pleinement à la politique climatique de la Confédération et du canton pour y siéger. Comment le canton envisage-t-il de remplacer Monsieur Kolly au sein du Conseil d'administration par un membre pleinement engagé à soutenir l'Accord de Paris ? Et dans quel délai ?

2. Monsieur Kolly préside également le Comité de nomination et de rémunération au Conseil d'administration de Groupe E, selon le même rapport de gestion de l'entreprise pour 2023. Compte tenu de ses positions sur le climat et de son rôle dirigeant au sein de cette commission, cette situation soulève des inquiétudes légitimes. Monsieur Kolly occupe-t-il toujours cette fonction ? Combien de personnes ont été recrutées sous sa présidence ? Le Conseil d'Etat peut-il garantir que les personnes nommées sont totalement alignées avec les engagements climatiques de la Confédération et du Canton de Fribourg ?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-58

Horaire 2025 des transports publics – quels coûts ? quelles conséquences ?

Auteur-e : Michellod Savio

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : 18.02.25

Développement : 18.02.25

Transmission au Conseil d'Etat : 18.02.25

Dépôt et développement

Au vu des modifications de la desserte dans notre canton, en lien avec l'horaire 2025 des transports publics, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Coûts et répartition des charges liées aux mesures de compensation

- 1.1 Quelles sont précisément les mesures de compensation mises en place afin de maintenir le même niveau de desserte en transports publics à la suite des changements de l'horaire 2025 ?
- 1.2 Quels sont les coûts totaux engendrés par ces mesures de compensation ?
- 1.3 Comment ces coûts sont-ils répartis entre la Confédération, le canton et les communes ?
- 1.4 Serait-il possible de fournir des montants chiffrés par district, afin que l'on puisse évaluer l'impact financier localement ?

2. Impact sur le budget cantonal et conséquences pour le développement de l'offre

- 2.1 L'augmentation des coûts liée à ces mesures de compensation risque-t-elle de grever le budget cantonal ?
- 2.2 Le Conseil d'Etat anticipe-t-il des retards ou des reports dans certains projets de développement de l'offre en transports publics, notamment ceux initialement prévus dans la planification cantonale ?
 - 2.2.1 Dans l'affirmative, quels projets pourraient être touchés et quels délais supplémentaires sont envisagés ?

3. Maintien de l'offre en cas de baisse de fréquentation

- 3.1 Si les mesures de compensation venaient à entraîner une baisse de fréquentation sur certaines lignes préexistantes, le Conseil d'Etat peut-il garantir le maintien de l'offre actuelle desdites lignes à long terme ?
- 3.2 Le cas échéant, quelles conditions ou critères doivent être remplis (p. ex. taux de couverture minimal) pour assurer le maintien de l'offre sur ces lignes ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-59

Pour une plus grande égalité fiscale : la taxe sur les caisses automatiques

Auteur-e : **Bonny David, Levrat Marie**

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : **19.02.25**

Développement : **19.02.25**

Transmission au Conseil d'Etat : **19.02.25**

Dépôt et développement

Nous demandons au Conseil d'Etat d'introduire, dans le système législatif fribourgeois, une taxe sur les caisses automatiques dans le Canton de Fribourg. La législation devrait viser spécifiquement les grandes surfaces et éviter de toucher les petites exploitations (p.ex. les exploitations agricoles qui font de la vente directe).

A l'heure actuelle, toujours plus de caisses automatiques sont introduites dans les grands commerces, jusqu'à réduire les caisses « traditionnelles » ainsi que les emplois de caissier-ère au minimum. Ces caisses automatiques offrent la possibilité au consommateur de scanner lui-même ses articles. Cette digitalisation comporte certes des avantages, mais également des risques et principalement pour les employés touchés. Elle comporte également certains désavantages économiques pour le canton, puisqu'elle est en lien avec la diminution des emplois dans le secteur.

Ces caisses effectuent le travail qui était celui de nombreux caissières et caissiers et permettent aux grands supermarchés d'économiser sur les charges de personnel. Toutefois, ce sont presque exclusivement les grandes surfaces qui profitent de l'automatisation du travail de caissier-ère.

Le but de cette motion est de faire profiter les travailleuses et travailleurs de cette automatisation qui les touche directement, et non pas de les rendre victimes de cette dernière. A l'heure actuelle, il existe une inégalité de traitement entre le travail, soumis à des impôts et cotisations sociales, et le travail automatisé, qui contribue peu au fonctionnement de la société.

Notre système fiscal doit rattraper l'évolution de la société et imposer l'ensemble des moyens de production, non pas uniquement les salaires. Ainsi, il semble aujourd'hui plus que nécessaire de taxer ces caisses automatiques, toujours plus présentes dans les grandes surfaces. En effet, le canton ne tire aucun impôt de ces caisses automatiques, ni cotisations sociales, qui auraient été payées si un-e employé-e avait été engagé. De plus, la digitalisation de la société est un défi dans le monde du travail. Il sera donc important d'utiliser le bénéfice de la taxe prioritairement pour financer la formation professionnelle ou la formation continue. En effet, les travailleuses et travailleurs doivent pouvoir se former à utiliser ces outils.

La présente motion permet également de rétablir une égalité de traitement entre les caisses automatiques et les autres automates, par exemple des appareils de type Selecta. En effet, les

autres appareils automatiques sont souvent soumis à une taxe alors que les caisses automatiques installées dans les grandes surfaces ne sont pas soumises à des taxes quelles qu'elles soient.

Pour l'élaboration de cette motion, il conviendrait de s'appuyer sur les taxes appliquées, par exemple, pour les automates de jeux ou de distribution qui sont déjà taxés, notamment en Ville de Fribourg sur la base du Règlement relatif à la perception d'un impôt sur les appareils de jeu et sur les appareils automatiques de distribution qui lui-même s'appuie sur l'article 23 de la LICO¹. Par ailleurs, la taxe pourrait être calculée sur la base du chiffre d'affaires, ciblant ainsi les grands distributeurs et non pas les caisses automatiques de ventes directes par exemple. Un autre exemple qui peut être pris en compte dans l'établissement de cette taxe est le projet de loi qui a été présenté dans le Canton de Genève².

—

¹ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/410-3>

² <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12064.pdf>

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-60

Impact de la dérive d'enseignement sur les élèves glânois

Auteur-e :	Dupré Lucas, Dumas Jacques
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	20.02.25
Développement :	20.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	20.02.25

Dépôt

L'actualité mouvementée par les révélations du magazine « Le Peuple, du 18 février 2025 » ont lancé un froid glacial sur la confiance accordée par les parents glânois aux enseignants et à la direction du cycle d'orientation de la Glâne. D'après l'article, ce sont des enseignants de l'Etat de Fribourg qui, de leur propre initiative, ont rédigé et tenu ces propos dans les salles de classe. C'est par le biais d'un support de cours, qui paraît infantile, que des enseignants ont propagé une désinformation. Celle-ci peut être lourde de conséquences sur des adolescents qui ont un besoin de repère dans une période charnière pour leur avenir.

Les propos tenus dans le support de cours sont non seulement inacceptables mais aussi illégaux et immoraux. Ne serait-ce que la désinformation sur le droit des mineurs telle que l'apologie d'un mariage à 16 ans dont les sources viendraient de l'association « Santé sexuelle Suisse ». Mais pousser des élèves de 14-15 ans à s'identifier, à répondre aux questions en se mettant à la place d'une personne transgenre ! Est-ce vraiment une attitude à adopter dans le cadre d'un enseignement d'éthique ? L'Etat de Fribourg est responsable de l'éducation apportée par ses enseignants.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Combien de classes ont suivi ce cours avec ce support, respectivement combien d'élèves ?
2. Des mesures ont-elles été prises pour prendre en charge les enfants qui ont reçu ces supports de cours et corriger l'enseignement erroné ?
3. Des sanctions ont-elles été prises envers les enseignants qui ont, selon la communication de la DFAC « commis une erreur dans le choix de cette thématique pour des cours d'éthique et de cultures religieuses » ?
4. Comment une telle liberté peut-elle être accordée dans le cadre d'un cours d'éthique ?
5. Des contrôles sont-ils effectués sur les supports de cours utilisés ? Qui effectue ces contrôles ?
6. La DFAC a-t-elle recensé d'autres dérives de supports de cours sur le même sujet, y compris dans d'autres établissements et degrés scolaires ?
7. Quelles sont les mesures prises par le Conseil d'Etat pour éviter que de telles dérives ne se reproduisent ?
8. Le Conseil d'Etat considère-t-il la méthode d'infantiliser le sujet de l'identité sexuelle comme adéquate ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-61

Ne l'avions-nous pas prédit ?

Auteur-e :	Thévoz Ivan, Papaux David
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	20.02.25
Développement :	20.02.25
Transmission au Conseil d'Etat :	20.02.25

Dépôt

Lors de la session d'octobre 2024, la motion Papaux/Thévoz 2024-GC-83 attirait l'attention des autorités sur l'infiltration croissante de la théorie du genre et de la transidentité dans les écoles fribourgeoises, ainsi que sur la promotion de cette idéologie à travers les « ateliers de prévention » dans les cycles d'orientation. Malgré les témoignages alarmants de parents faisant état de l'endoctrinement progressif de leurs enfants dès leur plus jeune âge, cette motion fut balayée par le Parlement. Nous dénoncions déjà l'infiltration insidieuse des idées wokistes et de genre dans les murs des écoles, sans aucune transparence ni consultation des parents. Mais ce jour-là, on nous a ri au nez !

Aujourd'hui, le magazine Le Peuple révèle qu'au CO de Romont, lors d'un cours d'éthique, un document prônant la liberté pour les adolescents de « vivre leur sexualité », d'avorter, de choisir leur identité de genre et de remettre en cause la distinction biologique entre hommes et femmes a été présenté aux élèves. Un contenu qui, loin de susciter la réflexion, infantilise et manipule les adolescents à travers une mise en scène simpliste. Une image de licorne violette, par exemple, est utilisée pour enseigner que le sexe serait « assigné » à la naissance par les médecins et non par un constat biologique simple. Ce document ne fait pourtant pas partie des ressources officielles des cours d'éthique et de cultures religieuses, comme l'a confirmé le Service du médecin cantonal.

Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Direction de la formation et des affaires culturelles (ci-après : DFAC), a bien tenté de se dédouaner en expliquant qu'il s'agissait d'une « initiative personnelle » de deux enseignants du cycle d'orientation de la Glâne. Selon la secrétaire générale adjointe de la DFAC, l'erreur aurait été corrigée le 14 février dernier. Mais il ne faut pas se laisser duper : cette situation révèle un problème bien plus grave et systématique. Le programme officiel est-il si facilement contourné par des enseignants qui se croient autorisés à enseigner leurs propres convictions militantes ?

Lors de nos prises de position en plénum, nous avons déjà mis en garde contre les dérives de certains enseignants qui, en toute impunité, déviaient des contenus validés par le canton. Des parents nous ont rapporté des cas inquiétants où leurs enfants, confrontés à ces théories de genre, ont vu leurs repères bouleversés, les plongeant dans un malaise profond. Ces dérives idéologiques dans les écoles fribourgeoises ne sont plus des cas isolés ; elles deviennent une norme et il est grand temps que le Conseil d'Etat prenne ses responsabilités.

Les parents d'élèves fribourgeois ont le droit d'attendre une réponse claire et transparente des autorités. La dérive idéologique dans nos écoles n'est pas qu'un simple écart pédagogique. C'est un véritable risque pour l'avenir de nos enfants.

C'est pourquoi nous exigeons des réponses claires et transparentes aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat accepte-t-il que des enseignants se permettent d'enseigner l'idéologie de genre selon leur propre interprétation, en dehors des cadres officiels ?
 2. Quelles mesures concrètes seront appliquées pour éviter que ce genre de contenu idéologique ne se répète dans nos écoles ?
 3. Quelles sanctions le Conseil d'Etat compte-t-il entreprendre à l'encontre des enseignantes qui ont dévié des programmes éducatifs validés par les autorités cantonales, comme cela fut le cas à Romont ?
 4. Les parents ont-ils été informés de l'erreur commise par ces enseignantes ? Et, de manière plus large, comment le Conseil d'Etat assure-t-il que les élèves reçoivent une information objective et équilibrée, contrebalançant les théories de genre qu'ils ont pu recevoir ?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-67

Pour une taxation automobile cohérente avec la transition énergétique

Auteur-e : Savary Daniel

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : 03.03.25

Développement : 03.03.25

Transmission au Conseil d'Etat : 03.03.25

Dépôt et développement

Un récent article du journal fribourgeois *La Liberté*, intitulé dans sa version web : « Véhicules électriques défavorisés. 'La taxe va à l'encontre de la logique de transition énergétique', estime un automobiliste fribourgeois », publié le 27 février 2025, met en lumière une incohérence majeure dans la fiscalité automobile du canton. Alors que la loi cantonale sur l'imposition des véhicules vise officiellement à favoriser les véhicules les moins polluants, son mode de calcul, basé sur la puissance du moteur, pénalise paradoxalement les voitures électriques et hybrides. De plus, Fribourg est le seul canton suisse à réévaluer annuellement l'étiquette énergétique des véhicules, supprimant ainsi des avantages fiscaux initialement accordés. Cette situation va à l'encontre des objectifs de transition écologique, raison pour laquelle elle doit être corrigée.

Le mode de taxation actuel repose principalement sur la puissance du moteur, critère qui pénalise de manière disproportionnée les véhicules électriques. En effet, ces derniers possèdent en moyenne une puissance supérieure à celle des véhicules thermiques, bien que leur efficacité énergétique et leur impact environnemental soient meilleurs. Cette situation conduit à des absurdités : il est possible qu'une berline électrique ou hybride se voie imposer une taxe plus élevée qu'un SUV diesel moins efficient. Un tel système va à l'encontre des principes mêmes d'une politique incitative et nuit à l'adoption des véhicules électriques.

De plus, le Canton de Fribourg a intégré l'étiquette énergie A dans sa taxation, donnant accès à 30 % de rabais sur l'impôt sur l'automobile. Fribourg semble pourtant être le seul canton à ne pas considérer l'étiquette applicable à la date d'immatriculation du véhicule neuf, puisqu'il la recalcule chaque année, sur la base des dernières décisions fédérales en la matière. Cela signifie qu'un propriétaire ayant acheté un véhicule classé A et bénéficiant d'un rabais fiscal peut perdre cet avantage au fil du temps, sans que la performance écologique de son véhicule ait changé. Ce procédé incite au renouvellement prématuré des véhicules plutôt qu'à leur conservation durable, ce qui va à l'encontre des principes d'une transition écologique efficace.

En conclusion, par cette motion et afin d'adopter une fiscalité réellement favorable à la transition énergétique, il est demandé que les lois cantonales soient modifiées de façon à :

- > remplacer la taxation basée sur la puissance par un modèle plus pertinent, fondé sur les émissions de CO₂ ou la consommation équivalente en essence. Cette approche permettrait de récompenser véritablement les véhicules les plus propres ;

- > ce que la politique fribourgeoise de réévaluation annuelle de l'étiquette énergétique soit revue. Il est en effet essentiel que les avantages fiscaux accordés lors de l'achat d'un véhicule soient maintenus, garantissant ainsi une prévisibilité pour les propriétaires et évitant toute forme de sanction rétroactive injustifiée ;
 - > ce que le Canton de Fribourg aligne sa politique fiscale sur celle des autres cantons, où les véhicules électriques et hybrides sont souvent exonérés ou bénéficient d'une imposition véritablement réduite. Les différences intercantionales en matière d'imposition automobile créent une distorsion de concurrence et un manque de cohérence dans les politiques de mobilité durable. L'harmonisation des taxes automobiles à l'échelle nationale assurerait une meilleure cohérence et renforcerait l'attrait des véhicules à faibles émissions.
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-70

Bon pour le climat et les caisses de l'Etat

Auteur-e :	Bronchi Laurent, Vuilleumier Julien
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	03.03.25
Développement :	03.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	03.03.25

Dépôt

Nous demandons au Conseil d'Etat de modifier l'article 27^{1a} de la loi sur les impôts cantonaux directs (ci-après : LICD) afin de contribuer à l'assainissement des finances cantonales et aux objectifs climatiques.

Développement

Conscients de la difficulté de maintenir un équilibre budgétaire tout en s'engageant dans une politique¹ climatique, nous demandons au Conseil d'Etat de diminuer les déductions fiscales pour les déplacements nécessaires entre le domicile et le lieu de travail. Les enjeux sont importants puisque la loi climat et le plan climat du canton définissent des objectifs clairs : réduction à 50 % pour 2030 et neutralité en 2050. Or, comme l'explique le Professeur Philippe Thalmann, co-auteur d'une étude² de l'UNIL et de l'EPFL, environ 4,5 milliards de francs sont perdus chaque année par les collectivités publiques par le biais des allègements fiscaux sur le trafic aérien et routier, y compris poids lourds. Supprimer ces ristournes permettrait de diminuer les émissions de CO₂ de 2,5 millions de tonnes par an, soit 6,6 % du total de la Suisse.

L'étude établit ainsi clairement un lien entre allègement fiscal et aggravation du dérèglement climatique dans la mesure où ces déductions encouragent des modes de transport qui causent un fort impact environnemental.

Dans les pistes abordées, les auteurs ont mesuré les gains que les cantons pourraient réaliser en plafonnant les déductions à 3000 francs au lieu des 12 000 francs actuellement en vigueur dans la LICD. Ce gain se monte à 15,1 millions de francs par an pour le canton et 16,4 millions pour les communes.

¹ <https://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/climat/plan-climat-cantonal>, le 3 mars 2025

² <https://www.epfl.ch/labs/leure/wp-content/uploads/2024/12/Climate-impact-of-tax-reliefs.pdf>, le 26 février 2025

Gains estimés pour Fribourg :

Table 2.2 Estimated additional tax revenue for cantons and municipalities from capping or eliminating the deductibility of commuting costs

Canton	Number of commuters (IMT and public transport, 2021)	Median marginal tax rate (weighted average)	Cap on deductible transport costs	Estimated additional tax revenue with CHF 3000.- cap (million CHF)		Estimated additional tax revenue with entire elimination of deductibility (million CHF)	
				Canton	Communes	Canton	Communes
Fribourg / Freiburg	120 781	21.8%		15.1	16.4	40.1	43.7

Tout en soulageant les finances de l'Etat, ces montants importants pourront servir à financer et à renforcer les mesures en lien avec le plan climat.

Cette motion demande donc au Conseil d'Etat de modifier la LICD en plafonnant à 4000 francs les déductions fiscales, montant plus ou moins équivalent à un abonnement général des CFF. Dans l'idée d'inciter davantage au report modal, elle demande également d'augmenter à 1000 francs la déduction pour les déplacements à vélo.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-80

Pourquoi Fribourg ne respecte-t-il pas les recommandations du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ?

Auteur-e :	Kubski Grégoire, Menétrey Lucie
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	04.03.25
Développement :	04.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	04.03.25

Dépôt

En mars 2024, une délégation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après : CPT) a examiné le traitement des personnes privées de liberté par la police et placées en détention avant jugement dans quatre cantons suisses. Le CPT a effectué plusieurs visites dans des établissements pénitentiaires et des centres d'intervention de police dans le Canton de Fribourg. Il a notamment visité le Centre d'intervention de la police cantonale à Granges-Paccot, le poste de la police cantonale des Pilettes à Fribourg ainsi que la prison centrale de Fribourg. Récemment, le Conseil de l'Europe a publié un rapport détaillant les conclusions de cette visite.

Ce rapport dresse un constat inquiétant, voire alarmant sur les conditions d'appréhension et de détention dans le canton et met en lumière une absence de remise en question du système de détention.

Très concrètement, la délégation a été informée de cas de morsures de chien sur des personnes appréhendées par la police cantonale de Fribourg. Par ailleurs, le CPT émet des doutes quant au respect, à Fribourg, du principe de ne pas effectuer les fouilles corporelles intégrales de manière systématique. Il a en effet recueilli plusieurs allégations de personnes détenues qui se sont plaintes d'avoir dû se dévêtir complètement et réaliser des flexions devant des policiers.

En particulier, lors de ses entretiens de fin de visite avec les autorités suisses, la délégation a émis deux observations « sur-le-champ », toutes deux concernant exclusivement le Canton de Fribourg. Il lui est ainsi enjoint de mettre fin, dans un délai d'un mois, aux pratiques suivantes :

- > l'utilisation d'une cellule dite « de maintien » non matelassée, d'à peine 3 m², au Centre d'intervention de la police cantonale à Granges-Paccot ;
- > l'attachement systématique de détenu-e-s à des accroches métalliques encastrées dans les tables des salles d'audition de plusieurs postes de police cantonale (la suppression de ces dispositifs étant également exigée).

Le Canton de Fribourg a informé le CPT qu'il ne s'engageait pas à mettre un terme à l'utilisation de la cellule de maintien. Selon le CPT, des personnes y sont isolées sous contrainte, équipées d'un casque de protection. Cette cellule « n'était dotée que d'un bouton d'appel et d'une caméra de vidéosurveillance ; elle était recouverte d'un simple revêtement

plastique sur les murs et le sol, elle mesurait à peine 3 m² et il n'y avait ni mobilier, ni point d'eau, ni WC. Aucun registre ne permettait de tracer l'utilisation de cette cellule (fréquence, durée et utilisation de moyens de contrainte). »

Au demeurant, malgré les recommandations formulées dans sept rapports précédents, la délégation a constaté que le régime d'activités des prévenu-e-s restait extrêmement restreint. A la prison centrale de Fribourg, le temps de promenade est limité à une heure par jour, obligeant une grande partie des détenu-e-s à passer entre 21 et 23 heures par jour en cellule.

Concernant l'accès aux soins de santé, le rapport souligne une présence insuffisante de médecins généralistes et de psychiatres au sein de la prison centrale. Il déplore également le manque d'indépendance du personnel infirmier.

Nous sommes préoccupés par la prise en charge conforme aux règles Nelson Mandela des Nations Unies des détenus fribourgeois et détenues fribourgeoise. Dès lors, nous adressons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il pris les mesures qui s'imposent à la suite des observations « sur-le-champ » formulées par le CPT au titre de l'article 8 par. 5 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ?
 - a. A-t-il mis un terme à l'utilisation de la cellule dite « de maintien » située à Granges-Paccot ? Si non, pourquoi ?
 - b. Un registre permettant de tracer l'utilisation de cette cellule " de maintien " a-t-il été mis en place ? Si oui, depuis quand ? Si non, pourquoi ?
 - c. A-t-il mis fin à la pratique de l'attachement systématique de détenu-e-s aux accroches métalliques encastrées dans les tables des salles d'audition des postes de police cantonale fribourgeois ? Si non, pourquoi ? Quand entend-il enlever les accroches métalliques encastrées comme il en a informé le CPT ?
2. Le Conseil d'Etat entend-il faire respecter les règles Nelson Mandela des Nations Unies ?
3. Au cours des cinq dernières années, combien de cas de morsures de chien lors d'appréhension ont-ils été signalés ? Quelles mesures ont été prises à la suite de ces signalements ?
4. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il le recours systématique aux fouilles intégrales avec flexions imposées aux détenu-e-s ? Envisage-t-il de revoir la systématique de ces pratiques pour les aligner sur les principes de dignité et de proportionnalité ?
5. Le Conseil d'Etat prévoit-il de prendre des mesures pour augmenter la durée quotidienne de promenade des détenu-e-s fribourgeois-e-s ?
6. Le Conseil d'Etat prévoit-il d'augmenter la dotation en EPT de médecins généralistes et de psychiatres à la prison centrale ? Envisage-t-il également de détacher le personnel infirmier de la direction de l'établissement afin de garantir son indépendance structurelle ?
7. Dans sa réponse au rapport du CPT (p. 30), le Conseil fédéral mentionne explicitement qu'une augmentation de la présence de psychiatres a été biffée lors de l'élaboration du budget 2025. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il décidé de ne pas respecter la recommandation du CPT ?
8. La délégation du CPT n'a pas visité la prison de Bellechasse. Le Conseil d'Etat y a-t-il identifié des dysfonctionnements, manquements ou traitements dégradants similaires à ceux relevés dans le rapport de la CIP ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-81

Mise aux normes de la détention à la suite des recommandations du Comité anti-torture

Auteur-e :	Kubski Grégoire, Menétrey Lucie
------------	---------------------------------

Nombre de cosignataires :	–
---------------------------	---

Dépôt :	04.03.25
---------	----------

Développement :	04.03.25
-----------------	----------

Transmission au Conseil d'Etat :	04.03.25
----------------------------------	----------

Dépôt et développement

Celui qui ouvre une prison doit savoir qu'on ne la fermera plus.

Mark Twain

Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) a examiné en mars 2024 le traitement des personnes privées de liberté par la police et placées en détention avant jugement dans quatre cantons suisses, dont le Canton de Fribourg. Son rapport vient d'être publié le 14 janvier 2025¹.

Le CPT y a formulé une série de recommandations à l'intention des autorités. L'une d'elles préconise de limiter à 14 jours la durée maximale de l'isolement disciplinaire. Cette recommandation rejoint les *Règles Nelson Mandela*, ensemble de normes minimales des Nations Unies pour le traitement des détenus. Selon ces règles, un isolement cellulaire prolongé est assimilé à un traitement cruel, inhumain et dégradant. Or, dans le Canton de Fribourg, cette durée est actuellement fixée à 20 jours dans la Loi sur l'exécution des peines et des mesures (LPEM).

L'isolement disciplinaire qui prive un détenu de tout contact avec les autres prisonniers, constitue la sanction la plus sévère prévue par la loi. Il ne devrait être appliqué qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnels, et pour la durée la plus courte possible. Véritable « emprisonnement dans la prison » selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme², cette forme d'isolement total a des effets potentiellement dévastateurs sur la santé physique et psychique des détenus : troubles anxieux, altération des sens, voire décompensation psychologique. D'un point de vue sécuritaire, il ne s'agit que d'une solution de court terme, dont les effets à long terme sont préoccupants. En aggravant la détresse psychologique des détenus et en exacerbant les tensions carcérales, l'isolement attise les tensions existantes et risque d'accroître les comportements violents, compromettant ainsi la sécurité des établissements pénitentiaires au lieu de l'améliorer.

Compte tenu de son impact potentiellement destructeur sur la personnalité des personnes embastillées, les motionnaires proposent de modifier l'article 46 alinéa 1 lettre e, ainsi que l'alinéa 3 de la LPEM, afin de réduire la durée maximale de l'isolement disciplinaire à un maximum de quatorze jours, se basant sur les recommandations de la CPT et les études

¹ <https://rm.coe.int/1680b35522>

² Arrêt CourEDH du 4 juillet 2006 Ramirez Sanchez c. France, n° 59450/00, par. 139.

spécialisées. L'article 46 alinéa 3 LPEM doit être modifié en conséquence afin qu'un arrêt d'une durée dépassant sept jours soit soumis à l'approbation de la Direction.

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

Anfrage 2025-GC-83

Staatsangestellte als Grossräte – Kosten für den Kanton

Urheber/in:	Bortoluzzi Flavio
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	–
Einreichung:	06.03.25
Begründung:	06.03.25
Überweisung an den Staatsrat:	06.03.25

Begehren und Begründung

In der aktuellen angespannten finanziellen Lage des Kantons gilt es, den grössten Kostenposten des Staates, die Personalkosten, auch im Detail zu betrachten und kritisch zu hinterfragen.

Aus diesen Gründen interessiere ich mich für die Situation bezahlter Abwesenheiten von Kantonsangestellten, zugunsten der Ausführung ihres Grossratsmandates.

Laut dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG), Sektion 10 Art. 119, Abs. 1-3, stehen den Staatsangestellten für die Ausübung eines nicht obligatorischen öffentlichen Amtes maximal 15 Ferientage zu. Weitere Details werden ebenfalls geklärt.

Von dieser finanziellen Unterstützung profitieren z. B. Lehrer (unter anderem die Kollegen Bonny, Esmont und weitere), Gesundheitsangestellte usw.

Mir stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen bezüglich der Kosten dieser Legislatur, also für die Jahre 2022, 2023, 2024:

1. Der Staatsrat soll kurz die Argumente für diese Privilegierung von Staatsangestellten gegenüber Angestellten aus der Privatwirtschaft erläutern.
2. Wie viele Grossratskollegen profitieren als aktive Kantonsangestellte von diesen Sonderrechten und welchen Fraktionen gehören Sie an?
3. In welchen Direktionen sind die Kollegen angestellt?
4. Wie hoch sind die kumulierten Lohnkosten in dieser Sache, inkl. Sozialleistungs-, Pensionskassen- und Versicherungsanteil des Kantons zugunsten der unterstützten Grossratsmitglieder? Ohne die Entschädigung aus dem Grossratsmandat.
5. Vor allem Gymnasiallehrer / Lehrer (z. B. die erwähnten Kollegen Bonny, Esmont oder weitere) müssen sich während ihren Abwesenheiten vertreten lassen, der Schulbetrieb läuft normal weiter, und die Sessionen sind in der Regel nicht auf die unterrichtsfreie Zeit oder Schulferien gelegt. Wie hoch sind die Lohnkosten für diese Vertretungen, inkl. Sozialleistungs-, Pensionskassen- und Versicherungsanteil für den Kanton?

Weitere Amtsinhaber, z. B. Gemeinderäte, profitieren ebenfalls vom genannten Gesetzesabsatz. Daraus stellen sich mir zusätzlich folgende Fragen:

6. Welche weiteren nicht obligatorischen Ämter, ausser Mitglieder des Grossen Rates und eines Gemeinderates (Exekutive), profitieren von diesen Privilegien?
 7. Das Gesetz über das Staatsapparat ist bald 25 Jahre alt (17.10.2001). Die Entschädigungen in den nicht obligatorischen Ämtern, zumindest in einigen Gemeinden, haben sich in diesen 25 Jahren stark nach oben verändert. Ist der Staatsrat der Meinung, eine punktuelle Anpassung aufgrund dieser neuen Situation sei angebracht? Aus welchen Gründen kommt er zu seiner Schlussfolgerung?
 8. Wie steht der Staatsrat dazu, dieses Privileg der Staatsangestellten der Situation in der Privatwirtschaft anzugleichen?
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-84

Contribution des cyclistes au financement des infrastructures de transport

Auteur-e :	Dorthe Sébastien, Chardonnens Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	11.03.25
Développement :	11.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	11.03.25

Dépôt

L'essor du vélo comme moyen de transport est une évolution positive qui répond aux enjeux environnementaux et de mobilité durable. Toutefois, cette transition engendre des coûts significatifs pour les collectivités publiques, notamment en matière d'infrastructures dédiées aux cyclistes (pistes cyclables, signalisation, aménagements spécifiques). Actuellement, ces infrastructures sont essentiellement financées par des taxes et redevances perçues sur les véhicules motorisés tandis que les usagers du vélo n'y contribuent pas directement. Cette situation soulève des questions sur l'équité du financement des infrastructures de transport et sur la possibilité d'introduire un mécanisme de contribution adapté pour les cyclistes.

Dans ce contexte, il est pertinent d'examiner les modalités actuelles de financement des infrastructures cyclables et d'évaluer l'opportunité d'une éventuelle participation financière des cyclistes. De plus, il convient de clarifier si le Conseil d'Etat est compétent en la matière ou si une telle mesure relèverait de la législation fédérale.

Le Conseil d'Etat est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat est-il compétent pour légiférer sur l'introduction d'une contribution des cyclistes au financement des infrastructures de transport ou cette question relève-t-elle du droit fédéral ?
2. Quel est le coût annuel des infrastructures cyclables financées par le canton et les communes ?
3. Quels sont les mécanismes de financement actuels de ces infrastructures et quelles sont les contributions des différentes catégories d'usagers de la route ?
4. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'introduire une contribution financière des cyclistes au financement des infrastructures de transport sous la forme d'une taxe ou d'une vignette annuelle ?
5. Une telle mesure a-t-elle été étudiée dans le cadre des réflexions sur le financement durable des infrastructures de mobilité ?
6. Quels seraient les impacts administratifs et financiers de la mise en place d'un tel système de contribution ?

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-85

Notification d'actes le week-end et les jours fériés par courrier A Plus : une motion pour moderniser la procédure administrative fribourgeoise et les autres lois cantonales de procédure

Auteur-e :	Lepori Sandra, Defferrard Francine
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	12.03.25
Développement :	12.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	12.03.25

Dépôt et développement

L'article 142 alinéa 1 du Code de procédure civile (CPC) prévoit que : « *Les délais déclenchés par la communication ou la survenance d'un événement courent dès le lendemain de celles-ci* ». Le nouvel article 142 alinéa 1^{bis} CPC, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, pose le principe en procédure civile qu'un acte remis par courrier ordinaire un samedi, un dimanche ou un jour férié prévu par le droit fédéral ou le droit cantonal du siège du tribunal, n'est réputé notifié que le premier jour ouvrable qui suit (fiction de notification).

Cette règle a notamment été mise en place pour répondre aux inconvénients du courrier A Plus. En effet, un acte émis par une Autorité et envoyé en courrier A Plus peut arriver dans la boîte aux lettres du destinataire un samedi. L'Autorité, qui peut suivre l'envoi, sait que l'acte a bien été notifié le samedi. Néanmoins, le destinataire (p. ex. une étude d'avocats ou une fiduciaire) ne relève bien souvent le courrier que le lundi suivant, soit après le week-end ; un administré peut par ailleurs faire une erreur sur le jour de notification. Par conséquent, le calcul des délais pose parfois problème. C'est pourquoi la dernière révision du CPC a instauré l'article 142 alinéa 1^{bis}, afin d'inscrire la règle selon laquelle le délai est déclenché, toujours dans notre exemple, le lundi suivant pour autant que ce dernier ne soit pas un jour férié.

Le 12 février 2025, le Conseil fédéral a adopté le projet et le message à l'intention du Parlement pour étendre cette nouvelle règle à l'ensemble du droit fédéral. Cette modernisation est bienvenue. Nous demandons au travers de la présente motion que le Code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative (art. 27 CPJA) et les autres lois cantonales de procédure soient modifiés afin d'intégrer ce nouveau principe.

Dépôt d'un instrument parlementaire

Postulat 2025-GC-86

Auteur-e :	Galley Liliane, Moura Sophie
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	13.03.25
Développement :	13.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	13.03.25

Dépôt et développement

Les outils et les technologies numériques sont aujourd'hui omniprésentes. Si elles recèlent des opportunités incontestables en termes de communication, d'apprentissage, d'échange et de divertissements, elles présentent également leur lot de risques et de conséquences délétères pour les enfants et les jeunes.

Les retours préoccupants, voire alarmants, qui nous parviennent des professionnel·les de la petite enfance, des services spécialisés et du monde médical nécessitent d'être pris en compte afin de gérer ce qui s'annonce comme un enjeu majeur de santé publique. La gestion d'un usage approprié et sécurisé des médias numériques engendre souvent des tensions dans les familles, et parfois même une démission face à l'ampleur de la tâche.

Dans la petite enfance, de nombreux parents ne sont pas informés des risques pour le développement cognitif et physique des enfants exposés aux outils numériques ou leur propre usage en présence de l'enfant. Durant l'enfance et à l'adolescence, l'exposition à des contenus inappropriés à l'âge (pornographie, violence), le cyberharcèlement, les discours de haine ainsi que la difficulté de trier l'information pour repérer les « fake news » sont des phénomènes très répandus qui nécessitent une vigilance accrue. Chez les jeunes adultes - le rôle d'accompagnement des parents se poursuivant au-delà de la majorité - l'addiction au jeu en ligne peut être un facteur déterminant d'échec lors de l'acquisition de leur première formation.

La responsabilité qui incombe aux parents dans l'éducation au numérique nécessite ainsi une bonne compréhension des enjeux mais aussi des compétences et des informations adéquates et fiables. L'école déploie peu à peu sa stratégie numérique par le biais du Lehrplan 21 et du PER et soutient en partie les parents dans leur rôle éducatif. En revanche, dans le contexte privé, ces derniers se sentent souvent démunis dans l'accompagnement de leurs enfants face à l'évolution rapide des technologies et des opportunités et risques qu'elle génère. Ils ne savent souvent pas vers qui se tourner pour obtenir un soutien personnalisé.

L'Etat semble conscient de cette problématique transversale et de la nécessité de développer les compétences numériques et renforcer la prévention pour faire face à ces divers enjeux. Différentes mesures sont déjà en vigueur dans des programmes ou stratégies sectorielles de l'enfance et de la jeunesse, du développement durable, de la promotion de la santé ou d'autres secteurs en lien avec l'éducation à la citoyenneté ou la prévention de la criminalité. Or, selon notre appréciation, les moyens mis à disposition pour les déployer ne sont pas à la hauteur des besoins.

Afin d'avoir une vue d'ensemble des efforts fournis et des lacunes à combler dans le domaine de la promotion des compétences numériques et médiatiques, nous demandons au Conseil d'Etat de rassembler les informations existantes pour les parties francophones et germanophones du canton afin de produire un rapport stratégique comprenant :

- > L'inventaire des mesures présentes dans les différents programmes et stratégies sectorielles existants concernant le soutien des parents dans la gestion du numérique

- > L'état de mise en œuvre de ces différentes mesures et les motifs d'un éventuel retard
- > Les moyens financiers et les ressources humaines alloués à la mise en œuvre de ces différentes mesures ainsi que les sources de financement
- > La coordination de la mise en œuvre de ces mesures
- > L'identification de lacunes parmi les mesures existantes

Par mesures, nous entendons non seulement les mesures de sensibilisation et d'information destinées au grand public et celles destinées à sensibiliser les professionnel·les de première ligne en contact des familles tels que médecins, pédiatres, services de puériculture, travailleuses et travailleurs sociaux et autres services de soutien, mais également celles destinées spécifiquement à soutenir les parents dans leurs tâches éducatives lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés et qu'ils ont besoin de conseils individualisés pour toutes les périodes (petite enfance, adolescence et passage à l'âge adulte).

Dépôt d'un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-87

Pour une économie circulaire au service des citoyens et de nos PME

Auteur-e :	Lepori Sandra, Esseiva Catherine
Nombre de cosignataires :	–
Dépôt :	18.03.25
Développement :	18.03.25
Transmission au Conseil d'Etat :	18.03.25

Dépôt et développement

La gestion durable des ressources et des déchets est un défi majeur pour notre société. Le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place les conditions-cadre pour une économie circulaire.

Les mesures concrètes proposées sont les suivantes :

1. Création de ressourceries communales. Les ressourceries permettent aux citoyens de donner une seconde vie à des objets réutilisables, réduisant ainsi les déchets. Elles renforcent le tissu social en favorisant la solidarité locale, tout en diminuant la charge sur les systèmes de gestion des déchets.
2. Collecte et valorisation du plastique en plus des autres matériaux. Une collecte ciblée améliore les taux de recyclage, réduit les coûts d'élimination des déchets et diminue les émissions de gaz à effet de serre.
3. Gestion optimisée des déchets organiques. Les déchets organiques représentent une part importante des déchets ménagers. Leur traitement inapproprié contribue aux émissions de méthane, un gaz à effet de serre puissant, et représente un gaspillage de matière première. La collecte séparée et leur valorisation en compost ou en biogaz permettent de réduire ces émissions tout en créant des produits utiles pour l'agriculture.
4. Rôle exemplaire des collectivités publiques. Les collectivités publiques doivent montrer l'exemple pour inspirer et guider les citoyens et les entreprises dans leurs démarches environnementales. En réemployant du mobilier ou des matériaux de construction, le canton et les communes démontrent que les principes d'économie circulaire sont applicables à grande échelle.

En conclusion, la législation cantonale fribourgeoise, comprenant le plan cantonal de gestion des déchets, doit être modifiée avec les principes suivants :

1. Le canton et les communes créent un cadre favorable pour une utilisation respectueuse des matières premières, des matériaux et des biens ainsi que pour la fermeture des cycles de matières.
2. Les entreprises s'engagent pour une utilisation respectueuse des matières premières, des matériaux et des biens ainsi que pour la fermeture des cycles de matières.
3. Le canton et les communes prennent des mesures pour prioritairement éviter la production de déchets puis pour le partage, la réutilisation, la réparation, la rénovation et enfin pour le recyclage des matériaux et des biens.

4. Chaque commune met à disposition des citoyens un endroit où déposer des objets réutilisables (ressourcerie). Cela peut être à la déchetterie ou ailleurs sur le territoire communal ou intercommunal.
 5. La valorisation matière (tri et recyclage) des fractions suivantes doit être mise en place : déchets électroniques, PET, emballages plastiques alimentaires et non alimentaires, déchets verts et biodéchets.
 6. Les communes doivent mettre à disposition de tous les citoyens des emplacements pour la collecte des biodéchets (compostage) et des déchets verts ou organiser une collecte porte-à-porte hebdomadaire. Actuellement, la commune accompagne et soutient le compostage individuel ou de quartier, mais lorsque rien n'est mis à disposition, cette tâche est laissée au bon vouloir du propriétaire (maison ou immeuble).
 7. Le canton et les communes jouent un rôle exemplaire, notamment dans le réemploi de mobilier.
 8. Le canton applique les exigences fédérales en matière de constructions respectueuses de l'environnement. Il doit jouer un rôle exemplaire dans, notamment, le réemploi de matériaux de construction.
-

Dépôt d'un instrument parlementaire

Question 2025-GC-90

Développement des infrastructures et de la fibre optique dans le Canton de Fribourg : où en sommes-nous ?

Auteur-e : Kolly Gabriel, Bortoluzzi Flavio

Nombre de cosignataires : –

Dépôt : 19.03.25

Développement : 19.03.25

Transmission au Conseil d'Etat : 19.03.25

Dépôt

Le 20 mai 2021, le Grand Conseil acceptait à l'unanimité la motion 2020-GC-12 « *Loi sur le développement des infrastructures numériques* ». Cette motion avait été déposée par les membres de la Commission parlementaire chargée de l'examen du mandat relatif à l'implantation de la fibre optique dans le Canton de Fribourg (projet FTTH FR).

Aujourd'hui, il semble que les demandes du Grand Conseil ainsi que les importantes ambitions affichées par le Conseil d'Etat dans le décret du 13 septembre 2012, relatives à la contribution cantonale à la mise en place d'un réseau de fibre optique dans le Canton de Fribourg, se sont aujourd'hui perdues dans les limbes de l'administration cantonale et de la DIME.

Du côté de la Confédération, le Conseiller fédéral, Albert Rösti, vient d'annoncer que le Conseil fédéral proposait un budget de 730 millions de francs afin de soutenir l'extension du réseau sans oublier les régions périphériques tout en mettant en consultation une loi sur la promotion d'un internet à haut débit. Il est paradoxal que ce soit la Confédération qui joue aujourd'hui un rôle moteur dans le développement de la fibre optique plutôt que le canton, alors qu'il s'agit davantage d'une tâche cantonale. De plus, le Conseil d'Etat avait affiché d'importantes ambitions en la matière il y a de cela un peu plus d'une décennie.

Compte tenu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1) Où en est le traitement de la motion 2020-GC-12 ?
- 2) Comment se fait-il que cette motion, acceptée il y a maintenant plus de cinq ans, n'ait toujours pas fait l'objet d'un projet d'acte législatif devant le Grand Conseil ?
- 3) Quelles sont les conséquences de ce retard pour les Fribourgeoises et Fribourgeois ainsi que pour le Canton de Fribourg ?
- 4) Le développement de la fibre optique dans le Canton de Fribourg est-il toujours un objectif stratégique du Conseil d'Etat ?
 - a. Si non, était-ce une erreur du Conseil d'Etat en 2012 de présenter le développement de la fibre optique comme étant hautement stratégique pour le Canton de Fribourg ?
- 5) Le Canton de Fribourg entend-il reprendre ce dossier afin de profiter des fonds fédéraux et de la volonté de la Confédération de développer la fibre optique dans le canton ?

- 6) A ce jour, quelles sont les communes totalement ou partiellement raccordées à la fibre optique ? Lesquelles ne le sont pas ?
 - 7) Le Conseil d'Etat a-t-il toujours la volonté de soutenir le raccordement des zones périphériques (campagnes) à la fibre optique ?
-

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2022-CE-320

Planung des Kollegiums des Südens 2 in Bulle

Urheber/in:	Gobet Nadine / Mesot Roland
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	06.09.2022
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	08.09.2022
Antwort des Staatsrats:	18.03.2025

I. Anfrage

Als Mitglieder der Schulkommission des Kollegiums des Südens sind wir sehr besorgt über den Zeitplan für die Realisierung des Kollegiums des Südens 2.

In der Tat wurde das Projekt zum Bau einer zweiten Schule der Sekundarstufe 2 in Bulle vom Staatsrat im Jahr 2019 mit einer Bereitstellung der Räumlichkeiten zum Schuljahresbeginn 2030/2031 validiert. Der Flächenbedarf wurde im Januar 2020 vom S2 festgelegt und an das Hochbauamt weitergeleitet.

Leider wurde noch kein Grundstück gefunden für die neue Schule, die 2030 eingeweiht werden soll.

2021 wurde der Antrag, ein Grundstück für den Bau der Schule zu erwerben, vom Hochbauamt bei der Gemeinde Bulle offiziell bestätigt. Wie es scheint, wurde das Gesuch der Stadt Bulle aufgrund einer schlechten Kommunikation zwischen den zuständigen Ämtern des Staats abgelehnt.

Die Stadt Bulle legte beim Kantonsgericht gegen mehrere Entscheide der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zum Ortsplan (OP) der Gemeinde Beschwerde ein, darunter auch gegen den Entscheid betreffend eine Parzelle, die die Gemeinde als Zone von allgemeinem Interesse umnutzen möchte, um dort das Kollegium des Südens 2 zu bauen. Am 3. Februar 2022 schrieb die Zeitung La Gruyère dazu:

Die Stadt will eine Parzelle in privatem Besitz, die hinter der Gewerblichen und Kaufmännischen Berufsfachschule (EPAC) liegt, als Zone von allgemeinem Interesse umzonieren. Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt lehnte dies mit der Begründung ab, dass kein konkretes Projekt vorliege. Die Gemeinde legte auch gegen diesen Entscheid beim Kantonsgericht Beschwerde ein und begründete dies wie folgt: «Wir sind der Ansicht, dass diese Zone in der Lage sein muss, den zukünftigen Schulbedarf zu decken. Wir werden dabei vom kantonalen Hochbauamt unterstützt, das uns gebeten hat, verfügbare Grundstücke für eine neue Schule der Sekundarstufe 2 zu finden.»

Es ist bedauerlich, dass dieses Verfahren mit ungewissem Ausgang ein beträchtliches Hindernis für den reibungslosen Ablauf darstellt für ein Projekt, das im Jahr 2030 eingeweiht werden soll.

Es ist Eile geboten: Die Erweiterung des Kollegiums, die zwischen 2014 und 2016 durchgeführt wurde, basierte auf einem Bedarf, der zehn Jahre zuvor ermittelt worden war. Damals hiess es, dass diese Erweiterung maximal 1300 Schülerinnen und Schüler aufnehmen würde. Heute sind wir bereits bei 1500 angelangt. Das Kollegium des Südens sieht sich heute wieder mit denselben Bedingungen wie vor der Erweiterung konfrontiert: Den Klassen können keine Räume fest zugewiesen werden; die Schülerinnen und Schüler bewegen sich somit den ganzen Tag von Zimmer zu Zimmer; die Räume müssen durchgehend genutzt werden, was bedeutet, dass es keine Flexibilität und keine freien Räume gibt. Jedes Jahr müssen die Unterrichtszeiten weiter in den späten Nachmittag hinein verlängert werden, was insbesondere Schülerinnen und Schüler benachteiligt, die weit entfernt von Bulle wohnen, im Greyerz- oder gar im Vivisbachbezirk.

Darüber hinaus zeigen die demografischen Prognosen, dass die Schülerzahlen ab 2030 wieder zunehmen werden. Auch der Anteil der Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs, die ein Studium anstreben, wird wahrscheinlich ansteigen, lag doch der Anteil der Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs, die eine gymnasiale Maturität anvisieren, 2019 im Süden des Kantons bei 19,4 %, während er im Saanebezirk 26,6 % betrug.

Deshalb ist es wichtig, dass die Arbeiten für das neue Kollegium des Südens so schnell wie möglich beginnen. Entsprechend möchten wir wissen, wie der Staatsrat dazu steht.

1. Ist der Staatsrat auf diese Problematik aufmerksam gemacht worden?
2. Was unternimmt er, um die Arbeiten aufzugleisen, die jetzt nötig sind, um die künftigen Bedürfnisse zu befriedigen? Denn 2030 ist morgen! Wie ist der Stand der Dinge auf Ebene der kantonalen Planung?
3. Welche Massnahmen werden auf Ebene der staatlichen Ämter ergriffen, um den Unannehmlichkeiten Rechnung zu tragen, die die Vollbelegung der Räumlichkeiten des Kollegiums des Südens für die Jugendlichen in Ausbildung bis mindestens 2030 mit sich bringt angesichts der voraussichtlichen demografischen Entwicklung?

II. Antwort des Staatsrats

1. *Ist der Staatsrat auf diese Problematik aufmerksam gemacht worden?*

Der Staatsrat ist sich des Problems bewusst, wie er in seinem [Bericht 2019-DICS-46](#) über den Standort eines allfälligen zusätzlichen Kollegiums im Süden des Kantons festgehalten hat.

Der Staatsrat verfolgt die Entwicklung des Dossiers unter Einhaltung der internen Verfahren. Das Dossier wird derzeit auf Ebene der staatlichen Dienststellen in enger Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden bearbeitet. Dabei werden verschiedene Szenarien geprüft, um schnellstmöglich auf den Ausbildungsbedarf reagieren zu können.

2. *Was unternimmt er, um die Arbeiten aufzugleisen, die jetzt nötig sind, um die künftigen Bedürfnisse zu befriedigen? Denn 2030 ist morgen! Wie ist der Stand der Dinge auf Ebene der kantonalen Planung?*

Angesichts der Entwicklung der Bedürfnisse und nach den ersten Kontakten im Juli 2020 zwischen dem Hochbauamt (HBA), dem Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 (S2) und dem Kollegium des Südens wurde eine Analyse der möglichen Grundstücke in Bulle auf der Grundlage der folgenden Schlüsselindikatoren durchgeführt:

- > Nähe zum Kollegium des Südens;
- > in einer Zone von allgemeinem Interesse;

- > Grösse, die die Realisierung des zukünftigen Gebäudes gemäss den vom Kollegium des Südens auf der Grundlage von Prognosen festgelegten Bedürfnissen ermöglicht.

Als Antwort auf alle oder einige dieser Kriterien wurden mehrere Standorte ausgewählt: vier in der Nähe des Kollegiums des Südens sowie der Standort des DBP Le Terraillet. Diese Standorte wurden im Oktober 2020 den Vertreterinnen und Vertretern der Nutzer vorgestellt und diskutiert, wobei drei Parzellen in die engere Wahl kamen. Es handelt sich um die beiden Parzellen hinter der Berufsfachschule (Art. 2071 GB und 2072 GB Bulle) und eine Parzelle, die heute Familiengärten beherbergt und in der Nähe des Friedhofs liegt (Art. 607 GB). Die Art. 2071 und 2072 GB sind in Privatbesitz und befinden sich nicht in der Zone von allgemeinem Interesse, während Art. 607 GB der Stadt Bulle gehört und bereits als Zone von allgemeinem Interesse ausgeschieden wurde.

In ihrem Ortsplan sieht die Stadt Bulle vor, die Art. 2071 und 2072 GB der Zone von allgemeinem Interesse zuzuordnen. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) äusserte sich mangels eines konkreten Projekts ablehnend. Die RIMU genehmigte daraufhin den OP ohne diese Einzonung. Mit Entscheid vom 5. Dezember 2023 hiess das Kantonsgericht die Beschwerde der Stadt teilweise gut und wies das Dossier in diesem Punkt zur Wiedererwägung und zum neuen Entscheid an die RIMU zurück. Dies ist derzeit im Gang.

In Erwartung des Entscheids zur allfälligen Umzonung der Parzellen in die Zone von allgemeinem Interesse und zur Abwendung weiterer Verzögerungen bei der Planung der zukünftigen Schule teilten das Hochbauamt (HBA), das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 (S2) und das Kollegium des Südens der Stadt ihr Interesse an der Parzelle Art. 607 GB mit, um dort die zukünftige Schule zu bauen. Der Gemeinderat sprach sich mit Schreiben vom 9. Mai 2022 gegen das Anliegen aus. Die Stadt ist nämlich der Ansicht, dass die derzeitige Nutzung von überwiegendem Interesse für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt ist (Familiengärten) und will deshalb die Nutzung nicht ändern.

Die kantonalen Behörden, das Oberamt und die Gemeindebehörden prüfen derzeit alle möglichen Varianten, einschliesslich der Verdichtung der bebauten Grundstücke, um den

Ausbildungsbedarf so schnell wie möglich decken zu können, auf der Grundlage einer Variante, die von allen beteiligten Behörden getragen werden kann.

3. *Welche Massnahmen werden auf Ebene der staatlichen Ämter ergriffen, um den Unannehmlichkeiten Rechnung zu tragen, die die Vollbelegung der Räumlichkeiten des Kollegiums des Südens für die Jugendlichen in Ausbildung bis mindestens 2030 mit sich bringt angesichts der voraussichtlichen demografischen Entwicklung?*

Parallel zu den verschiedenen Gesprächen für die Erweiterung des Kollegiums arbeitete das HBA in enger Zusammenarbeit mit dem S2 und dem Kollegium an einer Übergangslösung, um den Platzmangel so schnell wie möglich anzugehen. So errichtete das HBA provisorische Schulpavillons auf dem Gelände des Kollegiums des Südens, die während der Sanierung des Kollegiums Heilig Kreuz genutzt worden waren.

Das Innere dieser Pavillons (insbesondere technische Einrichtungen im Bereich HLS und Elektrizität) wie auch die Fassaden und Dächer wurden ausgebaut, um namentlich den klimatischen Herausforderungen besser gerecht zu werden.

Durch die Bereitstellung dieser Pavillons für das Kollegium des Südens ab dem Schuljahr 2024 kann der Bedarf für die nächsten 8 bis 10 Jahre gedeckt werden. Das Endziel ist die Bereitstellung eines neuen Gebäudes innerhalb von 10 Jahren.

Im Einzelnen bieten die Pavillons eine Nutzfläche von 1600 m² auf drei Stockwerken und ermöglichen die Integration des folgenden Raumprogramms:

- > 18 Klassenzimmer von 56 m²;
- > Sanitäranlagen auf jedem Stock (Lehrpersonen, Frauen, Männer, Personen mit eingeschränkter Mobilität).

Angesichts der steigenden Zahl junger Migrantinnen und Migranten im Kanton Freiburg und um rasch auf den daraus resultierenden Ausbildungsbedarf reagieren zu können, wurde der GIBS als Zwischenlösung bis Ende Juni 2026 (nicht verlängerbar) eine Fläche von 305 m² für die Ausbildung von Migrantinnen und Migranten im Alter von 15 bis 26 Jahren zur Verfügung gestellt. Das HBA, die VWBD und das Amt für Berufsbildung haben eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet. Die verbleibenden Flächen werden ausschliesslich vom Kollegium des Südens genutzt. Nach Juni 2026 werden sämtliche Räume in den Pavillons dem Kollegium zur Verfügung stehen.

Der Staat ist sich der Dringlichkeit der Planung eines dauerhaften Projekts angesichts der provisorischen Situation bewusst und berücksichtigt die vom Kollegium Ende 2023 erstellte Bedarfsaktualisierung. Eine alternative Studie zur Verdichtung des derzeitigen Standorts wurde ausgearbeitet und zeigt Lösungsansätze auf, die im Frühjahr 2025 weiter vertieft werden.

Parallel dazu werden vom HBA und vom Kollegium Überlegungen angestellt, um nach Alternativen für den Bau eines zweiten Kollegiums zu suchen, entweder durch eine Verdichtung oder durch die Suche nach einem neuen Grundstück.

Derzeit findet ein Austausch zwischen den verschiedenen Behörden statt, um die verschiedenen Ansätze zu vertiefen und die Variante auszuwählen, die für sich gesehen und in Bezug auf die Verfahrensrisiken die besten Aussichten bietet, damit die Fristen, die durch die

demografische Entwicklung im südlichen Kantonsteil vorgegeben werden, eingehalten werden können.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2022-CE-320

Planification de la construction du deuxième Collège du Sud, à Bulle

Auteur-e-s :	Gobet Nadine / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	06.09.2022
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	08.09.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	18.03.2025

I. Question

En tant membres de la Commission d'école du Collège du Sud, nous sommes très préoccupés par le calendrier de la réalisation du Collège du Sud 2.

En effet, le projet de construction d'une deuxième école du S2 à Bulle a été validé par le Conseil d'Etat en 2019 avec une mise à disposition des locaux à la rentrée scolaire 2030–2031. Les besoins en surfaces ont été définis en janvier 2020 par le S2 et transmis au Service des bâtiments.

Le terrain pour la nouvelle école, qui doit être inaugurée en 2030, n'a malheureusement pas encore été trouvé.

En 2021, la demande d'acquérir un terrain pour la construction de l'école a été officialisée par le Service des bâtiments auprès de la commune de Bulle. A priori, il semblerait qu'en raison d'une mauvaise communication entre les services concernés de l'Etat, la demande de la Ville de Bulle a été rejetée.

La ville de Bulle a fait recours auprès du Tribunal cantonal contre plusieurs décisions de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) au sujet de son plan d'aménagement local (PAL), y compris celle concernant une parcelle que la commune souhaiterait mettre en zone d'intérêt général pour y prévoir le Collège du Sud 2. Ainsi, on apprend selon le journal La Gruyère du 03.02.2022 que :

La ville souhaite mettre en zone d'intérêt général une parcelle appartenant à un privé et située à l'arrière de l'Ecole professionnelle, artisanale et commerciale (EPAC). La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement a refusé, motivée par l'absence de projet concret. La commune fait là aussi recours auprès du TC. Ses explications : « Nous estimons que cette zone doit pouvoir répondre à des besoins scolaires futurs. Nous sommes d'ailleurs appuyés dans notre démarche par le Service cantonal des bâtiments qui nous a sollicités afin de trouver des terrains disponibles pour une nouvelle école du Secondaire 2. »

Il est regrettable que cette procédure à l'issue incertaine constitue un obstacle majeur au bon déroulement des opérations prévues pour une inauguration en 2030.

En attendant, il y a urgence : l'agrandissement du Collège du Sud, réalisé entre 2014 et 2016, se basait sur des besoins datant de 10 ans auparavant. Il avait été dit que cet agrandissement permettrait d'accueillir 1300 élèves au maximum. Aujourd'hui, nous en sommes déjà à 1500 élèves. Le Collège du Sud vit dans les mêmes conditions qu'avant l'agrandissement : aucune salle ne peut être attribuée à une classe ; les élèves se déplacent donc durant toute la journée dans le bâtiment ; les salles doivent être utilisées en continu, il n'y a donc aucune flexibilité, ni aucune salle libre. Chaque année, l'horaire doit être prolongé plus tard en fin d'après-midi, ce qui pénalise particulièrement les élèves habitant loin de Bulle, que ce soit en Gruyère ou plus particulièrement en Veveyse.

En outre, les prévisions démographiques démontrent une reprise de l'augmentation des effectifs dès 2030. A cela s'ajoute une probable augmentation du taux d'élèves d'une classe d'âge se destinant à faire des études : en 2019, le pourcentage d'élèves d'une même classe d'âge à faire une maturité gymnasiale était de 19,4 % dans le sud du canton, alors qu'en Sarine, ce chiffre se situait à 26.6 %.

Dès lors, il faut vraiment que les travaux du « nouveau » Collège du Sud puissent commencer dans les plus brefs délais, raison pour laquelle nous souhaitons connaître la position du Conseil d'Etat sur ce dossier.

1. Est-ce que le Conseil d'Etat a été rendu attentif à cette problématique ?
2. Qu'entreprend-il pour anticiper ces besoins qui sont d'ores et déjà connus, car 2030 c'est demain ? Où en est-on au niveau de la planification cantonale ?
3. Quelles mesures sont prises au niveau des services de l'Etat pour tenir compte des désagréments que cette pleine occupation des locaux du Collège du Sud occasionne pour les jeunes en formation et ce jusqu'en 2030 au moins, car la situation démographique ne semble pas devoir changer d'ici-là ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat a été rendu attentif à cette problématique ?*

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique comme déjà indiqué dans son [rapport 2019-DICS-46](#) concernant la localisation d'un éventuel collège supplémentaire dans le Sud Fribourgeois.

Le Conseil d'Etat suit l'évolution du dossier tout en respectant les procédures internes. Le dossier est actuellement traité au niveau des services de l'Etat, en étroite collaboration avec les autorités locales et en examinant différents scénarios pour pouvoir répondre le plus rapidement possible aux besoins de formation.

2. *Qu'entreprend-il pour anticiper ces besoins qui sont d'ores et déjà connus, car 2030 c'est demain ? Où en est-on au niveau de la planification cantonale ?*

En préambule, il convient de présenter les démarches faites à ce jour. En anticipation de l'évolution des besoins et à la suite des premiers contacts en juillet 2020 entre le Service des bâtiments (SBat), le Service de l'enseignement secondaire du 2^e degré et le Collège du Sud (S2), une analyse des terrains potentiels à Bulle a été faite sur la base de des indicateurs clés suivantes :

- > proximité au Collège du Sud ;
- > parcelle située en zone d'intérêt général ;

- > dimension permettant la réalisation du futur bâtiment selon les besoins définis par le Collège du Sud sur la base des prévisions.

En réponse à tout ou partie de ces critères, plusieurs sites ont été retenus : quatre à proximité du collège du sud ainsi que le site du PAD le Terraillet. Ces sites ont été présentés et discutés au mois d'octobre 2020 avec les représentants des utilisateurs et trois parcelles ont été retenues. Il s'agit des deux parcelles situées derrière l'école professionnelle (art. 2071 RF et 2072 RF Bulle) et une parcelle abritant aujourd'hui des jardins familiaux, proche du cimetière (art. 607 RF). Les art. 2071 et 2072 RF sont en main de privé et ne sont pas en zone d'intérêt général alors que l'Art. 607 RF appartient à la Ville de Bulle et se trouve déjà en zone d'intérêt général.

Dans son plan d'aménagement local la Ville de Bulle prévoit la mise en zone d'intérêt général des art. 2071 et 2072 RF. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) s'est prononcé défavorablement faute de projet concret. La DIME a alors approuvé le PAL sans cette mise en zone. Par décision du 5 décembre 2023 le Tribunal cantonal a admis partiellement le recours de la Ville et renvoie le dossier à la DIME sur ce point pour réexamen et nouvelle décision. Ce dernier est en cours.

En attendant la décision sur l'affectation ou non des parcelles en zone d'intérêt général et afin de ne pas accentuer le retard dans la planification de la future école, le Service des bâtiments (SBat), le Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré (S2) et le Collège du Sud ont fait part à la Ville de leur intérêt pour la parcelle Art. 607 RF afin d'y construire la future école. Dans son courrier du 9 mai 2022, le Conseil communal a refusé cette demande. En effet, la Ville estime que l'affectation actuelle présente un intérêt prépondérant pour les habitants de la Ville (jardins familiaux) et de fait ne souhaite pas changer son affectation.

Les autorités cantonales, la préfecture et les autorités communales examinent actuellement toutes les variantes possibles, y compris la densification de parcelles construites, pour pouvoir répondre le plus rapidement possible aux besoins de formation sur la base d'une variante pouvant être portée par toutes les autorités concernées.

3. *Quelles mesures sont prises au niveau des services de l'Etat pour tenir compte des désagréments que cette pleine occupation des locaux du Collège du Sud occasionne pour les jeunes en formation et ce jusqu'en 2030 au moins, car la situation démographique ne semble pas devoir changer d'ici-là ?*

Parallèlement aux différents échanges pour l'agrandissement du Collège du Sud, le SBat a travaillé en étroite collaboration avec le S2 et le Collège du Sud sur une solution transitoire afin de répondre au plus vite au manque de place. Dans ce cadre, le SBat a mis en place des pavillons provisoires sur le site du collège, qui ont été utilisés lors du projet de rénovation du Collège Ste Croix.

Ces pavillons ont fait l'objet d'aménagements intérieurs (notamment techniques sur le CVS et électricité) mais aussi de protection des façades et de la toiture afin de mieux répondre aux enjeux climatiques.

La mise à disposition de ces pavillons pour le Collège du Sud dès la rentrée scolaire de 2024 permet de répondre aux besoins pour les 8 à 10 prochaines années. L'objectif final est la mise à disposition d'un nouveau bâtiment d'ici à 10 ans.

En détail, les pavillons offrent une surface utile de 1600 m² sur 3 niveaux et permettent d'y intégrer le programme suivant :

- > 18 classes de 56 m² ;
- > des sanitaires à chaque étage (professeurs, femmes, hommes et PMR).

Au vu de l'augmentation du nombre de jeunes migrants dans le canton de Fribourg et afin de répondre rapidement aux besoins de formation qui en découlent, une surface de 305m² a été mise temporairement à disposition de l'EPAI pour la formation de migrants âgés de 15 à 26 ans jusqu'à fin juin 2026 (non renouvelable). Une convention a été signée entre le SBat la DEEF et le Service de la formation professionnelle. Les surfaces restantes sont utilisées uniquement par le Collège du Sud. Dès la rentrée de l'année scolaire suivante, l'entier des pavillons sera mis à disposition du Collège.

L'Etat est conscient de l'urgence de la planification du projet pérenne vu la situation provisoire et tient compte de la réactualisation des besoins établie par le Collège fin 2023. Une étude alternative de densification du site actuel a été élaborée et laisse entrevoir des pistes de solutions qui seront approfondies au cours du printemps 2025.

En parallèle, des réflexions sont menées par le SBat et par le Collège pour des recherches d'alternatives pour la construction d'un deuxième collège, soit par une densification soit par la recherche d'un nouveau terrain.

Des échanges sont en cours entre les différentes autorités pour approfondir les différentes pistes et choisir la variante présentant les meilleures perspectives intrinsèquement et en termes de risques de procédure afin de permettre de respecter les délais impératifs liés à la croissance du sud du canton.

—

Antwort des Staatsrats auf zwei parlamentarische Vorstösse

Postulat 2023-GC-57

Regionale Verteilung der Investitionen und Möglichkeiten, um das Gleichgewicht zwischen den Regionen zu stärken

Urheber:	Altermatt Bernhard
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	08.02.2023
Begründung:	08.02.2023
Überweisung an den Staatsrat:	27.02.2023
Antwort des Staatsrats:	04.02.2025

Postulat 2023-GC-71

Für eine kantonsweite Versorgung der Bevölkerung und ein gesundes wirtschaftliches Gleichgewicht zwischen den Regionen

Urheber:	Jaquier Armand / Emonet Gaétan
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	10.03.2023
Begründung:	10.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	10.03.2023
Antwort des Staatsrats:	04.02.2025

I. Zusammenfassung der Postulate

Mit dem am 8. Februar 2023 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossräte Nicolas Kolly und Bernhard Altermatt den Staatsrat auf, alle vom Grossen Rat seit 2001 bewilligten Verpflichtungskredite unter dem Gesichtspunkt der regionalen Verteilung zu analysieren. Der Bericht zum Postulat soll Wege aufzeigen, wie eine «gerechte» Verteilung der Investitionen im Kanton erreicht werden kann, und zudem die Strategie zur geografischen Dezentralisierung der Dienststellen der kantonalen Verwaltung darlegen.

Mit dem am 10. März 2023 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Armand Jaquier und Gaétan Emonet eine umfassende Analyse der staatlichen Investitionen und Leistungen, bezogen auf ihre regionale Verteilung. Der Bericht zum Postulat soll auch die selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts und die mehrheitlich im Staatsbesitz befindlichen Unternehmen einbeziehen sowie die Finanz- und Wirtschaftsströme zwischen den Regionen des Kantons dokumentieren, um das bestehende Gleichgewicht zwischen den Regionen aufzuzeigen.

Mit dem Einverständnis der Postulanten und gestützt auf Artikel 63 des Grossratsgesetzes antwortet der Staatsrat im Folgenden auf beide parlamentarischen Vorstösse.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat versteht den Wunsch der Abgeordneten, die Frage der regionalen Verteilung der Investitionen sachlich und umfassend anzugehen. Die Frage einer gerechten Verteilung der

staatlichen Investitionen, insbesondere zwischen Stadt und Land, wurde in den letzten Jahren mehrmals diskutiert, namentlich im Rahmen der Abstimmung über den Verpflichtungskredit von 65,5 Millionen Franken für den Umzug und den Bau des Naturhistorischen Museums Freiburg sowie über die Beteiligung des Staats an der Erhöhung des Aktienkapitals der Bluefactory AG. Diese Frage war auch Teil der breiteren Debatte über den Service public und die dezentrale Verfügbarkeit bestimmter Leistungen, beispielsweise im Gesundheitsbereich.

1. Bestehende Studien und methodologische Grenzen

Auf Schweizer Ebene sorgt der Stadt-Land-Graben regelmässig für politische Kontroversen. Um das Thema auf einer evidenzbasierten Grundlage anzugehen, wurden zahlreiche Studien zu diesem Thema durchgeführt. Die wirtschaftlichen Interaktionen und Finanzströme zwischen dem Mittelland und dem Alpenraum wurden im Zusammenhang mit dem Nationalen Forschungsprogramm 48 mit zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen zu diesem Thema¹ umfassend analysiert. In jüngerer Zeit wurde die finanzielle Dimension der Beziehungen zwischen Stadt und Land in einer Studie von Ecoplan² schematisch dargestellt. Auf kantonaler Ebene wurden Fragen des territorialen Zusammenhalts insbesondere im Kanton Neuenburg dokumentiert. Aufgrund eines 2015 eingereichten Postulats zum Investitionsgleichgewicht zwischen dem oberen und dem unteren Kantonsteil³ wurde in der kantonalen Verwaltung ein Monitoringsystem eingeführt, das auf zahlreichen Indikatoren basiert, um das staatliche Handeln umfassend unter dem Aspekt des regionalen Gleichgewichts zu analysieren. Im Rahmen einer Analyse des Finanzausgleichssystems legte die Regierung des Kantons Neuenburg 2021 zudem eine Untersuchung der staatlichen Leistungen unter Berücksichtigung geografisch-topografischer Kriterien vor.

Die Analyse des Gleichgewichts zwischen den Regionen unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Massnahmen wirft komplexe konzeptionelle und methodische Fragen auf. Aus der Verteilung der Investitionen allein lassen sich beispielsweise keine aussagekräftigen Schlüsse über den Ausgleich zwischen den Regionen ziehen. Neben dem staatlichen Handeln müssen insbesondere demographische und sozioökonomische Daten, die Erreichbarkeit, die Wirtschaftssektoren und der Wohnungsbau beachtet werden, um nur einige Aspekte zu nennen. Beim staatlichen Handeln erschwert die Mitfinanzierung zahlreicher Leistungen durch Bund und Kanton die Analyse, etwa im Verkehrsbereich. Gleiches gilt für die Mitfinanzierung durch Kanton und Gemeinden, etwa bei der Finanzierung von Schulen (kantonale Beiträge an Schulbauten usw.). Weiter ist es oft nicht möglich, die öffentlichen Ausgaben genau zu verorten oder die Empfänger zu identifizieren, etwa bei Investitionen in die Strasseninfrastruktur. Und schliesslich: Um ein vollständiges Bild zu erhalten, sollte die Analyse nicht nur die Ausgaben, sondern auch die dem Staat zur Verfügung stehenden Einnahmen und deren geografische Verteilung berücksichtigen.

Zur Aussagekraft einer solchen Analyse ist zu sagen, dass bereits durchgeführte Studien nur begrenzte Erkenntnisse, die sich auf die komplexen wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen zwischen Regionen konzentrieren, liefern. Die Studie von Ecoplan über die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land kommt beispielsweise zu folgendem Schluss: «Wer unter dem Strich den grösseren Nutzen aus den komplexen finanziellen

¹ ALPAYS Alpine Landscapes: Payments and Spillovers, 2005. Sektorale Studie, bei [Ecoplan](#) erhältlich.

² Fakten zu Stadt und Land. Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen Beziehungen von Stadt und Land. Ecoplan, 2022.

³ Postulat 15.121 des Neuenburger Grossen Rats, « Répartition des investissements publics dans notre canton ? Quelle réalité ? »

Verflechtungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen zieht, lässt sich nicht genau beziffern. In einem föderalistischen System ist aber ein fairer Ausgleich von Ressourcen und Lasten grundsätzlich sinnvoll, um regionale Disparitäten bis zu einem gewissen Teil auszugleichen, eine Mindestausstattung zu garantieren und den regionalen Zusammenhalt zu stärken. Stadt und Land können nur in einer Partnerschaft von gegenseitigem Geben und Nehmen bei den zukünftigen Herausforderungen bestehen.»⁴

2. Verfügbarkeit von Finanzdaten

Auf Ebene des staatlichen Rechnungswesens ist es derzeit nicht möglich, die Ausgaben zu verorten, weder für das Budget für die Laufende Rechnung noch für die Investitionen. Die von den Ämtern bei den Buchungsvorgängen angeforderten Informationen sind dafür unzureichend. Zwar ist eine Liste der wichtigsten laufenden Investitionen des Staats in den Anhängen der Staatsrechnung mit geografischen Angaben für jeden Posten verfügbar, doch erlauben diese Daten in ihrer derzeitigen Form nicht die Beantwortung der in den Postulaten aufgeworfenen Fragen. Eine umfassende Analyse der Staatsausgaben unter geografischen Gesichtspunkten setzte somit voraus, dass alle Ämter einen Bericht über den Standort ihrer Ausgaben vorlegen.

Die Analyse der Finanzdaten der selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts und der mehrheitlich in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen erforderte umfangreiche Erhebungs-, Definitions- und Klassifizierungsarbeiten. Die Erstellung lokalisierter Daten über einen längeren Zeitraum, sofern überhaupt möglich und sinnvoll, würde für diese Einrichtungen einen erheblichen Arbeitsaufwand bedeuten.

3. Vorgeschlagener theoretischer und methodologischer Rahmen

3.1. Theorie der residentiellen Ökonomie

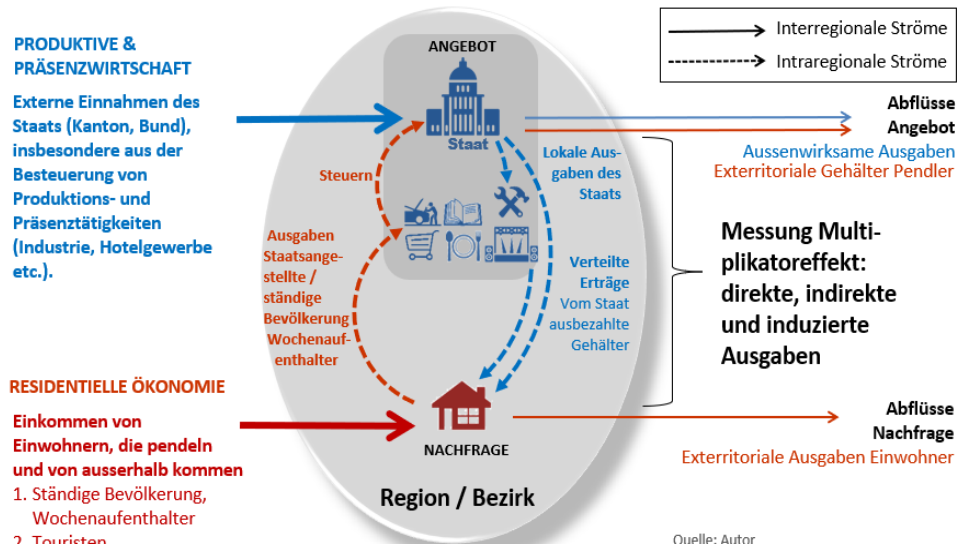
Der Staat trat an mehrere Lehrstuhlinhaber und Forschungsinstitute heran, um die Machbarkeit eines Berichts, wie er von den Verfassern der beiden Postulate gefordert wurde, zu bewerten. Keine der angefragten Personen und Institute sah sich in der Lage, einen solchen Bericht zu erstellen, weil die Zeit oder das Forschungspersonal fehle oder die methodologischen Schwierigkeiten zu gross seien.

Der Staatsrat schlägt jedoch vor, dem Institut du management des villes et du territoire der Hochschule Arc ein Mandat zu erteilen, ab Frühjahr 2025 unter der Leitung von Dr. Alain Segessemann eine Bewertung der regionalen wirtschaftlichen Auswirkungen, die aus bestimmten Staatsausgaben resultieren, durchzuführen und Empfehlungen zuhanden des Staats abzugeben. Diese Analyse, die sich an der Theorie der residentiellen Ökonomie orientiert, beruht auf einer Auswahl bestimmter eingehender, ausgehender und zirkulierender Ströme innerhalb der verschiedenen Freiburger Regionen (Bezirke), die ursprünglich durch die Staatsausgaben erzeugt wurden, und zwar nach folgendem schematischen Ansatz:

⁴ Fakten zu Stadt und Land. Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen Beziehungen von Stadt und Land. Ecoplan, 2022, S. 7.

Der aktualisierte Wirtschaftskreislauf der Gebietsentwicklung bei Staatsausgaben

Angepasst nach Davezies & Talandier 2014; Segessemann & Crevoisier 2016



Auf der Grundlage einer Auswahl von Staatsausgaben können die wirtschaftlichen Effekte für die Freiburger Bezirke in Abhängigkeit von der Art der Wirtschaftstätigkeit, die sie erzeugen, bewertet werden, d. h.:

- > Exporttätigkeiten und globale Dienstleistungen (AESG), z. B. eine touristische Infrastruktur, die ganz oder teilweise vom Staat finanziert wird;
- > Tätigkeiten, die der urbanen residentiellen Ökonomie (ERU) zuzuordnen sind, z. B. eine Hochschule oder ein Spital mit kantonaler Finanzierung;
- > Tätigkeiten im Bereich der lokalen residentiellen Ökonomie (ERL), z. B. der Bau einer Sekundarschule, der teilweise vom Staat finanziert wird.

Mit dieser von Dr. Segessemann in einer früheren Forschungsarbeit⁵ entwickelten Typologie kann bestimmt werden, ob die über einen signifikanten Zeitraum von einer staatlichen Stelle ausgehenden Ausgaben- und Investitionsströme regionale Tätigkeiten oder die lokalen residentielle Ökonomie in einem bestimmten Bezirk unterstützen oder finanzieren.

3.2. Multiplikatormethode

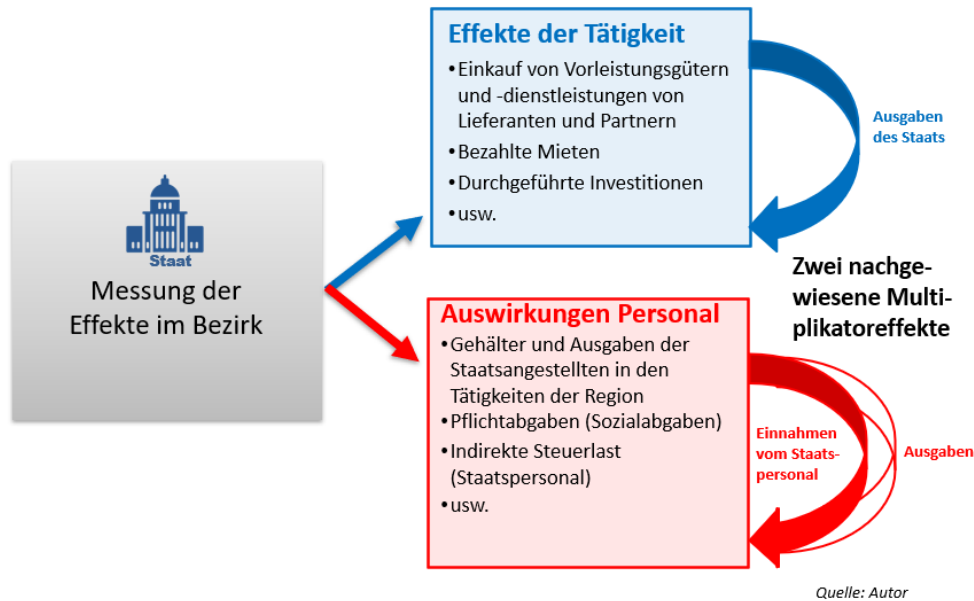
Konzeptionell können darauf bestimmte Staatsausgaben räumlich dargestellt und ihre lokalen Auswirkungen mithilfe der Multiplikatormethode geschätzt werden. Diese Methode ermöglicht es nämlich, nach dem Prinzip des Anstosseffekts die Auswirkungen staatlicher Ausgaben und Investitionen auf andere Arten von wirtschaftlichen Tätigkeiten, die oben detailliert aufgeführt sind, zu messen.

Die Messung der Auswirkungen kann mithilfe der Multiplikatormethode von Garrabé⁶ erfolgen, die es ermöglicht, die erwarteten Auswirkungen einer anfänglichen Ressourcenzuführung in die regionale Wirtschaft über ihre direkten Effekte in Form von

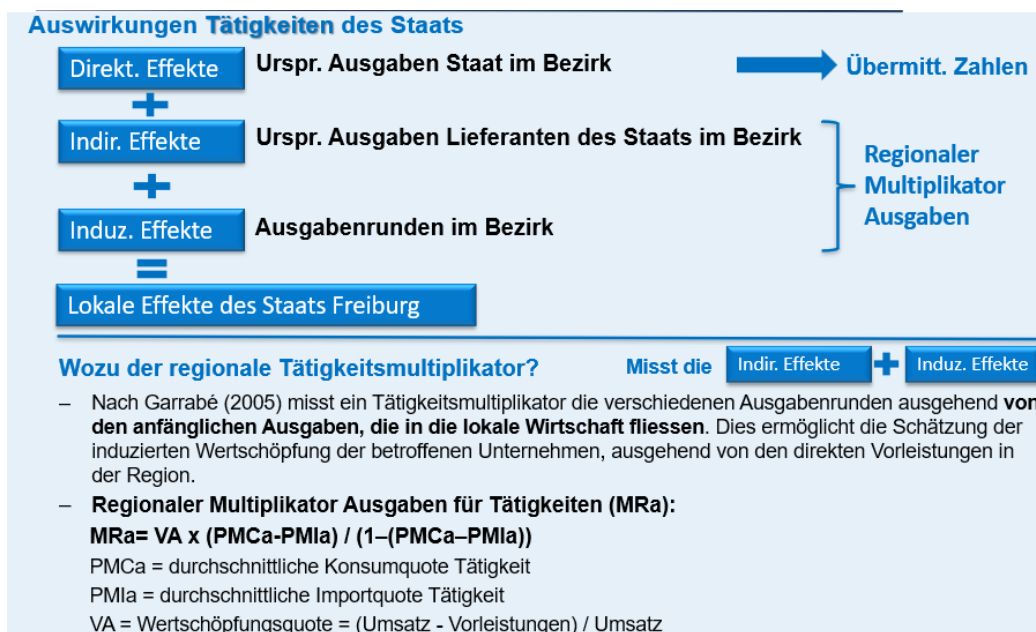
⁵ Segessemann A. et Crevoisier O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse : Une approche par les emplois. Revue d'économie régionale et urbaine (RERU), 2013-4, SS. 705–735.

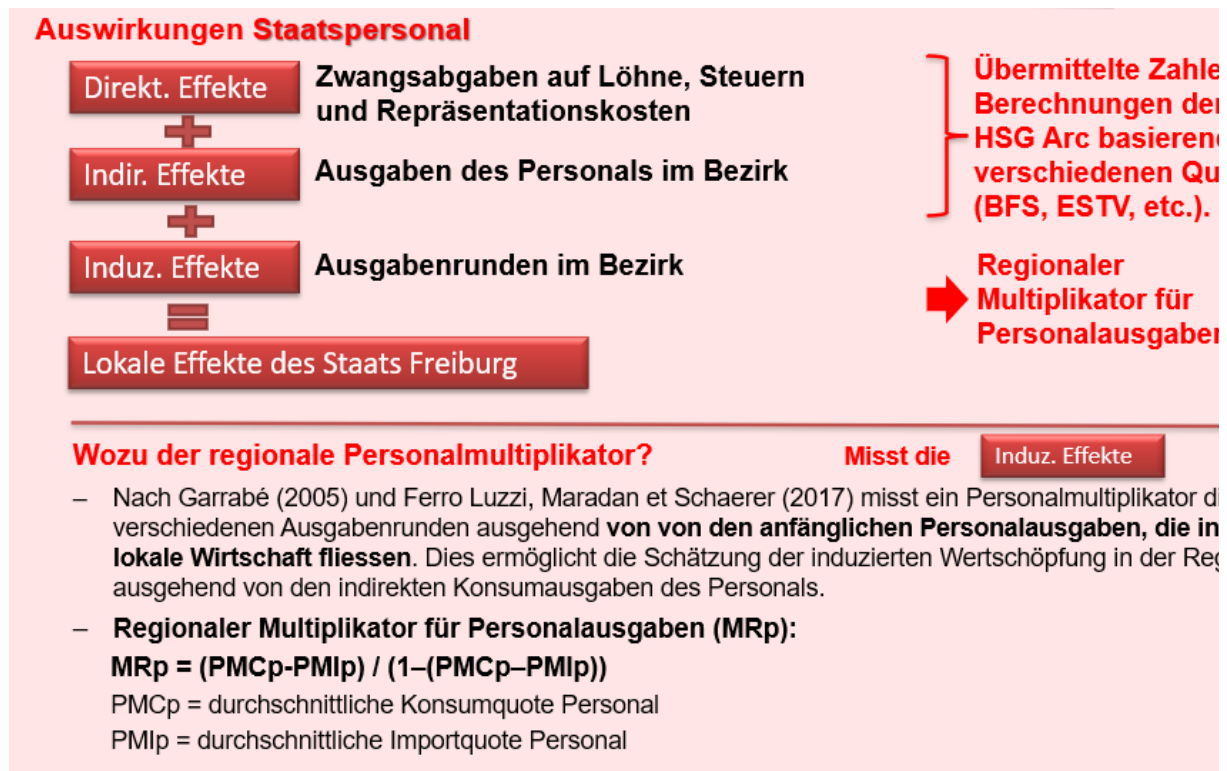
⁶ Garrabé M. (2018) [Evaluation économique générale](#). Université de Montpellier, S. 316 ff.

Staatsausgaben und indirekten Effekten in Form von Personalausgaben zu messen. Diese Methode kann wie folgt veranschaulicht werden:



Konkret sollen auf der Grundlage einer ersten Auswahl von finanziellen Daten, die von den staatlichen Dienststellen übermittelt würden, sowie auf der Grundlage der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Bundesamts für Statistik (BFS), die seit 2011 besteht, die direkten, indirekten und induzierten Effekte nach folgender Methodik geschätzt werden:





3.3. Auswahl der Daten und Auswertung nach Bezirk

Es wird vorgeschlagen, die aus STATENT stammende Gliederung der Wirtschaftszweige nach folgenden Unternehmenstypen zu verwenden: kantonale Verwaltung, öffentliches Unternehmen des Kantons und öffentliche Unternehmen einer Körperschaft. Die Anwendung der Methode würde die Erhebung von Daten mittels Fragebogen bei verschiedenen Ämtern über die durchschnittlichen jährlichen Investitionsausgaben für den gesamten Zeitraum 2012 bis 2022⁷ sowie über die durchschnittlichen jährlichen Betriebsausgaben für die Jahre 2012 bis 2022 erfordern. Die Daten sollten die Besonderheiten der verschiedenen Tätigkeiten des Staats so gut wie möglich widerspiegeln und dann nach Tätigkeitstypen gemäss der oben beschriebenen Typologie (AESG, ERU, ERL) klassifiziert werden. Zu diesem Zweck und um die Multiplikatoreffekte (indirekte und induzierte Effekte) bestmöglich berechnen zu können, werden die verschiedenen staatlichen Stellen, die Daten über Ausgaben und/oder Investitionen zur Verfügung stellen, aufgefordert, die Art dieser Ausgaben so genau wie möglich zu spezifizieren (um sie der Typologie AESG, ERU, ERL zuordnen zu können), indem sie nach Möglichkeit die entsprechende Zahl der Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), die Höhe der gezahlten Nettogehälter sowie die Beträge oder Umsätze angeben, die bei Lieferanten, die Partner des Staats sind, ausgegeben werden. Es wird vorgeschlagen, insbesondere die folgenden Tätigkeitsbereiche auszuwählen: Schulen (Primarstufe, Sekundarstufe 1 und 2, Tertiärstufe), Kantonsstrassen und Staatsgebäude.

Mit Hilfe der STATENT-Daten wird es möglich sein, die Wirkungsmessung zu kartieren und **Wirkungsszenarien für die sieben Freiburger Bezirke** zu entwickeln. Die Wahl der

⁷ Das Jahr 2022 ist das letzte verfügbare Jahr der STATENT-Daten. Die Daten für 2023 werden vom BFS erst ab September 2023 zur Verfügung gestellt.

geographischen Ebene der Bezirke ist in der Tat durch ihre mittlere Grösse gerechtfertigt, die auf der für regionale Analysen idealen mesoökonomischen Ebene liegt. Es ist jedoch zu beachten, dass die Zahlung von Gehältern einen grösseren Effekt auf das regionale Einkommen hat als der gleiche Betrag für den Einkauf von durch Unternehmen erbrachten Vorleistungen (Güter und Dienstleistungen). Je grösser der Bezirk, desto grösser ist die interne Zirkulation der Ausgabenströme der Unternehmen und desto höher ist das von den Unternehmen erwirtschaftete Einkommen.

3.4. Kosten und Zeitplan der Studie

Die für die Durchführung der Studie benötigte Zeit wird vor allem von der Menge und der Qualität der von den staatlichen Stellen zur Verfügung gestellten Daten abhängen. Der Schlussbericht wird frühestens Ende 2025 vorliegen. Die Kosten werden auf 30 000 Franken exkl. MWST geschätzt. Dazu kommen die internen Kosten für die Begleitung der Forscherinnen und Forscher und die Fertigstellung des Berichts zuhanden des Grossen Rats.

III. Schlussfolgerung

In Bezug auf das Postulat 2023-GC-57 bezweifelt der Staatsrat, dass eine vollständige Analyse der staatlichen Investitionen der letzten 20 Jahre unter dem Gesichtspunkt ihrer regionalen Verteilung dazu geeignet ist, die von den Postulanten erwarteten Schlussfolgerungen zu ziehen. Aus seiner Sicht dürfte eine Untersuchung der Wirkung bestimmter Staatsausgaben in den letzten 10 Jahren nach einer spezifischen Typologie und Methodik eher zeigen, ob ihre Verteilung unter Berücksichtigung der indirekten und induzierten Effekte, die sie in den verschiedenen Bezirken auslösen, insgesamt als ausgewogen betrachtet werden kann. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat somit ein:

- > das Postulat 2023-GC-57 aufzuteilen;
- > den Teil betreffend eine Analyse der regionalen Verteilung der Staatsausgaben anzunehmen, diese aber auf den oben beschriebenen Ansatz zu beschränken;
- > den Teil abzulehnen, der sich auf eine Prüfung aller Verpflichtungskredite, die der Grosse Rat in den letzten 20 Jahren bewilligt hat, sowie auf die Ausarbeitung einer Strategie zur Dezentralisierung der Dienststellen der Kantonsverwaltung bezieht.

Im Fall einer Ablehnung der Aufteilung fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, das Postulat 2023-GC-57 abzulehnen.

Was das Postulat 2023-GC-71 betrifft, ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine umfassende Analyse der staatlichen Investitionen und Leistungen unter dem Gesichtspunkt ihrer regionalen Verteilung, die auch die staatseigenen Unternehmen und die selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts einbezieht, nicht durchführbar ist. Eine Wirkungsanalyse, wie sie oben vorgeschlagen wurde, könnte hingegen eine Abschätzung der regionalen Verteilung der staatlichen Investitionen ermöglichen und zu den geforderten Denkanstössen führen. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat somit ein:

- > das Postulat 2023-GC-71 aufzuteilen;
- > den Teil betreffend eine Analyse der regionalen Verteilung der Staatsausgaben anzunehmen, diese aber auf den oben beschriebenen Ansatz zu beschränken;
- > den Teil abzulehnen, der sich auf eine umfassende Analyse der Investitionen und Leistungen des Staats, einschliesslich der selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts, unter dem Gesichtspunkt ihrer regionalen Verteilung bezieht.

Im Fall einer Ablehnung der Aufteilung fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, das Postulat 2023-GC-71 abzulehnen.

—

Réponse commune du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

Postulat 2023-GC-57

Répartition régionale des investissements et pistes pour renforcer l'équilibre entre les régions

Auteur :	Altermatt Bernhard
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.02.2023
Développement :	08.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	27.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

Postulat 2023-GC-71

Pour des prestations à la population réparties sur l'ensemble du canton et un sain équilibre économique entre les régions

Auteurs :	Jaquier Armand / Emonet Gaétan
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	10.03.2023
Développement :	10.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	10.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

I. Résumé des postulats

Par postulat déposé et développé le 8 février 2023, les députés Nicolas Kolly et Bernhard Altermatt demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'ensemble des crédits d'engagement votés par le Grand Conseil depuis 2001 sous l'angle de leur répartition régionale. Le rapport sur postulat doit en outre présenter des pistes pour aboutir à une répartition « équitable » des investissements dans le canton, de même que préciser la stratégie poursuivie en matière de décentralisation de services de l'administration cantonale.

Par postulat déposé et développé le 10 mars 2023, les députés Armand Jaquier et Gaétan Emonet demandent une analyse exhaustive des investissements et prestations d'Etat sous l'angle de leur répartition régionale. Le rapport sur postulat devra également englober les organismes autonomes de droit public et les entreprises appartenant majoritairement à l'Etat, ainsi que documenter les flux financiers et économiques entre les régions du canton, afin de mettre en exergue l'équilibre existant entre ces dernières.

Avec l'accord des députés signataires, le Conseil d'Etat répond ci-après de manière commune aux deux instruments parlementaires, en application de l'art. 63 de la loi sur le Grand Conseil.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend le souhait des députés de vouloir aborder de manière factuelle et exhaustive la question la répartition régionale des investissements. Cette question d'une juste

répartition des investissements de l'Etat, en particulier entre ville et campagne, a été débattue à plusieurs reprises ces dernières années, notamment dans le cadre du vote sur le crédit d'engagement de 65,5 millions de francs pour le déménagement et la construction du Musée d'histoire naturelle à Fribourg, de même que sur la participation de l'Etat à l'augmentation du capital-actions de Bluefactory SA. Cette question s'est également ajoutée au débat plus large sur le service public et la disponibilité décentralisée de certaines prestations, par exemple dans le domaine de la santé.

1. Etudes existantes et limites méthodologiques

Au niveau suisse, le « fossé » entre villes et campagnes suscite régulièrement des controverses politiques. Afin d'aborder la question sur une base factuelle, de nombreuses études ont été réalisées sur le sujet. Les interactions économiques et les flux financiers entre le plateau et l'espace alpin ont été analysés de manière exhaustive en lien avec le programme national de recherche 48, qui est à l'origine d'une série de publications scientifiques sur la thématique¹. Plus récemment, la dimension financière des rapports entre villes et espaces ruraux a été présentée de manière schématique dans l'étude *Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne*, réalisée par Ecoplan². Au niveau cantonal, les questions de cohésion territoriale ont notamment été documentées dans le canton de Neuchâtel. A la suite d'un postulat déposé en 2015 sur l'équilibre des investissements entre le haut et le bas du canton³, un système de monitoring basé sur de multiples indicateurs a été introduit au sein de l'administration cantonale pour analyser de manière globale l'action de l'Etat sous l'angle de l'équilibre régional. Dans le cadre d'une analyse du système de péréquation financière, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a par ailleurs présenté en 2021 une analyse des prestations de l'Etat en tenant compte de critères géo-topographiques.

Il convient de signaler que l'analyse de l'équilibre entre les régions sous l'angle de l'action des pouvoirs publics suscite des questions conceptuelles et méthodologiques très complexes. La seule répartition des investissements par exemple ne permet pas de dresser des conclusions pertinentes sur l'équilibre entre les régions. Au-delà de l'action de l'Etat, celui-ci repose notamment sur des données démographiques et socioéconomiques, la connectivité, les secteurs d'activité, le logement, pour ne citer que quelques aspects. Concernant l'action publique, le cofinancement fédéral et cantonal de nombreuses prestations complique l'analyse, par exemple dans le domaine des transports. Il en va de même pour le cofinancement cantonal et communal, à l'image des financements relatifs aux écoles (p. ex. subventions cantonales pour les constructions scolaires). En outre, il n'est souvent pas possible de localiser précisément les dépenses publiques, ni d'en identifier le bénéficiaire, comme cela est le cas par exemple des investissements dans l'infrastructure routière. Enfin, pour offrir une image complète, l'analyse ne devrait pas uniquement tenir compte des dépenses, mais également des recettes dont dispose l'Etat, ainsi que de leur répartition géographique.

¹ ALPAYS Alpine Landscapes: Payments and Spillovers, 2005. Etudes sectorielles disponibles auprès d'[Ecoplan](#).

² Voir par exemple *Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne*. Ecoplan, 2022.

³ Po 15.121 du Grand Conseil de Neuchâtel, Répartition des investissements publics dans notre canton ? Quelle réalité ?

Par rapport aux résultats potentiels d'une telle analyse, il est important de noter que les études déjà réalisées n'ont abouti qu'à des constats limités, axés sur les intrications économiques et financières complexes entre les régions. L'étude effectuée par Ecoplan sur les rapports financiers entre villes et campagnes conclut par exemple qu'il n'est pas possible « de chiffrer précisément qui, au bout du compte, tire le plus grand profit des intrications financières complexes entre les territoires urbains et ruraux. Dans un système fédéraliste, une compensation équitable des ressources et des charges est toutefois en principe utile pour gommer, dans une certaine mesure, les disparités régionales, garantir une dotation minimale et renforcer la cohésion régionale. La ville et la campagne ne peuvent s'en sortir que dans un partenariat d'échange réciproque face aux défis à venir. »⁴

2. Disponibilité des données financières

Il n'est pas possible à l'heure actuelle, au niveau de la comptabilité de l'Etat, de localiser les dépenses de manière centralisée, que ce soit pour les budgets de fonctionnement ou pour les investissements. Pour répondre à une telle demande, les informations demandées aux services lors d'opérations comptables sont insuffisantes. Une liste des principaux investissements de l'Etat en cours est disponible dans les annexes des comptes de l'Etat, avec pour chaque poste une indication géographique. En l'état, ces données ne permettent toutefois pas de répondre aux différentes questions formulées dans les postulats. Une analyse globale des dépenses de l'Etat sous l'angle géographique implique donc une consultation de l'ensemble des services, qui devront fournir un rapport sur la localisation de leurs dépenses.

L'analyse des données financières relatives aux organismes indépendants de droit public et aux entreprises appartenant majoritairement à l'Etat nécessite quant à elle un important travail de recensement, de définition et de classification. La production de données localisées sur un temps long, si elle est possible et pertinente, demanderait ensuite un travail considérable de la part de ces organismes.

3. Cadre théorique et méthodologique proposé

3.1. Théorie de l'économie résidentielle

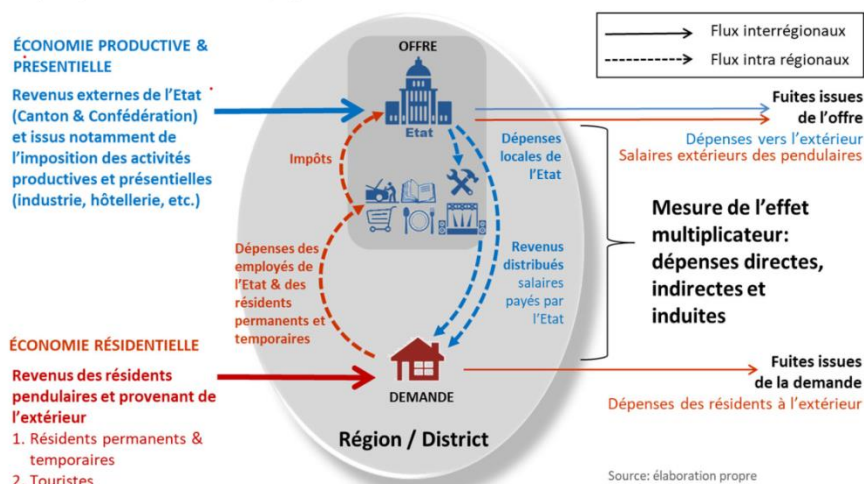
L'Etat a approché plusieurs titulaires de chaires et institut de recherche afin d'évaluer la faisabilité d'un rapport tel que demandé par les auteurs des deux postulats. Aucun d'entre eux n'a répondu pouvoir être en mesure d'établir un tel rapport, faute de temps ou de personnel de recherche à disposition, ou en regard des difficultés méthodologiques posées.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de confier un mandat à l'Institut du management des villes et du territoire de la Haute école de gestion Arc qui pourrait mener, dès le printemps 2025, sous la conduite du Dr. Alain Segessemann, une évaluation des retombées économiques régionales issues de certaines dépenses de l'Etat, assortie de recommandations à l'attention de l'Etat. Cette analyse, inspirée de la théorie de l'économie résidentielle, reposerait sur une sélection de certains flux entrants, sortants et circulants au sein des différentes régions fribourgeoises (districts), générés initialement par les dépenses de l'Etat, selon l'approche schématique suivante :

⁴ Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne. Ecoplan, 2022, p. 7.

Le circuit économique actualisé du développement des territoires dans le cas des dépenses de l'Etat.

Adapté d'après Davezies & Talandier 2014 ; Segessemann & Crevoisier 2016.



Sur la base d'une sélection de dépenses de l'Etat, leurs retombées économiques pour les districts fribourgeois seraient évaluées en fonction du type d'activité économique qu'elles génèrent, soit :

- > les activités exportatrices et services globaux (AESG), par exemple une infrastructure touristique financée en tout ou partie par l'Etat ;
- > les activités relevant de l'économie résidentielle urbaine (ERU), par exemple une haute école ou un hôpital avec financement cantonal ;
- > les activités relevant de l'économie résidentielle locale (ERL), par exemple la construction d'une école secondaire, financée en partie par l'Etat.

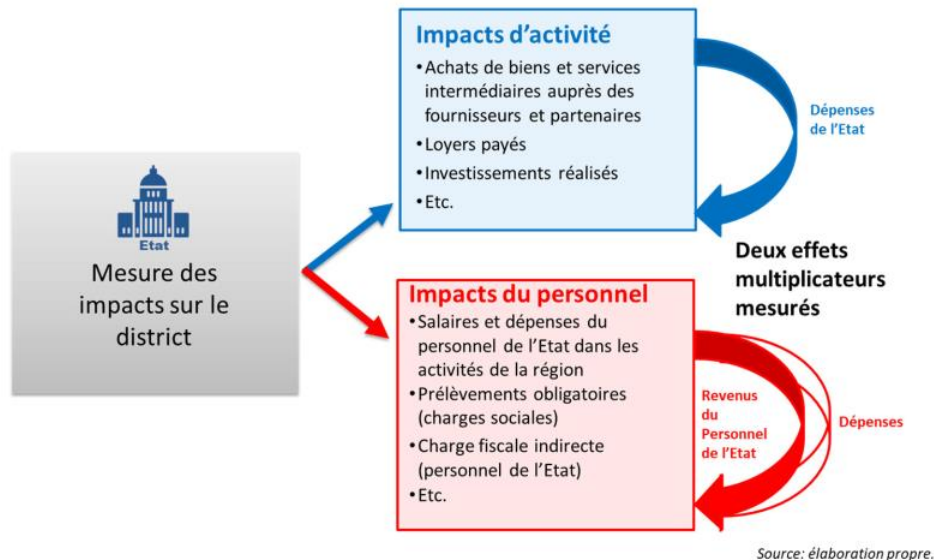
Cette typologie, réalisée par le Dr. Segessemann dans une précédente recherche⁵, permettrait d'évaluer si des flux de dépense et/ou d'investissement, en provenance d'un service de l'Etat sur une période donnée significative, soutiennent ou financent des activités régionales dans un district particulier, ou s'ils soutiennent ou financent davantage l'économie résidentielle locale dudit district.

3.2. Méthode des multiplicateurs

De manière conceptuelle, certaines dépenses de l'Etat pourraient être territorialisées et leur impact local pourrait ensuite être estimé au moyen du calcul des multiplicateurs. Cette méthodologie permettrait en effet de mesurer, d'après le principe d'entraînement, l'incidence des dépenses et investissements de l'Etat sur les autres types d'activités économiques, détaillés ci-dessus.

⁵ Segessemann A. et Crevoisier O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse : Une approche par les emplois. Revue d'économie régionale et urbaine (RERU), 2013-4, pp. 705-735.

Cette mesure de l'impact se ferait à l'aide de la méthode des multiplicateurs de Garrabé⁶ laquelle permet de mesurer les effets attendus d'une injection initiale de ressources dans l'économie régionale, via ses impacts directs en termes de dépenses de l'Etat et indirects en termes de dépenses du personnel. Cette méthodologie est illustrée de la manière suivante :



Concrètement, sur la base d'une première sélection de données financières qui seraient transmises par les services de l'Etat ainsi que sur la base des données de la statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'Office fédéral de la Statistique (OFS), laquelle



⁶ Garrabé M. (2018) [Evaluation économique générale. Université de Montpellier](#), p. 316 ss.

existe depuis 2011, il s'agit d'estimer les impacts directs, indirects et induits selon la méthodologie suivante :



3.3. Sélection des données et évaluation par district

Il est proposé de se baser sur la ventilation des activités économiques issue de la STATENT par types d'entreprise suivants : administration cantonale, entreprises publiques cantonales et entreprises publiques d'une corporation de droit public. La mise en œuvre de la méthode requerrait la récolte de données, via un questionnaire, auprès de différents services de l'Etat, portant sur les dépenses d'investissements annuelles moyennes sur l'ensemble de la période entre 2012 et 2022⁷ et sur la moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement des années 2012 et 2022. Les données devraient refléter au mieux les spécificités relatives à la multiplicité des activités de l'Etat et être ensuite classifiés en type d'activité selon la typologie décrite ci-dessus (AESG, ERU, ERL). Pour ce faire et afin de calculer au mieux les effets multiplicateurs (impacts indirects et induits), il sera demandé aux différents services de l'Etat mettant à disposition des données de dépenses et/ou d'investissement de préciser au mieux la nature de celles-ci (afin de les rattacher à la typologie AESG, ERU, ERL) en spécifiant dans la mesure du possible le nombre d'emplois en EPT correspondant, les montants des salaires nets versés, ainsi que les montants ou chiffres d'affaires dépensés auprès de fournisseurs partenaires de l'Etat. Aussi, il est proposé de sélectionner en particulier les domaines d'activités suivants : écoles (primaire, secondaire I et II, tertiaire), routes cantonales et bâtiments de l'Etat.

⁷ L'année 2022 est l'année la plus récente disponible des données de la STATENT. Les données de la Statent 2023 ne seront mises à disposition par l'OFS qu'à partir de septembre 2023.

En utilisant les données de la STATENT, il sera ensuite possible de cartographier la mesure d'impact et d'élaborer des **scénarii d'impacts pour les sept districts fribourgeois**. Le choix du niveau géographique des districts se justifie en effet par leur taille intermédiaire qui se situe à l'échelle mésoéconomique, idéale pour les analyses régionales. Il faut néanmoins relever que le paiement d'un salaire a plus d'effet sur le revenu régional que le même montant utilisé en paiement de frais intermédiaires passés aux entreprises. Plus le district est grand, plus la circulation interne des flux de dépenses des entreprises sera importante, et plus le revenu généré par les entreprises sera important.

3.4. Coût et calendrier de l'étude

Le temps nécessaire à la réalisation de l'étude dépendra avant tout de la quantité et de la qualité des données mises à disposition par les services de l'Etat. Le rapport final pourra être livré au plus tôt d'ici la fin de l'année 2025 et son coût est estimé à 30 000 francs hors TVA sans compter les coûts internes pour l'accompagnement des chercheurs et la finalisation du rapport à l'attention du Grand Conseil.

III. Conclusion

Pour ce qui est le postulat 2023-GC-57, le Conseil d'Etat estime qu'une analyse complète des investissements de l'Etat au cours des 20 dernières années sous l'angle de leur répartition régionale ne permettrait pas de tirer les conclusions attendues par les auteurs du postulat. Il estime qu'une étude d'impact de certaines dépenses de l'Etat au cours des 10 dernières années, selon une typologie et une méthodologie spécifique, serait probablement plus à-même de révéler si leur répartition peut être jugée comme globalement équilibrée en fonction des effets indirects et induits qu'elles génèrent dans les différents districts. Il invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat 2023-GC-57 ;
- > accepter le volet relatif à une analyse de la répartition régionale des dépenses de l'Etat, mais de la limiter à l'approche décrite ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à un examen de l'ensemble des crédits d'engagement votés par le Grand Conseil au cours des 20 dernières années et à l'élaboration d'une stratégie en matière de décentralisation des services de l'administration cantonale.

En cas de refus sur le fractionnement du postulat 2023-GC-57, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

Quant au postulat 2023-GC-71, le Conseil d'Etat estime qu'une analyse exhaustive des investissements et prestations d'Etat sous l'angle de leur répartition régionale, intégrant également les entreprises appartenant à l'Etat et les établissements autonomes de droit public, n'est pas faisable. Il estime qu'une étude d'impact telle que proposée ci-dessus permettrait éventuellement d'estimer la répartition régionale des investissements de l'Etat et pourrait tout de même aboutir aux pistes de réflexions demandées. Il invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat 2023-GC-71 ;
- > accepter le volet relatif à une analyse de la répartition régionale des dépenses de l'Etat, mais de la limiter à l'approche décrite ci-dessus ;
- > rejeter le volet relatif à une analyse exhaustive des investissements et prestations de l'Etat sous l'angle de leur répartition régionale, y compris les organismes autonomes de droit public.

En cas de refus sur le fractionnement du postulat 2023-GC-71, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-221

Eine Gesetzesgrundlage, um der Freiburger Bevölkerung angesichts des sprunghaften Anstiegs der Strompreise unter die Arme zu greifen!

Urheber-in:	Bonny David / Aebischer Eliane
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	22.09.2023
Begründung:	22.09.2023
Überweisung an den Staatsrat:	22.09.2023
Antwort des Staatsrats:	04.02.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 22. September 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrat David Bonny und Grossrätin Eliane Aebischer vom Staatsrat, dass er eine Gesetzesgrundlage ausarbeitet, die es erlaubt, die Freiburger Haushalte von den steigenden Strompreisen zu entlasten. In der entsprechenden Gesetzesgrundlage müssten Massnahmen vorgesehen werden, die die Kaufkraft der Haushalte mit tiefem und mittlerem Einkommen angesichts der steigenden Kosten stützen würden.

II. Antwort des Staatsrats

Die Motion von Grossrat David Bonny und Grossrätin Eliane Aebischer folgt auf die Antwort des Staatsrats auf den Auftrag 2022-GC-153 «Strompreise spielen verrückt: Freiburger Bevölkerung rasch und effizient entlasten!». In seiner Antwort darauf legte der Staatsrat dar, weshalb der Auftrag formal unzulässig ist, nahm aber trotzdem eine inhaltliche Erörterung vor. Die Unzulässigkeit lag an der Tatsache, dass der Auftrag der Aufgabenteilung zwischen dem Staatsrat und dem Grossen Rat widersprach, da er die Schaffung eines Gesetzes bedingte, um eine neue Subvention (den «Stromscheck») einzuführen. Die vorliegende Motion zielt implizit darauf ab, diesmal mit dem richtigen parlamentarischen Instrument eine Gesetzesgrundlage zu verlangen, die einen Beitrag des Staats an Haushalte zu sozialen und wirtschaftlichen Zwecken vorsieht.

Aus Verfahrensökonomie hatte der Staatsrat in seiner Antwort auf den Auftrag seine Ansicht zum Gegenstand des Auftrags dargelegt. Obwohl er anerkannte, dass die Strompreise im Jahr 2023 stark angestiegen sind, gab er zu bedenken, dass die allgemeine Lage die Schaffung einer entsprechenden Finanzhilfe für Haushalte auf kantonaler Ebene nicht rechtfertigte. Er begründete dies mit der (im interkantonalen Vergleich) moderaten Zunahme der Strompreise im Kanton Freiburg und der relativ schwachen Inflation in der Schweiz. Der Staatsrat rief ferner in Erinnerung, dass das Sozialsystem für Haushalte mit tiefem Einkommen bereits über verschiedene (indexierte) Instrumente verfügt, insbesondere die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe, um ihnen zu helfen, die Teuerung zu tragen.

Der Staatsrat verweist deshalb auf seine Stellungnahme vom 20. Juni 2023, wobei noch zu bedenken gilt, dass die von den Freiburger Haushalten bezahlten Strompreise im Jahr 2025 teilweise wieder sinken. Der Strompreis der Groupe E beispielsweise beträgt 28,90 Rappen pro kWh im Jahr 2025, nachdem er sich im Jahr 2024 noch auf 32,40 Rappen belaufen hat.

Die Preissenkung betrifft sowohl den Netznutzungstarif (2024: 12,22 Rp./kWh; 2025: 11,72 Rp./ kWh) als auch den Energietarif (2024: 17,88 Rp./kWh; 2025: 14,88 Rp./kWh). Auch die Inflation nahm in der Schweiz ab Februar 2023 (als sie 3,40 % im Vorjahresvergleich erreichte) stetig ab und belief sich im Dezember 2024 auf 0,60 % (im Vorjahresvergleich). Diese Abnahme bedeutet eine voraussichtliche Zunahme der Reallöhne im Jahr 2024, denn gemäss dem Schweizerischen Lohnindex¹ erhöhten sich die Nominallöhne im dritten Quartal 2024 gegenüber dem Vorjahr um 1,50 %.² Darüber hinaus werden die Leistungen des Sozialsystems regelmässig an die Inflation angepasst.³ So wurden beispielsweise die AHV/IV-Renten im Jahr 2025 um 2,9 % angehoben.

Was die Kosten für die Versorgung der Haushalte mit Strom betrifft, weist der Staatsrat im Übrigen darauf hin, dass im Dezember 2024 ein neues Stromabkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen wurde. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Strombereich wird es ermöglichen, die systemischen Risiken besser zu beherrschen und so die Stromversorgungssicherheit zu gewährleisten und die derzeitigen Mehrkosten zu begrenzen. Mit dem neuen Abkommen werden alle Endverbraucher einschliesslich der Haushalte ihren Stromlieferanten frei wählen können, wobei es ihnen frei steht, weiterhin in der Grundversorgung mit regulierten Preisen zu bleiben oder in diese später wieder zurückzukehren. Die Haushalte können also vom Wettbewerb auf dem Strommarkt profitieren, was Druck auf die Strompreise ausüben wird.

Der Staatsrat wird die Entwicklung der Strompreise und deren Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Haushalte weiterhin aufmerksam verfolgen, hält es aber derzeit nicht für angezeigt, eine gesetzliche Grundlage für eine spezielle Finanzhilfe in diesem Bereich einzuführen. Das bestehende sozialpolitische Instrumentarium bezweckt, Haushalten mit tiefem Einkommen im Falle einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung zu helfen. Es rechtfertigt sich folglich nicht, eine neue energiepolitische Finanzhilfe zu schaffen. In Anbetracht der obigen Ausführungen und der Erwägungen, die in der Antwort auf den Auftrag 2022-GC-153 dargelegt wurden, empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

—

¹ Vgl. Schweizerischer Lohnindex» auf der Website des Bundesamts für Statistik (unter der Adresse <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohnindex.html/>).

² Eine neue Messmethode des Lohnwachstums, das von den Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern der Schweizerischen Nationalbank entwickelt wurde und auf den Daten des Zahlungssystems basiert, lässt sogar darauf schliessen, dass die Reallöhne im Durchschnitt bereits im Jahr 2023 angestiegen sind (vgl. Alder, S. et al. (2024), "A timely measure of wage growth on the basis of payment system data", *SNB Economic Note*, Nr. 2/2024).

³ In seiner Antwort auf den Auftrag 2022-GC-153 hat der Staatsrat dies in Bezug auf die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe präzisiert.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-221

Une base légale afin d'aider la population fribourgeoise à faire face à l'augmentation brutale des prix de l'électricité !

Auteur-e-s :	Bonny David / Aebischer Eliane
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	22.09.2023
Développement :	22.09.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	22.09.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 septembre 2023, les député-e-s David Bonny et Eliane Aebischer demandent au Conseil d'Etat d'établir une base légale permettant de soulager les ménages fribourgeois face à l'augmentation des prix de l'électricité. Il s'agirait d'ancrer dans la base légale ad hoc le recours à des mesures qui viseraient à soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes et de la classe moyenne face à la hausse des charges.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La motion des député-e-s David Bonny et Eliane Aebischer s'inscrit dans la suite de la réponse que le Conseil d'Etat a donnée au mandat 2022-GC-153 « Folie des prix de l'électricité : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! ». Dans sa réponse, le Conseil d'Etat expliquait en quoi le mandat était formellement irrecevable, tout en examinant le fond de celui-ci. L'irrecevabilité du mandat reposait sur le fait qu'il remettait en cause la répartition des tâches entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil puisqu'il nécessitait la création d'une loi, en vue d'instituer une nouvelle subvention (le « chèque électricité »). La présente motion vise implicitement à répondre à cette problématique en donnant un ancrage légal à une contribution que l'Etat verserait à des ménages dans un but social et économique.

Par souci d'économie de procédure, le Conseil d'Etat avait, dans sa réponse au mandat, saisi l'occasion de préciser son appréciation de fond. Tout en reconnaissant l'importance de l'augmentation que les prix de l'électricité ont connu en 2023, le Conseil d'Etat relevait que, dans sa globalité, la situation ne justifiait pas la création, au niveau cantonal, d'un soutien financier ad hoc à destination des ménages. Cela s'expliquait par le niveau modéré (en comparaison intercantonale) de l'augmentation des prix de l'électricité dans le canton de Fribourg, ainsi que du niveau modeste de l'inflation en Suisse. Le Conseil d'Etat rappelait également que le système de sécurité sociale, notamment les prestations complémentaires et l'aide sociale, aidait (avec des indexations) les ménages modestes à faire face au renchérissement.

Le Conseil d'Etat réitère ainsi sa position du 20 juin 2023, sachant de surcroît que les prix de l'électricité que paient les ménages fribourgeois refluent, partiellement, en 2025. Par exemple, le tarif de Groupe E est de 28,90 centimes le kWh pour 2025, alors qu'il était de 32,40 centimes le kWh en 2024. Cette diminution concerne autant le tarif d'utilisation du réseau (de 12,22 le kWh en 2024 à 11,72 le kWh en 2025) que le tarif de l'énergie (de 17,88 le kWh en

2024 à 14,88 le kWh en 2025). Par ailleurs, l'inflation en Suisse est en recul constant depuis février 2023 (où elle avait atteint 3,40% en glissement annuel), pour s'établir à 0,60% (en glissement annuel) en décembre 2024. Ce recul impliquera selon toute vraisemblance une augmentation des salaires réels en 2024 puisque, selon l'indice suisse des salaires,¹ les salaires nominaux ont varié (annuellement) de 1,50% au troisième trimestre 2024.² A cela s'ajoute le fait que, dans le cadre du système de sécurité sociale, les prestations sont régulièrement adaptées à l'inflation,³ comme en témoigne par exemple la hausse de 2,9% des rentes AVS/AI en 2025.

S'agissant du coût d'approvisionnement des ménages en électricité, le Conseil d'Etat attire par ailleurs l'attention sur la conclusion en décembre 2024 d'un nouvel accord sur l'électricité avec l'Union européenne. Une coopération accrue entre la Suisse et l'Union européenne dans le domaine de l'électricité permettra une meilleure maîtrise des risques systémiques, assurant ainsi la sécurité de l'approvisionnement en électricité et limitant les surcoûts actuels. Avec ce nouvel accord, les consommateurs finaux d'électricité, y compris les ménages, auront la possibilité de choisir librement leur fournisseur d'électricité, tout en pouvant choisir de demeurer dans l'approvisionnement de base, dont les prix sont régulés, ou d'y retourner. Les ménages pourront ainsi bénéficier de la concurrence sur le marché de l'électricité, ce qui fera pression sur les tarifs de fourniture.

En définitive, si le Conseil d'Etat reste attentif à l'évolution des tarifs de l'électricité et de leurs implications pour la situation financière des ménages, il juge en l'état inopportun d'établir une base légale pour créer un soutien financier ad hoc en la matière. Le dispositif de politique sociale existant est là pour aider les ménages modestes face à des évolutions économique adverses, ce qui justifie ainsi de ne pas créer un nouveau soutien financier qui relèverait de la politique énergétique. Par égard à ce qui précède, et aux éléments d'analyse apportés dans la réponse au mandat 2022-GC-153, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

—

¹ Voir la page « Indice suisse des salaires » sur le site web de l'Office fédéral de la statistique (à l'adresse <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail/indice-salaires.html>).

² Une nouvelle mesure de la croissance des salaires, développée par des économistes de la Banque nationale suisse et reposant sur des données issues du système des paiements, suggère que les salaires réels avaient en moyenne déjà augmenté en 2023 (voir Alder, S. et al. (2024), "A timely measure of wage growth on the basis of payment system data", *SNB Economic Note*, No. 2/2024).

³ Dans sa réponse au mandat 2022-GC-153, le Conseil d'Etat avait précisé cela en ce qui concerne les prestations complémentaires et l'aide sociale.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

2023-GC-247

Den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen

Urheber:	Marmier Bruno, Wicht Jean-Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	42
Einreichung:	13.10.2023
Begründung:	13.10.2023
Überweisung an den Staatsrat:	13.10.2023
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 13. Oktober 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Bruno Marmier und Jean-Daniel Wicht, dass eine kantonale Gesetzesgrundlage geschaffen wird, mit der die gemeinnützigen Wohnbauträger (GWB) bei Erwerb, Renovation und Bau von preisgünstigen Wohnungen unterstützt werden können. In Bezug auf die dafür einsetzbaren Instrumente empfiehlt die Motion, die GWB von der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer zu befreien (bei der Eigentumsübertragung zwischen GWB). Weiter erwähnt die Motion die Möglichkeit, dass der Staat den GWB Bauland im Baurecht vergibt und ihnen Darlehen zu Vorzugskonditionen oder Bürgschaften für Hypothekarkredite gewährt.

Diese kantonalen Massnahmen würden die indirekten Finanzierungsmöglichkeiten gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) ergänzen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Die Motion der Grossräte Bruno Marmier und Jean-Daniel Wicht reiht sich in die landesweit geführten Debatte über die Wohnungsnot und den Aufwärtsdruck bei den Wohnkosten ein. Sie befasst sich mit einem Querschnittsthema, der Wohnungspolitik, und schlägt Instrumente unterschiedlicher Art vor, die bei den Steuern, den Finanzen und den Grundstücken ansetzen. Zur Beantwortung der Motion wird der Staatsrat deshalb im Folgenden die verschiedenen Instrumente für GWB analysieren, und zwar insbesondere die Steuererleichterungen, die zinsgünstigen Darlehen, die Hypothekarbürgschaften und die raumplanerischen Massnahmen. Die Antwort erläutert auch den gesetzlichen Rahmen (auf Kantons- und Bundesebene) und die bestehenden Fördermöglichkeiten zur Unterstützung der GWB, bevor sie auf den nationalen Aktionsplan gegen die Wohnungsknappheit und die Situation auf dem Freiburger Wohnungsmarkt eingeht. Mit seiner Antwort will der Staatsrat den Gegenstand der Motion im Kontext der (gesamten) Produktion von Wohnraum und der verschiedenen Möglichkeiten zur Unterstützung von Haushalten mit tiefem Einkommen behandeln.

1. Das Fördersystem für gemeinnützige Wohnbauträger

Die GWB sind meist Genossenschaften, Stiftungen oder Gesellschaften, die in ihren Statuten die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum auf dem Markt vorsehen. Als

gemeinnützige Einrichtungen entsprechen die von ihnen in Rechnung gestellten Mieten höchstens den effektiven Kosten, wodurch die Mietkosten gegenüber normalen Wohnungen um 10 % bis 25 % tiefer ausfallen (abhängig von den örtlichen Gegebenheiten). Die von den GWB produzierten Wohnungen unterscheiden sich von herkömmlichen Mietwohnungen auch in anderen Aspekten, wie z.B. einem geringeren Verbrauch an Boden und Wohnfläche und etwas mehr Gewicht auf nachhaltigem Wohnen.

Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Dieser Verfassungsauftrag, der ausdrücklich darauf abzielt, die Tätigkeit der GWB zu unterstützen, wird mit dem Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) umgesetzt. Die Unterstützung erfolgt in Form von indirekten Finanzhilfen für den Bau von Wohnungen durch GWB, die einer der beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus¹ angeschlossen sein müssen, über die diese Finanzhilfen laufen.

Die Dachorganisationen verwalten treuhänderisch einen Fonds de roulement, der mit Krediten des Bundes dotiert wird und aus dem den GWB zinsgünstige Darlehen zur Verfügung gestellt werden.² Der Bund gewährt ausserdem Rückbürgschaften für die Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft (hbg) zugunsten der GWB. Diese beiden Instrumente kommen in der Anfangsphase des Immobilienzyklus zum Einsatz, da sie helfen, die Finanzierung (auch über traditionelle Finanzinstitute) von Bau- und Erneuerungsvorhaben zu sichern. Zusätzlich dazu verbürgt der Bund solidarisch die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützigen Wohnungsbau (EGW), an denen sich die GWB beteiligen können.³ Da die Finanzierung auf dem tatsächlichen Ertragswert des Objekts basiert, kann sie erst nach dem Bau und der Vermietung des Gebäudes in einer späteren Phase des Immobilienzyklus in Anspruch genommen werden. Der Zinssatz für die Anleihequote ist dann durchschnittlich 1,5% tiefer als der Zinssatz für eine gewöhnliche (Festzins-)Hypothek mit gleicher Laufzeit. Die im WFG vorgesehenen Instrumente greifen also in verschiedenen Phasen des Immobilienzyklus und ermöglichen es den GWB, dank der guten Bonität des Bundes günstige Finanzierungsbedingungen zu erhalten. Da dieses Instrument auch die Risiken von Zinsschwankungen für die Eigentümer begrenzt, tragen sie zu einer dauerhaften Senkung des Mietpreinsniveaus im Wohnungsbestand bei.

Im Kanton Freiburg gibt es 2164 Wohnungen bei GWB (Stand 2021), was 1,54% des gesamten Wohnungsbestands entspricht. Dieser Anteil liegt auf nationaler Ebene bei 4,73 %, mit Höchstwerten von 10,69 % und 11,84 % in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt, was vor allem auf den städtischen Charakter dieser beiden Kantone zurückzuführen ist. In dieser Hinsicht konzentrieren sich die Wohnungen von GWB hauptsächlich auf die sieben grössten Metropolen der Schweiz und einige ihrer Agglomerationsgemeinden.⁴ Andererseits sind die am wenigsten urbanen Kantone, wie z.B. der Kanton Freiburg, in der Regel im unteren Teil

¹ Es handelt sich dabei um wohnbaugenossenschaften schweiz und WOHNEN SCHWEIZ.

² Das Bundesparlament stimmte 2020 einer Erhöhung der Mittel für den Fonds de roulement um 250 Millionen Franken für einen Zeitraum von zehn Jahren zu.

³ Die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwalten für ihre Mitglieder die hbg und die EGW. Die Eventualverpflichtung des Bundes (für die Bürgschaften) werden über einen Rahmenkredit von 1,7 Milliarden Franken finanziert, der vom Bundesparlament im Jahr 2020 für den Zeitraum 2021-2027 verabschiedet wurde.

⁴ Es handelt sich um die Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur und Luzern.

der Rangliste zu finden. Der Anteil der GWB-Wohnungen ist im Durchschnitt in den städtischen Gebieten des Kantons höher, mit 4,14 % in Freiburg, 4,38 % in Marly, 3,33 % in Matran oder 3,09 % in Wünnewil-Flamatt. Es gilt allerdings zu bedenken, dass diese Statistiken nur die GWB erfassen, die nach den Kriterien des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) anerkannt sind. Das heisst, es gibt noch weitere genossenschaftliche, preisgünstige Wohnungen.⁵

Neun Kantone⁶ verfügen über eine gesetzliche Grundlage und Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus insbesondere durch GWB (und des Erwerbs von Wohneigentum). Die häufigsten Massnahmen sind zinsgünstige Darlehen, A-fonds-perdu-Beiträge, Bürgschaften und die Vergabe von Grundstücken im Baurecht. Weitere Massnahmen sind in Form von Kapitalbeteiligungen (einer Wohnbaugenossenschaft), Steuererleichterungen oder Finanzhilfen für Mieterinnen und Mieter möglich. In einigen Kantonen bietet die kantonale Raumplanungsgesetzgebung den Gemeinden Möglichkeiten, insbesondere in Bezug auf den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in den Nutzungsplänen, gestützt auf eine Spezialgesetzgebung einen Bonus auf der Geschossflächenziffer oder ein Vorkaufsrecht vorzusehen. Insgesamt werden die Darlehen, die A-fonds-perdu Beiträge und Bürgschaften von den städtischen Regionen, insbesondere dem Kanton Genf, aufgebracht. Auf Gemeindeebene werden manchmal ähnliche Instrumente (Subventionen, zinsgünstige Darlehen usw.) verwendet (z.B. von der Stadt Zürich), zumeist Baurechte zu Vorteilsbedingungen.

Im Kanton Freiburg nahm der Grosse Rat im Jahr 2022 insbesondere die Motion 2021-GC-115 der Grossräte Collaud und Morel an, die eine teilweise Befreiung von der Handänderungssteuer beim Kauf einer ersten Immobilie forderte, die als Hauptwohnsitz im Kanton dient. Bezüglich der Wohnungshilfe wies der Staatsrat 2017 (in seiner Antwort auf den Antrag 2016-GC-108 Burgener Woeffray Andrea/Mauron Pierre «Schaffung eines 'kantonalen Wohnungsgesetzes' für eine echte Wohnungspolitik im Kanton Freiburg») darauf hin, dass der Staat seine verfassungsrechtlichen Pflichten gegenüber den am wenigsten bemittelten Personen im Rahmen der Sozialhilfe erfüllt.⁷ In diesem Zusammenhang zeigt eine 2023 durchgeführte Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten (RSD), dass der Anteil der von der Sozialhilfe übernommenen Wohnkosten zwischen 2014 und 2022 von 41 % auf 58 % gestiegen ist, was einem Anstieg von 17 % entspricht, obwohl die materielle Hilfe im selben Zeitraum insgesamt um 9 Mio. Franken (-21 %) gesunken ist. Im Jahr 2022 übernahm die Sozialhilfe Wohnkosten in Höhe von 19,4 Mio. Franken, die zu 40 % vom Staat und zu 60 % von den Gemeinden getragen wurden. Hinzu kommen die vom Staat gezahlten AHV- und IV-Ergänzungsleistungen, die sich im Jahr 2023 auf 168,5 Mio. Franken beliefen und für deren Berechnung die Mietkosten berücksichtigt werden.⁸ Darüber hinaus hat die Freiburger Bevölkerung am 22. September 2024 das neue Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien angenommen, das für den Staat neue jährliche Ausgaben in Höhe von 10,6 Mio.

⁵ Es gibt etwa siebzig Wohnbaugenossenschaften, die im Kanton Freiburg steuerlich registriert sind.

⁶ Dies sind die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Nidwalden, Waadt, Wallis (nur für die Bergregionen), Zug und Zürich. Fünf Kantone (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Nidwalden) haben Massnahmen, die speziell auf GWB ausgerichtet sind.

⁷ Diese Pflichten beziehen sich auf die Garantie einer minimalen Unterstützung durch den Staat für jede bedürftige Person, um ihre Existenz zu sichern, nicht auf ein einklagbares Recht auf Wohnraum als solches. Dies geht insbesondere aus den Diskussionen und der Arbeit des Verfassungsrats Anfang der 2000er-Jahre hervor.

⁸ Bei der Bestimmung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen wird eine maximale Jahresmiete in die Berechnung der Ausgaben einbezogen, die als notwendig erachtet werden, um das Existenzminimum zu sichern.

Franken verursachen dürfte. Einige Gemeinden, wie z.B. Villars-sur-Glâne, kennen Mietzinsverbilligungen für Familien (einschliesslich Alleinerziehende) und AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner.

In seiner Antwort auf die oben erwähnte Motion 2016-GC-108, die am 8. Februar 2018 abgelehnt wurde, hatte sich der Staatsrat für die Beibehaltung der Sozialhilfemassnahmen und Ergänzungsleistungen sowie die Einrichtung eines Wohn- und Immobilienmonitors ausgesprochen. In Bezug auf die GWB unterstützte der Staatsrat die Gründung der Vereinigung der gemeinnützigen Wohnbauträger des Kantons Freiburg (FRIMOUP) im Jahr 2019 und beteiligt sich an der Finanzierung ihres Betriebs. Die Unterstützung von GWB mit Schulungen, Erfahrungsaustausch und der Weitergabe von nützlichen Informationen ist auch in der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg (2021-2031) enthalten. Darüber hinaus ist das Wohnen eine der Interventionsachsen (Sensibilisierung, Anregung und Information) des Konzepts Senior+, insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Wohnungen und die Entwicklung von Dienstleistungen, die den Bedürfnissen älterer Menschen entsprechen.

2. Der nationale Aktionsplan gegen die Wohnungsknappheit

Die Förderung der Produktion von gemeinnützigem Wohnraum in der Schweiz wurde in den Jahren 2023 und 2024 an den beiden von Bundesrat Guy Parmelin organisierten Runden Tischen zum Thema Wohnungsknappheit in der Schweiz diskutiert. Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft haben sich auf einen nationalen Aktionsplan gegen die Wohnungsknappheit verständigt. Obwohl die Situation auf dem Wohnungsmarkt in den verschiedenen Regionen sehr heterogen ist, erkannten die Akteure Handlungsbedarf in drei Bereichen. Der erste Bereich zielt darauf ab, die Innenentwicklung zu erleichtern und qualitativ umzusetzen, indem die Ausnutzungsziffern erhöht werden, die Durchlässigkeit und Durchmischung von Arbeits- und Wohnzonen erleichtert werden und Bauland mobilisiert wird. Der zweite Themenbereich besteht darin, die Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu stärken und zu beschleunigen, insbesondere indem missbräuchliche Einsprachen reduziert werden. Der dritte Themenbereich zielt darauf ab, genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherzustellen, um der Wohnungsknappheit im unteren Preissegment entgegenzuwirken.

Der Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit empfiehlt den Kantonen, Massnahmen zur Ergänzung der indirekten Förderung des Bundes für GWB zu prüfen oder die Entwicklung von altersgerechten Wohnungen zu unterstützen. Er empfiehlt auch, in der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung die Möglichkeit zu prüfen, bei einer Mehrausnutzung einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum vorzusehen. Es kann noch angemerkt werden, dass zwei Massnahmen von den Akteuren abgelehnt wurden: 1) die Einführung der Pflicht zur Bekanntgabe des Vormietzinses; 2) die Einführung eines Vorkaufsrechts für Gemeinden zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus. In Bezug auf die erste Massnahme erinnert der Staatsrat daran, dass der Kanton Freiburg einer der neun Kantone ist, die bei Wohnungsmangel ein offizielles Formular für die Anzeige der Mietzinsfestlegung verwenden. Die Verwendung des Formulars reduziert mögliche missbräuchliche Mieterhöhungen, wenn der Freiburger Wohnungsmarkt angespannt ist. Zur zweiten Massnahme wird sich der Staatsrat im Rahmen seiner Antwort auf die Motion 2024-GC-169 Urs Hauswirth / Elias Moussa «Für ein Vorkaufsrecht, das den öffentlichen Körperschaften die aktive Bodenpolitik erleichtert» äussern.

Der Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit steht im Einklang mit dem Verfassungsauftrag des Bundes, da er insbesondere darauf abzielt, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau zu verbessern, der in der Verantwortung der Bau- und Immobilienwirtschaft liegt. Die darin vorgeschlagenen Massnahmen sollen zu einer nachhaltigen Versorgung mit Wohnraum beitragen, indem sie sich auf das Wohnungsangebot konzentrieren, um den Folgen des Rückgangs der Bautätigkeit entgegenzuwirken. Indem sie eine schnellere Anpassung des Wohnungsangebots an die Entwicklung der Nachfrage ermöglichen, werden diese Massnahmen dazu beitragen, die Mietpreise auf dem Markt zu dämpfen und somit den Zugang zu Wohnraum zu erleichtern.

3. Der Wohnungsmarkt im Kanton Freiburg

Es gibt im Allgemeinen drei Möglichkeiten, um zu prüfen, ob eine Wohnung als «bezahlbar» gewertet werden kann: Der Mietzins kann mit dem Mietzins anderer Wohnungen (gleicher Qualität) des Quartiers oder der Region verglichen werden, der Mietzins kann mit den Wohnkosten verglichen werden oder der Mietzins kann mit dem Einkommen der Mieterin oder des Mieters verglichen werden. Die zweite Möglichkeit, die sich auf die effektiven Produktionskosten der Wohnungen bezieht, erinnert daran, dass die GWB verpflichtet sind, die Mietzinsen auf diese Kosten zu beschränken. Bei der Prüfung, ob eine Wohnung bezahlbar ist, muss auch die erste Option berücksichtigt werden, indem die Preis- und Mengenindikatoren auf dem Wohnungsmarkt betrachtet werden, um zu beurteilen, ob die Marktsituation das Mietpreisniveau dämpft oder erhöht. Weiter muss auch berücksichtigt werden, wie stark die Miete auf dem Budget der Mieterinnen und Mieter lastet, denn die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist keine inhärente Eigenschaft des Mietobjekts, sondern eine Beziehung zwischen dem Mietobjekt und der finanziellen Situation der Mieterin oder des Mieters.

Die Analyse des Wohnungsmarkts umfasst hier einen Mengenindikator, nämlich die Leerwohnungsziffer, und einen Preisindikator, nämlich das Mietpreisniveau. Was den Mengenindikator betrifft, so wies der Kanton Freiburg am 1. Juni 2024 eine Leerwohnungsziffer (im Sinne des Bundesamts für Statistik) von 1,16 % auf und lag damit nahe am Landesdurchschnitt von 1,08 %. Damit hat sich die Lage verschlechtert, denn im Jahr 2019 lag die kantonale Leerwohnungsziffer noch bei 1,83 %, wobei der Grenzwert, ab dem Wohnungsmangel herrscht (gemäss kantonaler Gesetzgebung für die Anzeige der Mietzinsfestsetzung), bei 1,80 % liegt. Dieser Trend wird von den Daten des Wohnungs- und Immobilienmonitors bestätigt: Der Anteil an verfügbaren Wohnungen betrug am 30. September 2024 in Bulle 0,34 %, in Estavayer 2,57 % und in Freiburg 1,10 %, während er sich am 31. Dezember 2019 noch auf 5,06 %, 2,87 % bzw. 3,18 % belief. Obwohl die Wohnbautätigkeit im Kanton seit einem Jahrzehnt sehr stark ist, konnte sie mit dem zuletzt beobachteten Bevölkerungswachstum nicht mithalten.

Dieser Rückgang des verfügbaren Wohnraums im Kanton Freiburg führt zu einem Anstieg des Mietpreisniveaus, der im Landesvergleich aber immer noch moderat ausfällt. Die Daten des Wohn- und Immobilienmonitors zeigen, dass in den drei oben genannten Städten die Nettomieten (ohne Nebenkosten) im Durchschnitt ziemlich unverändert geblieben sind. Seit 2019 sind die Mieten für Ein-, Zwei- und Vierzimmerwohnungen um ca. 3,00 % (einfacher Durchschnitt) gestiegen. Betrachtet man die Inserate von Mietwohnungen (Homegate-Mietindex), so zeigt sich, dass der Preisindex für Angebotsmieten zwischen Januar 2022 und Dezember 2024 um 7,30 % gestiegen ist. Insgesamt entwickelten sich die Mietpreise im Kanton Freiburg in den letzten Jahren im Einklang mit der Inflation in der Schweiz in den

letzten Jahren, wobei zu beachten ist, dass die jüngsten Faktoren (ab 2022), die zu einem Anstieg geführt haben, sich inzwischen wieder entspannt haben. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt ist im Übrigen je nach Region und Gemeinde sehr heterogen. Der Druck ist in den städtischen Gebieten am grössten, insbesondere in den Hauptorten und Agglomerationsgemeinden.

4. Besteuerung von gemeinnützigen Wohnbauträgern

Hinsichtlich der Besteuerung der GWB fordern die Verfasser der Motion, dass bei einer Eigentumsübertragung zwischen GWB die Befreiung von der Handänderungs- und der Grundstücksgewinnsteuer vorgesehen wird. GWB, die nicht nur gemäss der Bundesgesetzgebung zum Wohnungswesen als gemeinnützig gelten, sondern auch gemäss der Steuergesetzgebung, können von bestimmten Steuern befreit werden. Artikel 37 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFFV) besagt in diesem Zusammenhang, dass eine Organisation als gemeinnützig gilt, wenn sie den Zweck verfolgt, preisgünstigen Wohnraum anzubieten, Dividenden beschränkt, die Ausrichtung von Tantiemen verbietet und das Kapital (bei einer Auflösung) höchstens zum Nennwerts zurückzahlt. Dies ist weniger streng als die Bedingungen für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit aus steuerlicher Sicht, da das Steuersubjekt hier (zusätzlich) einen Zweck von allgemeinem Interesse auf uneigennützige Weise verfolgen muss, um von der Steuerpflicht befreit zu werden.

Die Bedeutung der steuerlichen Definition der Gemeinnützigkeit für die subjektive Steuerbefreiungen hat der Staatsrat 2021 in seiner Antwort auf die Anfrage Schoenenweid André/ Ballmer Mirjam « Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften – Steuerbefreiung: Was sind die Kriterien?» präzisiert. Im Hinblick auf die direkten Steuern, d.h. die Gewinnsteuer und die Kapitalsteuer, wurden die allgemeinen und spezifischen Bedingungen, unter denen eine juristische Person (z.B. ein GWB, der als Stiftung oder Verein organisiert ist) in den Genuss einer subjektiven Steuerbefreiung kommen kann, im Laufe der Jahre vom Bundesgericht ausformuliert und von der Bundesverwaltung präzisiert.⁹ Zu den allgemeinen Bedingungen gehören das statutarische Verbot der Ausschüttung von Dividenden und Tantiemen, die Ausschliesslichkeit der Mittelverwendung (für den vorgegebenen Zweck), die Unwiderruflichkeit der Zweckbindung der Mittel und die Tatsächliche Verfolgung des vorgegebenen Zwecks.

Diese Bedingungen für die subjektive Befreiung gelten für öffentliche Dienstleistungen und für Aktivitäten, die als gemeinnützig anerkannt sind, wobei letztere noch zwei weitere spezifische Bedingungen erfüllen müssen. Die erste Bedingung ist, dass das verfolgte Ziel von allgemeinem Interesse ist und insbesondere die Leistungen einem offenen Empfängerkreis zugutekommen. Die zweite Bedingung beruht auf einem subjektiven Element, dem der Uneigennützigkeit: Die betreffende Aktivität muss uneigennützig sein im Sinne eines Diensts an der Gemeinschaft, der Vorrang vor den eigenen Interessen der Mitglieder der Körperschaft hat. Diese letzte Bedingung ist bei Einrichtungen der gegenseitigen Hilfe, wie z.B. bei Wohnbaugenossenschaften nicht erfüllt, da diese in erster Linie den Interessen ihrer Mitglieder dienen.

⁹ Siehe insbesondere das Kreisschreiben Nr. 12, Steuerperiode 1995/96, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer.

Die oben erwähnten allgemeinen und spezifischen Bedingungen gelten für die Befreiung von der Handänderungssteuer, die unter die Hoheit der Kantone fällt. Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe c des Gesetzes vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) legt in dieser Hinsicht fest, dass eine Grundstückübertragung von der Handänderungssteuer befreit ist, wenn die Grundstücke unwiderruflich für einen gemeinnützigen Zweck bestimmt sind. Bis heute hat die Finanzdirektion FIND nur wenige Gesuche um Steuerbefreiung bei Grundstücksübertragungen erhalten und nur wenige Verfügungen erlassen.¹⁰ Was die Befreiung von der Grundstückgewinnsteuer betrifft, gilt diese grundsätzlich nicht für juristische Personen, auch wenn diese von den direkten Steuern befreit sind. Im Falle einer Grundstückübertragung zwischen zwei GWB kann die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) von Fall zu Fall die Möglichkeit eines Steueraufschubs (stille Reserven werden übertragen) prüfen, wenn der Verkaufserlös vollständig in eine Ersatzbeschaffung investiert wird.

Kurz gefasst können GWB, die einen gemeinnützigen Zweck verfolgen, indem sie Wohnraum für Personen in bescheidenen Verhältnissen bereitstellen, von der Steuerpflicht befreit werden, und zwar insbesondere bei den direkten Steuern und den Handänderungssteuern. Der Staatsrat räumt ein, dass die Bedingungen für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit restriktiv sind, sie dadurch aber gewährleisten, dass die Grundsätze der Allgemeingültigkeit der Steuerpflicht und der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen eingehalten werden. Eine Steuerbefreiung für alle GWB würde die Wettbewerbsneutralität gegenüber gemeinnützigen Einrichtungen und anderen Akteuren der Immobilienwirtschaft verletzen. Dies würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen, deren Kosten nicht durch den Anreiz aufgewogen werden könnten, den die Steuerbefreiungen auf die Investitionsentscheidungen von GWB für den Bau von Wohnungen haben könnten. Die KSTV kann die GWB aufgrund eines gemeinnützigen Zwecks von der Steuerpflicht befreien. Sie entscheidet über die formellen Anträge, die ihr nach dem geltenden Verfahren vorgelegt werden, und wendet die Kriterien an, die in der Antwort des Staatsrats vom 9. März 2021 im Rahmen der Anfrage 2020-CE-226 Schoenenweid/Ballmer «Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften - Steuerbefreiung: Was sind die Kriterien?» dargelegt wurden.

5. Darlehen und Bürgschaften zugunsten von gemeinnützigen Wohnbauträgern

Die Verfasser der Motion weisen auch auf die Möglichkeit hin, dass der Staat die Unterstützung für GWB durch die Gewährung von zinsgünstigen Darlehen und Bürgschaften für Hypothekarkredite ergänzen kann, um die Unterstützung nach Bundesgesetzgebung zu ergänzen. Einige Kantone bieten (kumulativ) verschiedene Instrumente an, wie z.B. zinsgünstige Darlehen (Beispiel Basel-Landschaft), Bürgschaften (Basel-Stadt), Erwerb von Genossenschaftsanteilen (Neuenburg), manchmal ergänzend oder paritätisch mit den Gemeinden. Zinsgünstige (bzw. zinslose) Darlehen können an verschiedene Modalitäten geknüpft sein, z.B. können sie für regionale Organisationen für gemeinnützigen Wohnungsbau bestimmt sein.

Um die Frage beantworten zu können, ob der Staat günstige Darlehen und Hypothekarbürgschaften für GWB gewähren soll, muss der Nutzungsgrad der Finanzierungsinstrumente des Bundes durch die GWB des Kantons berücksichtigt werden. Die im Kanton Freiburg aufgenommenen Anleihequoten der Emissionszentrale für

¹⁰ Diese Verfügungen waren grösstenteils positiv.

gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) beliefen sich im Juni 2024 auf 90 800 000 Franken (ca. 4 Milliarden Franken in der Schweiz) und haben geholfen, 1723 Wohnungen zu produzieren. Die Darlehen aus dem von den Dachorganisationen verwalteten Fonds de roulement beliefen sich zum selben Zeitpunkt auf insgesamt 17 110 000 Franken (insgesamt 882 416 650 Franken auf Landesebene). Die Bürgschaftsinstrumente der hbg werden von wenigen (eher Deutschschweizer) Kantonen genutzt, zu denen der Kanton Freiburg nicht gehört.

Die zweite Frage ist, wie oft die Finanzierungsanträge der GWB des Kantons bewilligt werden. Was die Anträge auf Darlehen aus dem Fonds de roulement in der Anfangsphase des Immobilienzyklus betrifft, so wurden seit 2004 insgesamt 21 von 22 Anträgen bewilligt. Dies ist ein Hinweis dafür, dass die eingereichten Anträge (die im Vorfeld optimiert werden) solide und die Bonität der Schuldner gut ist, zeigt aber auch, dass die Freiburger GWB diese Darlehen noch mehr nutzen könnten. Bewerbungen für EGW-Anleihequoten in einem späteren Stadium des Immobilienzyklus werden ebenfalls selten abgelehnt.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass aufgrund dieser Elemente die Einführung einer neuen Subvention für GWB in Form von zinsgünstigen Darlehen oder Bürgschaften für Hypothekarkredite nicht gerechtfertigt ist. Das bestehende Angebot an Darlehen aus dem Fonds de Roulement bietet den Freiburger GWB Finanzierungsmöglichkeiten für die Anfangsphase des Immobilienzyklus. Für die Lancierung von GWB-Projekten hat dieses Instrument offenbar mehr Bedeutung als die EGW-Anleihequoten, die in einer späten Phase des Immobilienzyklus zum Tragen kommen und eher die effektiven Kosten dämpfen. Auch wenn die meisten Freiburger GWB den maximalen Anteil von 40 % der EGW-Finanzierung bereits erreicht haben, können neue GWB immer noch einen Antrag stellen. Da die Freiburger GWB die auf Bundesebene angebotenen Bürgschaftsinstrumente (hgb) nicht nutzen, ist es auch nicht angezeigt, dass der Staat selbst Bürgschaften für Hypothekarkredite anbietet.

6. Raumplanerische Massnahmen

Ein weiteres Massnahmenpaket zur Unterstützung von GWB, das die Verfasser der Motion kurz ansprechen, betrifft die Raumplanungsgesetzgebung. Dies ist ein Bereich, der die Rahmenbedingungen für die Produktion von preisgünstigem Wohnraum liefert und zu einer ausgewogenen Struktur des Wohnungsangebots beitragen kann. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit, der zu einer nachhaltigen Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen beitragen soll, mehrere Massnahmen im Bereich der Raumplanung.

Eine der Hauptachsen der eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsgesetzgebung ist die häushälterische Nutzung des Bodens, was bedeutet, dass es gilt, bestehende Siedlungsgebiete zu verdichten. Gemeinnützige Wohnungen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle, da sie im Mittel einen geringeren Verbrauch an Boden und Wohnfläche aufweisen. Wenn Quartiere aufgewertet werden, begrenzen diese Wohnungen auch die Verdrängung weniger bemittelter Bevölkerungsgruppen, ein Phänomen, das schädliche externe Auswirkungen haben kann (Mobilität usw.). Damit ausreichend preisgünstige Wohnungen zur Verfügung gestellt werden können, sieht der Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit eine Massnahme vor (C2), die die Mehrausnutzung des Bodens betrifft. Die Massnahme besteht darin, bei Aufzonungen und wenn Wohnnutzungen in bisherigen Gewerbe- und Industriezonen zugelassen werden, einen Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum vorzusehen.

Die Freiburger Raumplanungsgesetzgebung (Art. 54 Bst. d des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008; RPBG; SGF 710.1) sieht nicht die Möglichkeit vor, Wohnungen in Arbeitszonen zu bauen.¹¹ Im Übrigen könnte der Bau von Wohnungen in Arbeitszonen je nach den Belastungen, die von bestimmten Unternehmen ausgehen (Lärm, chemische und technologische Risiken, Verkehrsaufkommen usw.), das bestehende Wirtschaftsgefüge gefährden. Die verfügbaren Flächen in rechtskräftigen Zonen, in denen Wohnungen gebaut werden können, sind im Kanton so gross, dass kein Druck besteht, Arbeitszonen, die hauptsächlich von Unternehmen genutzt werden oder noch nicht bebaut sind, für Wohnzwecke zu nutzen. Um die Massnahme C2 effektiv umsetzen zu können, fehlt im Übrigen eine allgemein gültige Definition dessen, was unter preisgünstigem Wohnraum zu verstehen ist. Eine derartige Norm wird auch nicht in das RPBG aufgenommen, das Planungsinstrumente und Verfahren vorsieht und keine materiellen Begriffe definiert. Dies vorausgeschickt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es für den Wohnungsbau kontraproduktiv wäre, eine spezielle Gesetzgebung über die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen bei einer Mehrausnützung des Bodens einzuführen. Dies wäre ein massiver Eingriff in das Eigentumsrecht einer Eigentümerschaft, die ein Bauprojekt durchführt. Derartige Regeln würden einen negativen Anreiz für die Produktion von Wohnraum schaffen und die Reaktionsfähigkeit der Immobilienwirtschaft gegenüber Marktsignalen reduzieren, was den Aufwärtsdruck auf die Mieten in Zeiten der Wohnungsknappheit erhöhen könnte. Der Kanton Freiburg ist in dieser Hinsicht einer der Kantone, in denen das Wohnungsangebot am schnellsten auf die Entwicklung der Mieten und Immobilienpreise reagiert,¹² so dass die Mietpreise weniger stark nach oben ausschlagen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Raumplanung ist die Möglichkeit, gemeinnützige Wohnungen in Zonen von allgemeinem Interesse zu bauen. Auch wenn Artikel 55 RPBG diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vorsieht, kann die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) darauf eintreten, wenn ein Projekt dem «Gemeinwohl dient» (Absatz 1) und ausreichende Sicherheiten liefert, dass ein allgemeines Interesse vorliegt. Dies ermöglicht es öffentlichen Körperschaften, direkt oder über Gesellschaften, die mehrheitlich in ihrem Besitz sind, für Haushalte mit tiefem Einkommen oder für andere Kategorien von öffentlichem Interesse Wohnungen in einer Zone von allgemeinem Interesse zu bauen.

Schliesslich bietet das Steuerrecht ebenfalls Möglichkeiten im Bereich der Raumplanung, um die Tätigkeit von GWB zu unterstützen. Zum Beispiel können die Gemeinden im Kanton Luzern mit der Eigentümerschaft eines Grundstücks, bei dem eine Mehrwertabgabe fällig wird, einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen, anstatt die Mehrwertabgabe einzufordern. Der Vertrag kann als Mehrwertausgleich insbesondere den Bau von gemeinnützigem Wohnraum auf dem betreffenden Grundstück vorsehen. Im Kanton Freiburg haben die Gemeinden die Möglichkeit, den ihr zukommenden Anteil von 25 % der Abgabe

¹¹ Es gilt zu bedenken, dass gewerbliche und industrielle Arbeitszonen nicht für den Wohnungsbau vorgesehen sind und dass die betreffenden Aktivitäten oft schwer mit dem Wohnen vereinbar sind. Darüber hinaus gibt es im Kanton Freiburg nur sehr wenige Industriebrachen, wo der Bau von Wohnungen ernsthaft in Betracht gezogen werden könnte.

¹² Für Arbeiten zur Preiselastizität des Wohnungsangebots in den verschiedenen Kantonen siehe: Büchler, S., Schöni, O. und M. von Ehrlich (2018), «On the responsiveness of housing development to rent and price changes: Evidence from Switzerland», in *Strukturberichterstattung*, Nr. 58/1, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern.

für einen ähnlichen Zweck zu verwenden, wenn sie dies in ihrem Gemeindereglement vorsehen.

III. Schluss

Der Staatsrat anerkennt, dass die Debatte über die Unterstützung von GWB aktuell und wohnungspolitisch relevant ist. Die Frage muss jedoch im breiteren Rahmen der verschiedenen Arten von Unterstützung betrachtet werden, die der Staat den Haushalten mit tiefem Einkommen für das Wohnen zukommen lässt, und die der Bund den GWB in Form von Finanzierungsinstrumenten gewährt. Nach Analyse der verschiedenen Kategorien von Förderinstrumenten (steuerlicher, finanzieller und raumplanerischer Art) zugunsten der GWB im Sinne dessen, was die Verfasser der Motion verlangen, kommt der Staatsrat zum Schluss, dass der bestehende kantonale Policy-mix im Wohnungsbereich den wirtschaftlichen Verhältnissen und der Lage auf dem Freiburger Wohnungsmarkt entspricht. Die Unterstützung von Haushalten mit tiefem Einkommen erfolgt im Rahmen der Subjekthilfe, während die GWB über die Finanzierungsinstrumente auf Bundesebene bei ihrer Tätigkeit unterstützt werden.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

2023-GC-247

Soutenir le développement des logements d'utilité publique

Auteurs :	Marmier Bruno, Wicht Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	42
Dépôt :	13.10.2023
Développement :	13.10.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	13.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 13 octobre 2023, les députés Bruno Marmier et Jean-Daniel Wicht demandent la création d'une base légale cantonale visant à soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ci-après : MOUP) dans l'acquisition, la rénovation et la construction de logements à loyer modéré. S'agissant des instruments pouvant être mis en œuvre à cet égard, la motion préconise, en faveur des MOUP, des exonérations en matière de droits de mutation et d'impôt sur les gains immobiliers (lors d'un transfert de propriété entre MOUP). La motion relève encore la possibilité pour l'Etat de mettre à disposition des MOUP des terrains à bâtir en droit de superficie, ainsi que de leur octroyer des prêts à conditions avantageuses ou des cautionnements d'emprunts hypothécaires.

Ce dispositif compléterait au niveau cantonal les instruments de financement indirects prévus dans la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG).

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

La motion des députés Bruno Marmier et Jean-Daniel Wicht s'inscrit dans les débats nationaux entourant la pénurie de logements et les pressions à la hausse sur les coûts du logement. Elle aborde une thématique transversale, celle de la politique du logement, et propose des instruments de nature différente, au niveau fiscal, au niveau budgétaire et au niveau foncier. Pour cette raison, le Conseil d'Etat répond aux motionnaires en analysant les différents types d'instruments à destination des MOUP, en particulier les allègements fiscaux, la fourniture de prêts à conditions préférentielles et de cautionnements d'emprunts hypothécaires, ainsi que des mesures en matière d'aménagement du territoire. La réponse précise également le cadre légal (cantonal et fédéral) et les régimes d'aide qui existent pour soutenir les activités des MOUP, avant de rappeler le contenu du plan national sur la pénurie de logements, mais aussi la situation du marché du logement fribourgeois. L'esprit de la réponse du Conseil d'Etat est de restituer l'objet de la motion dans un cadre plus large, celui de la production (totale) de logements et des différentes manières de soutenir les ménages modestes.

1. Le régime d'aide pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les MOUP s'identifient généralement à des coopératives, des fondations ou des sociétés qui, dans leurs statuts, visent la fourniture sur le marché de logements à loyer modéré. Etant des entités à but non-lucratif, ils facturent des loyers limités par le niveau des coûts effectifs, ce qui permet de diminuer la charge locative de 10% à 25% (selon les caractéristiques locales) par rapport aux logements ordinaires. Les logements produits par les MOUP se distinguent de la location traditionnelle sur d'autres aspects, telle qu'une consommation de terrain et de surface habitable plus réduite, ainsi qu'un accent relativement plus important mis sur l'habitat durable.

La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce mandat constitutionnel, qui vise explicitement le soutien aux activités des MOUP, est concrétisé par loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG). Ce dernier prend la forme d'aides financières indirectes aux deux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique,¹ à l'une desquelles tout MOUP doit être membre pour pouvoir en bénéficier.

En premier lieu, les organisations faitières gèrent à titre fiduciaire un fonds de roulement approvisionné par des crédits de la Confédération, afin d'octroyer aux MOUP des prêts à taux d'intérêt préférentiel.² La Confédération accorde par ailleurs des arrière-cautionnements sur les cautionnements offerts aux MOUP par la Coopérative de cautionnement hypothécaire (cch). Ces deux instruments interviennent dans la phase initiale du cycle immobilier puisqu'ils aident à garantir le financement (aussi auprès des organismes financiers traditionnels) de projets de construction et de rénovation. En complément à cela, la Confédération cautionne de manière solidaire les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), auprès de laquelle les MOUP peuvent prendre des quotes-parts d'emprunt.³ Etant fondé sur la valeur de rendement effective de l'objet, ces financements ne peuvent être sollicités qu'une fois le bâtiment construit et loué, dans une phase plus tardive du cycle immobilier. Le taux d'intérêt appliqué sur la quote-part d'emprunt est alors inférieur en moyenne de 1,5% à celui d'une hypothèque (fixe) ordinaire de durée équivalente. En définitive, les instruments prévus par le LOG interviennent à différents stades du cycle immobilier et permettent aux MOUP d'obtenir des conditions de financement avantageuses grâce à la réputation de la Confédération. Sachant que le dispositif permet également de limiter pour les propriétaires les risques liés à la fluctuation des taux d'intérêt, ils concourent à réduire de façon durable le niveau des loyers dans le parc immobilier.

Dans le canton de Fribourg, il existe 2'164 logements de MOUP (en 2021), ce qui représente 1,54% du parc total de logements. Cette proportion est de 4,73% au niveau national, avec des valeurs maximales de 10,69% et de 11,84% pour les cantons de Zürich et de Bâle-Ville, en raison notamment du caractère urbain de ces deux cantons. A cet égard, les logements de

¹ Il s'agit de Coopératives d'habitation Suisse et de LOGEMENT SUISSE.

² Le Parlement fédéral a accepté en 2020 une augmentation de 250 millions de francs de la dotation du fonds de roulement pour une période de dix ans.

³ Les organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique administrent pour leurs membres la cch et la CCL. Les engagements conditionnels (pour permettre les cautionnements) de la Confédération sont financés par un crédit-cadre de 1,7 milliards de francs adopté par le Parlement fédéral en 2020 pour la période 2021-2027.

MOUP se concentrent principalement dans les sept plus grandes villes-centre de Suisse et de certaines de leurs communes d'agglomération.⁴ D'un autre côté, les cantons les moins urbanisés, tel que le canton de Fribourg, figurent généralement dans la partie inférieure de la distribution. La part des logements de MOUP est en moyenne plus élevée dans les zones urbaines du canton, avec respectivement 4,14% à Fribourg, 4,38% à Marly, 3,33% à Matran ou 3,09% à Wünnewil-Flamatt. On précisera que ces statistiques recensent les MOUP reconnus selon les critères de l'Office fédéral du logement (OFL), ce qui n'est pas exhaustif en matière de logements coopératifs, à loyer modéré.⁵

S'agissant des cantons, neuf d'entre eux disposent d'une base légale et de mesures visant à encourager la construction de logements (et l'accès à la propriété),⁶ par des MOUP, notamment. Les mesures les plus répandues sont des prêts à taux préférentiel, des contributions à fonds perdu, des cautionnements, ainsi que des cessions de terrain en droit de superficie. Des mesures complémentaires peuvent prendre la forme de participations au capital social (d'une coopérative de logement), d'allègements fiscaux ou d'aides financières en faveur des locataires. Dans certains cantons, la législation cantonale sur l'aménagement du territoire offre des possibilités aux communes, notamment en matière de parts de logements d'utilité publique dans les plans d'affectation, de bonus d'utilisation du sol ou de droit de préemption en s'appuyant sur une législation spéciale. Globalement, les montants prêtés, dépensés (contributions à fonds perdu) ou engagés (cautionnements), sont le fait des régions urbaines, en particulier du canton de Genève. Au niveau communal, des instruments similaires (subventions, prêts à taux préférentiel, etc.) sont parfois utilisés (notamment par la ville de Zürich), mais ici ce sont les droits de superficie à des conditions avantageuses qui sont usités.

Dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil a notamment accepté en 2022 la motion 2021-GC-115 des députés Collaud et Morel, qui demandait une exemption partielle des droits de mutation lors de l'achat d'un premier bien immobilier servant de résidence principale dans le canton. S'agissant de l'aide au logement, le Conseil d'Etat a indiqué en 2017 (dans sa réponse à la motion 2016-GC-108 Burgener Woeffray Andrea/Mauron Pierre « Création d'une 'loi cantonale sur le logement' pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg ») que les obligations constitutionnelles de l'Etat en faveur des personnes les plus modestes étaient remplies dans le cadre de l'aide sociale.⁷ A cet égard, un sondage effectué en 2023 auprès des services sociaux régionaux (SSR) montre que la part des frais de logement pris en charge par l'aide sociale est passée entre 2014 et 2022 de 41% à 58%, soit une augmentation de 17% ; ceci malgré une diminution de l'aide matérielle totale de l'ordre de 9 millions durant la même période (soit -21%). Précisément, en 2022, l'aide sociale a assumé des frais de logement pour un montant de 19,4 millions pris en charge par l'Etat à hauteur de 40% et les communes pour les 60% restant. A cela s'ajoutent les prestations complémentaires AVS et AI versées par l'Etat, qui ont totalisé 168,5 millions en 2023, et dont le loyer entre

⁴ Il s'agit des villes de Zürich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthur et de Lucerne.

⁵ Il existe environ une septantaine de coopératives de logement qui ont un chapitre fiscal dans le canton de Fribourg.

⁶ Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Nidwald, Vaud, Valais (pour les régions de montagne uniquement), Zoug et Zürich. Cinq cantons (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Nidwald) ont des mesures qui sont destinées spécifiquement aux MOUP.

⁷ Il est utile de préciser ici que ces obligations renvoient à la garantie d'une assistance minimale de la part de l'Etat à toute personne dans le besoin pour assurer ses conditions d'existence, non pas à un droit justiciable au logement en tant que tel. Ce constat ressort notamment des discussions et des travaux de la Constituante au début des années 2000.

dans le calcul déterminant.⁸ De surcroît, la population fribourgeoise a accepté le 22 septembre 2024 la nouvelle loi sur les prestations complémentaires pour les familles, qui devrait générer chaque année de nouvelles dépenses pour l'Etat à hauteur de 10,6 millions de francs. On peut finalement ajouter que certaines communes, à l'instar de Villars-sur-Glâne, ont développé une aide au paiement du loyer pour les familles (y compris monoparentales) et les rentiers AVS/AI.

Dans sa réponse à la motion 2016-GC-108 citée *supra*, qui a été refusé le 8 février 2018, le Conseil d'Etat avait soutenu le maintien des mesures d'aide sociale et de prestations complémentaires, ainsi que la création d'un observatoire du logement et de l'immobilier. S'agissant des MOUP, le Conseil d'Etat a apporté son soutien à la création en 2019 du Groupement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique du canton de Fribourg (FRIMOUP) et participe au financement de son fonctionnement. L'appui aux MOUP, à travers des cours, sessions d'échanges, transmission d'informations pertinentes, est également inscrite dans la stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg (2021-2031). Par ailleurs, le logement est l'un des axes d'intervention (sensibilisation, incitation et information) du concept Senior+, notamment au niveau de l'aménagement des habitations et du développement des prestations de service répondant aux besoins des seniors.

2. Le plan d'action national sur la pénurie de logements

L'encouragement à la production de logements d'utilité publique en Suisse a été discuté en 2023 et en 2024 lors des deux tables rondes organisées par le conseiller fédéral Guy Parmelin sur le sujet de la pénurie de logements en Suisse. Les représentant-e-s de la Confédération, des cantons, des communes, des secteurs de la construction et de l'immobilier, ainsi que de la société civile, s'y sont accordés sur un plan d'action national sur la pénurie de logements. Si la situation sur le marché du logement est très hétérogène selon les régions, les acteurs ont reconnu la nécessité d'agir en trois axes de mesures. Le premier vise à faciliter et à mettre en œuvre un développement vers l'intérieur de qualité, en augmentant les coefficients d'utilisation, en facilitant la perméabilité et la mixité des zones de travail et des zones d'habitation, ou en mobilisant des terrains à bâtir. Le deuxième axe de mesures consiste à renforcer et à accélérer les procédures de planification et d'octroi de permis de construire, ce qui passe notamment par une diminution du nombre d'oppositions abusives. Le troisième axe de mesures porte sur les logements à loyer modéré et la nécessité d'en garantir un nombre suffisant, afin de lutter contre le manque de logements dans le segment inférieur du marché.

Le plan d'action sur la pénurie de logement recommande aux cantons d'examiner des mesures pour compléter l'encouragement indirect de la Confédération destiné aux MOUP, ou de soutenir le développement de logements adaptés aux personnes âgées. Il préconise également d'examiner dans le droit cantonal sur la construction et l'aménagement du territoire la possibilité de fixer une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol. On peut noter encore que deux mesures n'ont pas recueillis l'assentiment des acteurs : 1) l'introduction de l'obligation au niveau suisse d'annoncer le loyer précédent ; 2) l'instauration d'un droit de préemption pour les communes afin de favoriser la construction de logements à loyer modéré. En ce qui concerne la première mesure, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg est l'un des neuf cantons faisant usage d'une forme officielle lorsque sévit une pénurie de logements. Un tel usage limite les éventuelles

⁸ Lorsqu'il s'agit de déterminer le droit à des prestations complémentaires, un loyer annuel maximal est intégré dans le calcul des dépenses considérées comme nécessaires pour garantir un minimum vital.

augmentations abusives de loyer lorsque le marché du logement fribourgeois est tendu. En ce qui concerne la deuxième mesure, le Conseil d'Etat se prononcera dans le cadre de la réponse à la motion 2024-GC-169 Urs Hauswirth / Elias Moussa « Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques ».

Le plan d'action sur la pénurie de logements s'inscrit dans l'esprit du mandat constitutionnel de la Confédération puisqu'il vise notamment à améliorer les conditions-cadres pour la construction de logements, qui incombe aux secteurs de la construction et de l'immobilier. Les mesures qu'il préconise visent à contribuer à un approvisionnement durable de logements en se focalisant sur l'offre de logements, pour faire face aux conséquences du recul dans l'activité de construction. En permettant un ajustement plus rapide de l'offre de logements à l'évolution de la demande, ces mesures contribueront à modérer les loyers sur le marché, donc à faciliter l'accès au logement.

3. La situation sur le marché du logement dans le canton de Fribourg

Dire qu'un logement est « abordable » du point de vue financier est généralement appréhendable de trois manières, selon que l'on compare le loyer à celui des autres logements (de même qualité) dans un quartier ou une région donnée, selon que l'on compare le loyer avec les coûts du logement, ou selon que l'on compare le loyer avec le revenu du ou de la locataire. La deuxième option, à savoir celle qui porte sur les coûts de production effectifs des logements, renvoie à l'obligation pour les MOUP de limiter les loyers au niveau de ces mêmes coûts. L'analyse de l'accessibilité financière du logement doit encore intégrer la première option, en considérant les indicateurs de prix et de quantité sur le marché du logement, afin d'estimer si l'état du marché modère ou amplifie le niveau des loyers. Il s'agit également de tenir compte de l'importance des coûts du logement dans le budget des locataires, l'accessibilité financière d'un logement n'étant pas une qualité intrinsèque de l'objet loué, mais bien une relation entre ce dernier et la situation financière du ou de la locataire.

L'analyse du marché du logement comprend ici un indicateur de quantité, à savoir le taux de logements vacants, et un indicateur de prix, à savoir le niveau des loyers. S'agissant de l'indicateur de quantité, le canton de Fribourg connaît un taux de logements vacants (au sens de l'Office fédéral de la statistique) de 1,16% au 1^{er} juin 2024, proche de la moyenne nationale de 1,08%. Une dégradation de la situation se fait jour puisque le taux de logements vacants cantonal était de 1,83% en 2019, le seuil de pénurie (législation cantonale sur la formule officielle) étant de 1,80%. Cette tendance est confirmée par les données de l'Observatoire du logement et immobilier : les taux de logements disponibles sont de respectivement 0,34%, 2,57% et 1,10% au 30 septembre 2024 pour les villes de Bulle, Estavayer et Fribourg, alors qu'ils étaient de 5,06%, 2,87% et 3,18% au 31 décembre 2019. Si l'activité de construction de logements dans le canton est très soutenue depuis une décennie, elle n'a pas permis de répondre entièrement à l'évolution démographique récente.

Cette diminution du niveau des logements disponibles dans le canton de Fribourg se traduit par une augmentation du niveau des loyers, qui reste toutefois modérée en comparaison nationale. Les données de l'Observatoire du logement et immobilier montrent que, pour les trois villes susmentionnées, les loyers nets (sans les charges) sont restés plutôt stables en moyenne. Depuis 2019, les loyers ont augmenté d'environ 3,00% (moyenne simple) pour les logements d'une, de deux ou de quatre pièces. Si l'on considère les annonces des logements proposés en location (indice homegate.ch), il ressort que l'indice des loyers a augmenté de 7.30% entre janvier 2022 et décembre 2024. Globalement, l'évolution des loyers dans le

canton de Fribourg est en ligne avec l'évolution de l'inflation en Suisse ces dernières années, sachant également que les facteurs plus récents (depuis 2022) de hausse se sont aujourd'hui détendus. La situation en matière de logements est par ailleurs très hétérogène selon les régions et les communes, la pression étant plus forte dans les zones urbaines, notamment dans les chefs-lieux et les communes d'agglomération.

4. Fiscalité des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

S'agissant du traitement fiscal des MOUP, les motionnaires demandent de mettre en place des exonérations en matière de droits de mutation et en matière d'impôt sur les gains immobiliers, lors de transferts de propriété entre MOUP. La possibilité d'exonérer à certains niveaux les MOUP renvoie à la définition fiscale de l'utilité publique, et à ses différences avec la notion d'utilité publique retenue dans la législation fédérale sur le logement. L'article 37, alinéa 1 de l'ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG) du 26 novembre 2003 stipule à cet égard qu'une organisation est réputée d'utilité publique lorsqu'elle poursuit le but d'offrir des logements à loyer modéré, limite les dividendes, interdit le versement de tantièmes et ne rembourse le capital (lors d'une liquidation) qu'à hauteur de sa valeur nominale. Ceci est moins restreint que les conditions pour être reconnu d'utilité publique du point de vue fiscal, puisque pour être exonéré le sujet devrait ici poursuivre (en plus) un but d'intérêt général, et de manière désintéressée.

Les implications de la définition fiscale de l'utilité publique pour les exonérations subjectives ont été précisées en 2021 par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2020-CE-226 Schoenenweid André/Ballmer Mirjam « Coopératives de logements d'utilité publique – exonération fiscale : quels sont les critères ? ». En ce qui concerne les impôts directs, à savoir l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital, les conditions générales et spécifiques pour qu'une personne morale (tel qu'un MOUP organisé sous forme de fondation ou d'association) bénéficie d'une exonération subjective a été développée au cours des années par le Tribunal fédéral et précisée par l'administration fédérale.⁹ Les conditions générales portent notamment sur l'interdiction statutaire de distribuer des dividendes et des tantièmes, l'exclusivité de l'utilisation des fonds (au profit des buts concernés), l'irrévocabilité de l'affectation des fonds et la poursuite effective des buts visés.

Ces conditions à l'exonération subjective ont trait à ce qui relève du service public et aux activités reconnues d'utilité publique, ces dernières impliquant encore deux conditions spécifiques. La première demande à ce que le but poursuivi soit d'intérêt général, notamment que le cercle des destinataires des prestations reste ouvert. La deuxième repose sur un élément subjectif, qui est celui du désintéressement : l'activité concernée doit se fonder sur l'altruisme, dans le sens d'un dévouement (à la collectivité) primant sur les intérêts propres des membres de la corporation. Cette dernière condition fait défaut aux institutions d'entraide ou d'assistance mutuelle, par exemple des coopératives d'habitation, puisque celles-ci servent en premier lieu les intérêts de leurs membres.

Les conditions générales et spécifiques mentionnées ci-dessus se posent aux exonérations des droits de mutation, qui relèvent de la souveraineté des cantons. L'article 9, alinéa 1, lettre c) de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) du 1^{er} mai 1996 stipule à cet égard qu'une exonération objective (au niveau des transferts de propriété)

⁹ Voir notamment la Circulaire n°12, période fiscale 1995/96, de l'Administration fédérale des contributions, Division principale de l'impôt fédéral direct.

s'applique lorsque l'immeuble muté est irrémédiablement affecté à un but d'utilité publique. Jusqu'à ce jour, la Direction des finances DFIN a reçu peu de demandes d'exonération lors d'acquisitions immobilières, avec un petit nombre de décisions rendues.¹⁰ S'agissant des exonérations de l'impôt sur les gains immobiliers, elles ne s'appliquent en principe pas aux personnes morales, aussi lorsque celles-ci sont exonérées des impôts directs. Dans le cas des transferts de propriété immobilière entre deux MOUP, le service cantonal des contributions (SCC) peut examiner au cas par cas la possibilité d'un report d'impôt (les réserves latentes sont transférées) quand le réinvestissement (du côté du vendeur) équivaut au prix de vente.

En définitive, les MOUP qui poursuivent un but d'utilité publique en fournissant des logements à des personnes de condition modeste sont en mesure de bénéficier d'exonérations fiscales, en particulier au niveau des impôts directs et des droits de mutation. Le Conseil d'Etat reconnaît que les conditions pour la reconnaissance de l'utilité publique sont restrictives, mais elles respectent les principes de généralité de l'impôt et d'égalité de traitement entre les contribuables. Exonérer fiscalement l'ensemble des MOUP heurterait la neutralité concurrentielle, vis-à-vis des entités sans but lucratif ou des acteurs du domaine de l'immobilier. Cela générerait des distorsions dont les coûts paraissent supérieurs au caractère incitatif que pourraient avoir les exonérations fiscales sur les décisions d'investissement résidentiel de la part des MOUP. Le SCC peut accorder une exonération fiscale en raison d'un but d'utilité publique aux MOUP. Il statue sur les demandes formelles qui lui sont adressées conformément à la procédure en vigueur et applique les critères fixés dans la réponse du 9 mars 2021 du Conseil d'Etat dans le cadre de la question 2020-CE-226 Schoenenweid/Ballmer « Coopératives de logements d'utilité publique – exonération fiscale : quels sont les critères ? ».

5. Prêts et cautionnements en faveurs des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les motionnaires relèvent également la possibilité pour l'Etat de compléter le dispositif d'aide aux MOUP par l'octroi de prêts à des conditions avantageuses et de cautionnements d'emprunts hypothécaires, en complément de la législation fédérale existante. Certains cantons proposent (de manière cumulative) différents instruments, tels que des prêts à taux d'intérêt réduit (exemple de Bâle-Campagne), des cautionnements (Bâle-Ville), des acquisitions de parts sociales de coopératives (Neuchâtel), parfois de manière complémentaire ou paritaire avec les communes. Les prêts à taux d'intérêt réduit (voire à taux nul) peuvent revêtir différentes modalités, en étant par exemple destinés à des organisations régionales de construction de logements d'utilité publique.

Examiner l'opportunité pour l'Etat d'octroyer des prêts à des conditions avantageuses et de cautionnements d'emprunts hypothécaires en faveur des MOUP demande de prendre en compte le niveau d'utilisation des outils de financement fédéraux de la part des MOUP du canton. L'encours des quotes-parts d'emprunt de la CCL dans le canton de Fribourg se monte en juin 2024 à 90'800'000 de francs (environ 4 milliards de francs au niveau suisse) et a concouru au financement de la production de 1'723 logements. Les prêts issus du fonds de roulement géré par les organisations faitières totalisent à la même date 17'110'000 de francs (total de 882'416'650 de francs au niveau national). Le recours aux instruments de

¹⁰ Ces décisions ont été dans l'ensemble favorables.

cautionnements de la cch est le fait d'un petit nombre de cantons (plutôt alémaniques), parmi lesquels ne figure pas le canton de Fribourg.

Il s'agit ensuite de considérer la fréquence à laquelle les demandes de financement de la part des MOUP du canton sont approuvées avec succès. En ce qui concerne les demandes de prêts issus du fonds de roulement, au niveau de la phase initiale du cycle immobilier, elles ont toutes (22 demandes) été acceptées depuis 2004, à l'exception d'une. Cet état de fait renvoie à la solidité des dossiers déposés (qui sont optimisés en amont) et à la solvabilité des débiteurs, mais indique aussi qu'il existe un potentiel dans l'utilisation accrue de ces prêts par les MOUP fribourgeois. Les candidatures pour des quotes-parts de la CCL, au niveau plus avancé du cycle immobilier, sont également rarement rejetées.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les éléments qui précèdent ne sont pas suffisamment déterminants pour justifier la création d'une subvention pour les MOUP, sous la forme de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements de crédits hypothécaires. Le potentiel d'utilisation qui existe pour les MOUP fribourgeois au niveau des prêts issus du fonds de roulement offre des possibilités de financement dans la phase initiale du cycle immobilier. Pour initier des projets de MOUP, cet outil apparaît plus déterminant que les quotes-parts de la CCL, qui elles interviennent dans la phase tardive du cycle immobilier et auront plutôt pour rôle de peser sur les coûts effectifs. Par ailleurs, le fait que la plupart des MOUP fribourgeois aient atteint la part maximale de 40% des financements CCL n'empêche pas les candidatures de nouveaux MOUP. Finalement, l'octroi de la part de l'Etat de cautionnements de crédits hypothécaires n'est pas pertinent au regard du fait que les MOUP fribourgeois n'utilisent pas les outils de cautionnement (cch) existants au niveau fédéral.

6. Les mesures relatives à l'aménagement du territoire

Un autre volet de mesures pouvant être destinées au soutien des MOUP, et que les motionnaires abordent brièvement, réside dans les dispositions concernant l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un volet qui touche aux conditions-cadres de la production de logement à loyer modéré et qui peut contribuer à une structure équilibrée de l'offre de logements. A cet égard, le plan d'action sur la pénurie de logements, dont le but est de contribuer à l'approvisionnement durable en logements à loyer modéré, recommande plusieurs mesures relatives à l'aménagement du territoire.

L'un des axes structurant des réglementations fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire est l'utilisation mesurée du sol, avec la nécessité de densifier le bâti existant. Les logements d'utilité publique ont un rôle à jouer dans ce cadre puisqu'ils se caractérisent, en moyenne, par une consommation de terrain et de surface habitable plus réduite. Lorsque des quartiers sont revalorisés, ces logements limitent par ailleurs l'éviction des groupes défavorisés de population, qui elle génère potentiellement des effets externes dommageables (mobilité, etc.). Afin de garantir suffisamment de logements à loyer modéré, le plan d'action sur la pénurie de logements contient dans ce cadre une mesure (C2) touchant à la densité de l'utilisation du sol. Il s'agirait de fixer une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol lorsque des logements sont autorisés en zones d'activités artisanales ou industrielles existantes.

La législation fribourgeoise sur l'aménagement du territoire (article 54 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 ; LATEC ; RSF 710.1) ne

prévoit pas la possibilité de construire des logements dans les zones d'activités.¹¹ Par ailleurs, l'implantation de logements dans des zones d'activités pourraient mettre en péril le maintien du tissu économique existant en fonction des nuisances que génèrent certaines entreprises (bruit, risques chimiques et technologiques, génération de trafic, etc.). Les capacités d'accueil que présentent les zones légalisées pouvant accueillir des utilisations résidentielles sont telles dans le canton que l'accueil d'utilisation résidentielle dans les zones d'activités principalement occupées par des entreprises ou non construites n'est pas un enjeu majeur à l'échelle cantonale. S'agissant des logements à loyer modéré, il manque par ailleurs une définition communément admise (une norme) de ce qu'est un logement de ce type, afin de pouvoir opérationnaliser la mesure (C2) précitée. Cette norme n'est pas appelée à figurer dans la LATeC, qui prévoit les instruments de planification et les procédures, mais non des notions de droit matériel. Cela étant dit, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait contreproductif, pour la production de logements, de mettre en place une législation spéciale sur la fixation d'une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol. Ce serait en effet une atteinte au droit de propriété contraignante pour un-e propriétaire procédant à un projet de construction. Des règles de ce type créeraient un effet désincitatif pour la production de logements, limitant la capacité du secteur de l'immobilier à réagir face aux signaux du marché, ce qui pourrait accroître les pressions à la hausse des loyers en cas de pénurie. Le canton de Fribourg est à cet égard l'un des cantons où l'offre de logements est la plus sensible à l'évolution des loyers et des prix de l'immobilier,¹² avec l'avantage de limiter la fluctuation à la hausse des loyers.

Une autre piste en matière d'aménagement du territoire réside dans la possibilité de réaliser des logements d'utilité publique dans des zones d'intérêt général. Si l'article 55 de la LATeC ne prévoit pas expressément cette possibilité, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) peut entrer en matière lorsqu'un projet sert le « bien commun de la collectivité » (alinéa 1) et présente les assurances suffisantes pour justifier l'intérêt commun. Cela permet aux collectivités publiques de réaliser directement ou par des sociétés majoritairement en leur propriété des logements destinés à des ménages aux revenus modestes ou d'autres catégories d'intérêt public sur une zone d'intérêt général.

Finalement, la fiscalité en matière d'aménagement du territoire offre des possibilités de soutien aux activités des MOUP. Par exemple, dans le canton de Lucerne, les communes peuvent prévoir de conclure un contrat de droit public avec le ou la propriétaire d'un terrain, au lieu de prélever l'impôt sur la plus-value. Ce contrat peut plus particulièrement prévoir la construction de logements d'utilité publique sur le terrain concerné, en contrepartie d'une suppression ou d'un abaissement de la taxe sur la plus-value. Au niveau fribourgeois, les communes ont la possibilité d'utiliser leur part de 25 pour cent du produit de la taxe dans un but similaire si elles le prévoient dans leur règlement communal idoine.

III. Conclusion

¹¹ Il y a lieu de rappeler que les zones d'activités artisanales et industrielles ne sont pas destinées au logement et que les activités en question sont souvent difficilement conciliables avec l'habitat. Par ailleurs, le canton de Fribourg dispose de très peu de friches industrielles où la construction de logements pourrait être véritablement envisagée.

¹² Pour des travaux sur l'élasticité-prix de l'offre de logements dans les différents cantons, voir : Büchler, S., Schöni, O. et M. von Ehrlich (2018), « On the responsiveness of housing development to rent and price changes: Evidence from Switzerland », *Strukturberichterstattung*, No. 58/1, Etude sur mandate du Secrétariat d'Etat à l'économie et l'Office fédéral du logement, Berne.

Le Conseil d'Etat reconnaît l'actualité et la pertinence, en termes de politique du logement, d'une discussion sur le soutien à apporter aux MOUP. Il s'agit de considérer cette question dans le cadre plus large des différents types d'aides que peut apporter l'Etat aux ménages modestes en matière de logement et des instruments de financement (pour les MOUP) existants au niveau fédéral. Après avoir analysé, dans le sillage de ce que demandent les motionnaires, plusieurs catégories d'instruments de soutien aux MOUP (au niveau fiscal, budgétaire et foncier), le Conseil d'Etat est d'avis que le *policy-mix* cantonal existant au niveau du logement est adapté aux réalités économiques et aux réalités du marché du logement dans le canton de Fribourg. Le soutien aux ménages modestes y est apporté par les aides à la personne, alors que les MOUP peuvent utiliser les outils de financement au niveau fédéral pour favoriser leur développement.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-73

Gleiche Abschreibungsregeln für Staat und Gemeinden

Verfasser/innen:	Moussa Elias / Boschung Bruno
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	4
Einreichung:	22.03.2024
Begründung	22.03.2024
Überweisung an den Staatsrat:	22.03.2024
Antwort des Staatsrats:	28.01.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 23. März 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Elias Moussa und Bruno Boschung eine Anpassung der Regelung der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen des Staates entsprechend den Regeln für die Gemeinden (lineare Abschreibung, ab Jahr nach Nutzungsbeginn, Dauer auf Nutzung sowie Anlagekategorie abgestimmt) sowie allfällige Übergangsbestimmungen.

In ihrer Begründung weisen die Grossräte auf die Unterschiede zwischen dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) und dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) hin, für deren Aufrechterhaltung sie keine nachvollziehbaren Gründe sehen. Sie sind zudem der Auffassung, dass das FHG den Abschreibungsempfehlungen im von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren herausgegebenen Handbuch «Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)» nicht ausreichend Rechnung trägt.

II. Antwort des Staatsrats

Eine allfällige Anpassung der Abschreibungspolitik des Staates hätte über ihre unmittelbaren Auswirkungen hinaus mittel- und langfristig nicht unerhebliche und oft unvermutete finanzielle Auswirkungen. Die Motion bedarf daher einer eingehenden Prüfung und fundierter Erläuterungen. Der Staatsrat gibt deshalb einige Vorbemerkungen ab mit den Ergebnissen einer Simulation, bevor er konkret zum Begehren der Grossräte Moussa und Boschung Stellung nimmt.

1. Vorbemerkungen

In einem ersten Schritt soll auf einige wesentliche Aspekte des Gesamtkontexts eingegangen werden. Zweck dieser Vorbemerkungen ist es, Missverständnisse in Bezug auf die im Folgenden verwendeten wirtschaftlichen und buchhalterischen Begriffe zu vermeiden, Klarheit über die gegenwärtig in unserem Kanton geltenden gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen zu schaffen, auf die Abschreibungsempfehlungen des HRM2 einzugehen und einige Aspekte im interkantonalen Vergleich aufzuzeigen. Mehr zu einigen dieser Themen ist auch im Bericht 2014-DFIN-7 vom 4. Februar 2014 zu finden, der dem Postulat 2013-GC-47 Folge leistet, in dem teilweise ähnliche Punkte angesprochen wurden wie in der vorliegenden Motion.

1.1. Schlüsselbegriffe

Je nach Beurteilung und Wirtschaftstheorie kann die **Abschreibung** mehrere Zwecke verfolgen, die sich nicht gegenseitig ausschliessen. Für die einen dienen sie vor allem dazu, den Geldwert der physischen oder technischen Wertminderung zu erfassen. Für andere sind Abschreibungen in erster Linie dazu da, die Investitionsausgaben zeitlich aufzuteilen, grundsätzlich über die Nutzungsdauer der jeweiligen Infrastruktur. Wieder andere sind schliesslich der Ansicht, Abschreibungen seien in erster Linie ein Mittel zur Kapitalbildung basierend auf dem Anschaffungswert oder der Rückzahlung des Darlehens, mit dem die Finanzierung ermöglicht wurde, in einer Frist, die bis zu dem Zeitpunkt läuft, in dem der Vermögensgegenstand ersetzt werden muss. In der Praxis bestehen diese verschiedenen Auffassungen nebeneinander und werden manchmal in einem bestimmten Gemeinwesen je nach Aufgabenbereich und Investitionsart miteinander kombiniert. Buchhalterisch handelt es sich bei der Abschreibung um einen in der Erfolgsrechnung eingestellten Aufwand.

Die **Abschreibungsmethoden** lassen sich in zwei grosse Kategorien unterteilen. Die degressive Abschreibungsmethode besteht in der Anwendung eines konstanten Abschreibungssatzes auf dem Restbuchwert des Vermögensgegenstands. Mit dieser Methode verringert sich der jährliche Abschreibungsbetrag für einen bestimmten Vermögensgegenstand im Laufe der Jahre. Bei der zweiten Methode handelt es sich um die lineare Abschreibung. Dabei wird ein konstanter Abschreibungssatz auf dem Anschaffungswert angewandt. Der Abschreibungssatz ergibt sich grundsätzlich aus dem Anschaffungswert geteilt durch die voraussichtliche Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands. Mit dieser Methode bleibt der jährliche Abschreibungsbetrag immer gleich. Beide Methoden haben Vor- und Nachteile, auf die im Rahmen dieser Antwort nicht vertieft eingegangen wird.

Die **Selbstfinanzierung** eines öffentlichen Haushalts berechnet sich am Ende des Rechnungsjahres wie folgt: Saldo der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen und Fondseinlagen minus Fondsentnahmen. Der Selbstfinanzierungsgrad ergibt sich aus der Selbstfinanzierung geteilt durch die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionsausgaben – Investitionseinnahmen). Der Finanzierungssaldo entspricht der Differenz zwischen der Selbstfinanzierung und den Nettoinvestitionen. Liegt die Selbstfinanzierung über den Nettoinvestitionen, spricht man von einem Finanzierungsüberschuss. Im gegenteiligen Fall spricht man von Finanzierungsfehlbetrag.

1.2. Geltende gesetzliche und reglementarische Grundlagen

1.2.1. Auf Kantonsebene

Das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) sieht in Artikel 27 vor, dass das Verwaltungsvermögen im Hinblick auf einen finanz- und volkswirtschaftlich angemessenen Selbstfinanzierungsspielraum abgeschrieben wird. Der Verweis auf die Selbstfinanzierungsspielraum folgt dem Grundsatz nach Artikel 3 Abs. 1 FHG, wonach das Ziel der Finanzpolitik ein ausreichender Selbstfinanzierungsgrad ist. Basierend auf den Grundlagen der oben beschriebenen Finanzpolitik des Staates hat man sich dabei für die degressive Abschreibungsmethode entschieden, kombiniert mit einer maximalen Abschreibungsdauer. Abschreibungssatz und maximale Abschreibungsdauer sind je nach Kategorie von Vermögensgütern unterschiedlich. Sie sind in Artikel 12 Abs. 2 des

Ausführungsreglements vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR; SGF 610.11) aufgeführt. Es gelten die Richtwerte gemäss Tabelle 1 unten.

Tabelle 1 Abschreibungssätze und Abschreibungsdauer beim Staat Freiburg (Art. 12 Abs. 2 FHR)

Kategorien von Vermögensgütern	Abschreibung	
	Satz, in %	Dauer, in Jahren
Liegenschaften und überbaute Grundstücke	10	20
Strassen	10	20
Forstwirtschaftliche Investitionen	10	20
Mobilien und Fahrzeuge	20	10
Maschinen, Geräte, Lehrmittel, Ausrüstungsgegenstände	25	6
EDV-Anlagen	40	4
Immaterielle Anlagen, worunter Patente, Lizenzrechte und Software	40	4
Investitionsbeiträge	100	-
Nicht überbaute Grundstücke, Alpen, Forsten, Reben	Keine Abschreibung	

Bei der Einführung des HRM2 auf kantonaler Ebene (vom Grossen Rat am 6. Oktober 2010 verabschiedete und am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Änderungen des FHG), wurden diese Abschreibungsmethode, die Abschreibungssätze und die Abschreibungsdauer, soweit sie mit den Empfehlungen der FDK vereinbar sind (s. Punkt 1.3 weiter unten), nicht geändert. Artikel 27 Abs. 3 FHG wurde nur angepasst, um klarzustellen, wie in der Praxis zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden können, sofern die Finanzlage es zulässt. Dies ist mit dem HRM2 kompatibel und wurde in der Botschaft Nr. 203 vom 6. Juli 2010 erklärt.

1.2.2. Auf Gemeindeebene

Die Abschreibungspolitik der Freiburger Gemeinden ist in Artikel 45 des am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Gesetzes vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG; SGF 140.6) und in Artikel 23 der Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV; SGF 140.61) geregelt. Hier hat man sich für die Methode der linearen Abschreibung nach Nutzungsdauer entschieden. Die Güterkategorien und Abschreibungssätze sind in Anhang 1 der GFHV aufgeführt und werden in einer auf seiner Internetseite publizierten Weisung des Amts für Gemeinden (Weisung 04 / Anhang) näher erläutert. Zusätzliche Abschreibungen sind nicht gestattet.

Tabelle 2 *Geltende Abschreibungssätze und Abschreibungsdauer für die Gemeinden (Art. A1-1 GFHV)*

Güterkategorie	Abschreibung	
	Satz, in %	Dauer, in Jahren
Grundstücke (überbaut und unüberbaut)	Keine Abschreibung	
Strassen, Verkehrswege	5,0 – 2,5	20 - 40
Wasserbau	5,0 – 2,5	20 - 40
Übrige Tiefbauten	5,0 – 1.25	20 - 80
Hochbauten	4,0 – 2,5	25 - 40
Waldungen, Weiden	Keine Abschreibung	
Mobilien	25,0 – 5,0	4 - 20
Weitere materielle Anlagen	10,0 – 2,5	10 - 40
Software	25,0	4
Lizenzen, Nutzungsrechte, Markenrechte	20,0	5
Weitere immaterielle Anlagen,	10,0	10
Investitionsbeiträge	Abschreibung gemäss der Nutzungsdauer des Objekts	
Darlehen, Beteiligungen, Grundkapitalien	Keine Abschreibung	

Die Abschreibungssätze nach FHR und GFHV sind aufgrund der unterschiedlichen Abschreibungsmethoden (degressive Abschreibung auf Kantonsebene und lineare Abschreibung auf Gemeindeebene) nicht direkt vergleichbar.

Der Staatsrat betont, dass die unten beschriebenen Abschreibungsmodalitäten auf Gemeindeebene erst seit 2021 Anwendung finden. Abgesehen von geringfügigen Anpassungen bei den Abschreibungssätzen und einer Erhöhung der Anzahl der berücksichtigten Güterkategorien betrifft die wichtigste mit dem GFHG und der GFHV eingeführte Änderung die zusätzlichen Abschreibungen, auf die die Gemeinden früher in grossem Umfang auf freiwilliger Basis zurückgegriffen haben und die nun nicht mehr zulässig sind.

Tabelle 3, basierend auf der vom Amt für Gemeinden veröffentlichten Finanzstatistik, veranschaulicht die Tragweite dieser Entwicklung mit der Gegenüberstellung der obligatorischen und freiwilligen Abschreibungen der Gemeinden der Jahre 2005-2020. Dieser Tabelle ist zu entnehmen, dass die zusätzlichen Abschreibungen im Betrachtungszeitraum höher waren als die obligatorischen Abschreibungen. Dass ab 2021 keine zusätzlichen Abschreibungen mehr vorgenommen werden, äussert sich unzweifelhaft in einem geringeren Gesamtabschreibungsaufwand der Freiburger Gemeinden.

Tabelle 3 Abschreibungen der Gemeinden, 2005-2020, in Franken

Jahr	Abschreibungen		
	obligatorische	zusätzliche	Total
2005	51 705 992	56 191 713	107 897 705
2006	52 799 830	70 120 290	122 920 120
2007	52 298 736	91 597 001	143 895 737
2008	53 880 042	79 128 275	133 008 317
2009	54 621 093	77 620 421	132 241 514
2010	55 789 434	79 335 358	135 124 792
2011	55 512 057	71 873 606	127 385 663
2012	55 403 286	57 893 916	113 297 202
2013	56 421 566	63 940 968	120 362 534
2014	57 823 081	78 555 658	136 378 739
2015	59 925 477	93 230 169	153 155 646
2016	61 168 363	93 429 812	154 598 175
2017	59 163 946	90 354 363	149 518 309
2018	61 014 291	72 775 405	133 789 696
2019	63 073 148	52 660 509	115 733 657
2020	67 622 716	32 926 464	100 549 180
Durchschnitt 2005-2020	57 388 941	72 602 121	129 991 062

Dabei darf man aber nicht vergessen, dass sich der Begriff der zusätzlichen Abschreibungen auf Gemeindeebene nicht auf die bei entsprechender Finanzlage am Ende des Rechnungsjahres beschlossenen zusätzlichen Abschreibungen auf darlehensfinanzierten Investitionen beschränkte, sondern auch die Abschreibungen der direkt eigenfinanzierten Investitionen der Gemeinden (während die obligatorische Abschreibung eher bei fremdfinanzierten Investitionen zum Zug kam) sowie die Abschreibungen infolge von Gewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken oder Liegenschaften umfasste, gemäss den Vorgaben des damaligen Kontenrahmens der Freiburger Gemeinden.

Mit der Umsetzung der Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen und der erforderlichen Neubewertung der Vermögensgüter wurde die Abschreibungsmethode in Übereinstimmung mit bestimmten HRM2-Normen gebracht. So wurde in der Gesetzgebung an der linearen Abschreibungsmethode festgehalten, die Abschreibungen berechnen sich aber auf dem Bruttoinvestitionsbetrag (buchhalterische Abschreibung, Berücksichtigung des Wertverlusts). Gleichzeitig werden allfällige zulässige Subventionen und/oder Reserven gleichermassen abgeschrieben, als Einnahmen verbucht und verringern den Abschreibungsaufwand. Die Neubewertung hat zur Bildung einer Neubewertungsreserve geführt, mit der sich durch die über maximal zehn Jahre gestaffelte Entnahme die «erneute» Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen im Aufwand der Erfolgsrechnung ergebnisneutral ausgleichen lässt.

Für die Rechnungsjahre 2022 und 2023 ergibt dies folgendes Bild:

Jahr	Geplante Abschreibungen Nettoabschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	Entnahme aus der Neubewertungsreserve	
2022	109 163 235	47 152 133	62 011 102
2023	120 494 769	47 888 607	72 606 162

Der Nettoabschreibungsaufwand aller Gemeinden ist zwar gegenwärtig gleich hoch wie die sogenannten obligatorischen Abschreibungen vor dem HRM2, er wird aber nach 10 Rechnungsjahren, wenn die Neubewertungsreserve abgeschrieben ist, stark steigen und das gleiche Niveau wie die Abschreibungen der Gemeinden vor dem HRM2 erreichen (obligatorische und zusätzliche Abschreibungen zusammen).

1.3. Fachempfehlungen nach HRM2

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat am 25. Januar 2008 das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» herausgegeben, in dem das für die öffentlichen Haushalte empfohlene neue Rechnungslegungssystem beschrieben wird. Das Handbuch enthält 20 Fachempfehlungen mit entsprechenden Erläuterungen. Näheres zum HRM2 und dessen Umsetzung im Kanton Freiburg ist der Botschaft Nr. 203 vom 6. Juli 2010 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates zu entnehmen. Das HRM2 ist nicht als ein unantastbares und absolut verbindliches System konzipiert, nach dem Motto «alles oder nichts». Es gibt Empfehlungen ab, die bei Bedarf punktuell angepasst werden. In verschiedenen Punkten lässt das Handbuch Optionen offen und überlässt es unter Wahrung der diesbezüglichen Souveränität der Kantone jedem Kanton, frei zu entscheiden.

In Freiburg kommt das HRM2 auf Kantonsebene wie schon gesagt seit der Staatsrechnung 2011 zur Anwendung, nachdem der Grosse Rat die entsprechenden Gesetzesanpassungen am 6. Oktober 2010 verabschiedet hatte. Die Einführung des HRM2 auf Gemeindeebene ist viel jüngeren Datums. Sie erfolgte basierend auf dem vom Grossen Rat am 22. März 2018 verabschiedeten und am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen GFHG.

Das HRM2 bevorzugt keine besondere Abschreibungsmethode, sondern weist darauf hin, dass die Abschreibungen linear oder degressiv sein können, dass allerdings die einmal gewählte Methode nicht mehr geändert werden sollte. Es gibt auch weder Abschreibungssätze noch eine maximale Abschreibungsdauer vor. Das HRM2 erlaubt ausserdem zusätzliche Abschreibungen, sofern sie transparent gemacht und unter gewissen Voraussetzungen als ausserordentlicher Aufwand verbucht werden.

Tabelle 4 Abschreibungssätze und Abschreibungsdauer nach HRM2-Fachempfehlung (Richtwerte, Handbuch HRM2, Tab. 12-1)

Kategorien von Vermögensgütern	Abschreibung		
	Satz, in %		Dauer, in Jahren
	linear	degressiv	
Grundstücke	Keine Abschreibung		
Gebäude/Hochbauten	2,0 – 4,0	8,0 – 15,0	25 - 50
Strassen	1,7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Kanalbauten	1,7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Brücken	1,7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	10,0 – 25,0	35,0 – 60,0	4 - 10
Immaterielle Anlagen (Patent-, Firmen-, Verlags-, Konzessions-, Lizenz- und andere Nutzungsrechte, Goodwill)	20,0	50,0	5
Hardware	33,3	60,0	3
Software	20,0	50,0	5
Abwasseranlagen	6,5	25,0	15
Abfallanlagen	2,5	10,0	40

Gemäss HRM2 (Tabelle C.2) sollte der Selbstfinanzierungsgrad mittelfristig im Durchschnitt bei rund 100 Prozent liegen, wobei der ideale Wert je nach Konjunktur schwanken kann. Nach den HRM2-Fachempfehlungen ist ein Selbstfinanzierungsgrad zwischen 80 und 100 % bei normaler Konjunkturlage anzustreben. Bei Hochkonjunktur wird ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 % empfohlen, bei Rezession ist ein Selbstfinanzierungsgrad zwischen 50 und 80 % akzeptabel. Von diesen Empfehlungen ausgehend, schreibt das FHR in Artikel 3 Abs. 1 für den Staat einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 % vor. Die GFHV ihrerseits schreibt in Artikel 19 Abs. 1 vor, dass im Falle eines Nettoverschuldungsquotienten von über 200 % der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad der letzten fünf Jahre mindestens 80 % erreichen muss.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP beobachtet die Umsetzung des HRM2 in den Kantonen und Gemeinden und erarbeitet Auslegungen auf Praxisfragen von grundlegender Bedeutung. Auf seiner Internetseite ist eine aktuelle Version des HRM2 und seiner Fachempfehlungen verfügbar (<https://www.srs-cspp.ch/de>). Das SRS-CSPCP wurde vom Staat Freiburg in aller Offenheit über die Umsetzung der Wahlmöglichkeiten informiert, sowohl punkto Abschreibungen und Selbstfinanzierungsgrad als auch in anderen Punkten. Es hat die gewählten Optionen zur Kenntnis genommen, ohne Einwände zu erheben oder Inkompatibilitäten mit dem HRM2 festzustellen. Im selben Bestreben um Transparenz wird in der Sonderpublikation der Staatsrechnung deutlich hervorgehoben, für welche Optionen sich der Kanton Freiburg in Abweichung von den Empfehlungen des HRM2 hauptsächlich entschieden hat (s. S. 381 ff. der Sonderpublikation der Staatsrechnung 2023).

Gemäss Empfehlungen des HRM2 soll eine einmal gewählte Abschreibungsmethode grundsätzlich beibehalten werden. Eine Änderung der Methode würde zudem gegen die Buchführungsgrundsätze der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit der verwendeten Methoden verstossen.

1.4. Aspekte im interkantonalen Vergleich

Ein erschöpfender Vergleich der Freiburger Abschreibungspraxis mit der Abschreibungspolitik, die andernorts in der Schweiz gilt, ist insofern schwierig, als die massgeblichen Informationen nicht durchgehend in den amtlichen Erlassen (Gesetze, Reglemente, Verordnungen) veröffentlicht werden, sondern zum Teil Gegenstand interner Richtlinien oder Weisungen der betreffenden Verwaltungen sind. Man muss sich bewusst sein, dass es ähnlich wie im Kanton Freiburg in zahlreichen anderen Kantonen (zwischen 7 und 10 je nach Fragestellung unten) zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Lösungen auf Kantonsebene und auf Gemeindeebene gibt.

Was die Unterschiede auf Kantonsebene betrifft, stützen sich die folgenden Ausführungen hauptsächlich auf die Arbeiten des SRS-CSPCP, das jährlich einen Vergleich der bei der Umsetzung des HRM2 gewählten Lösungen erstellt. Bei den Abschreibungen werden Informationen zu den folgenden Fragen erhoben: Abschreibungsmethode, Anlagekategorien und Abschreibungssätze, zusätzliche Abschreibungen.

Zu den Abschreibungsmethoden gibt die Zusammenstellung des SRS-CSPCP Anlass zu folgenden Feststellungen:

- > 19 Kantone nehmen lineare Abschreibungen vor, worunter 18 Kantone nach Nutzungsdauer (AG, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, UR, VD, ZG, ZH) und ein Kanton über eine vorgegebene Abschreibungsdauer von fünf oder zehn Jahren (SG).
- > Fünf Kantone nehmen degressive Abschreibungen nach Nutzungsdauer vor (AI, FR, SZ, TI, VS).
- > Zwei Kantone (OW, TG) haben ein gemischtes System mit degressiver oder linearer Abschreibung je nach Bereichen oder Objekten.

Bei den Anlagekategorien und Abschreibungssätzen bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Im Normalfall gibt es zwischen 5 und 20 Anlagekategorien, manchmal aber auch mehr. Das SRS-CSPCP veröffentlicht keinen systematischen Vergleich der Abschreibungssätze. Die in der Gesetzgebung von vier Kantonen (AI, FR, TI, VS) mit degressiver Abschreibungsmethode festgesetzten Abschreibungssätze bewegen sich in folgendem Rahmen:

Tabelle 5 Abschreibungssätze der Kantone mit degressiver Abschreibungsmethode

Kategorien von Vermögensgütern	Abschreibung	
	Satz FR, in %	Satz andere Kantone, in %
Liegenschaften und überbaute Grundstücke	10	8 bis 15
Strassen	10	9 bis 10
Forstwirtschaftliche Investitionen	10	0 bis 10
Mobilien und Fahrzeuge	20	40 bis 60
Maschinen, Geräte, Lehrmittel, Ausrüstungsgegenstände	25	40 bis 60
EDV-Anlagen	40	40 bis 60
Immaterielle Anlagen, worunter Patente, Lizenzrechte und Software	40	50

Der Beginn der Abschreibungsdauer fällt in 19 Kantonen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, UR, ZG und ZH) mit dem Beginn der Nutzung des betreffenden Objekts zusammen und in einem Kanton mit dem Jahr nach dem Beginn der Nutzung (OW). Die restlichen 6 Kantone (FR, JU, SZ, TI, VD und VS) beginnen mit der Abschreibung ab dem Beginn der Arbeiten.

Im Zuge der Einführung des HRM2 haben 11 Kantone beschlossen, an der Möglichkeit von zusätzlichen Abschreibungen festzuhalten (AI, AR, FR, OW, SG, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG), während 15 Kantone auf diese Möglichkeit verzichtet haben (AG, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, UR, ZH).

Den vorausgehenden Tabellen und Erläuterungen ist zu entnehmen, dass die kantonalen Abschreibungspraktiken sehr unterschiedlich sind. Das HRM2 gibt den öffentlichen Haushalten Wahlmöglichkeiten und eine gewisse Handlungsfreiheit (die Finanzhoheit lässt grüssen), und die Kantone hatten ausdrücklich gewünscht, diesen Handlungsspielraum beizubehalten. Allgemein lässt sich sagen, dass die Abschreibungssätze des Kantons Freiburg im Vergleich mit den anderen Kantonen mit degressiver Abschreibungsmethode nicht besonders hoch, sondern tendenziell sogar niedriger sind. Hingegen sind die Vorschriften des Kantons Freiburg bei der maximalen Abschreibungsdauer insgesamt strenger als in anderen Kantonen.

2. Berechnung der Auswirkungen des Vorschlags

Im Hinblick auf eine Positionierung in genauerer Kenntnis der Sachlage wurde eine Berechnung der Auswirkungen der Umsetzung der Vorschläge der Motionäre ab 2025 durchgeführt. Diese kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie der Bericht 2014-FIND-7, der auf einer Analyse der Jahre 2014 und folgende beruht.

2.1. Vergleich unter Vorbehalten

Wie bereits gesagt (s. Kapitel 1.2.1 und 1.2.2) beruhen die geltende Abschreibungspolitik des Staates und diejenige der Gemeinden auf unterschiedlichen Methoden. Das heisst auch, dass Vergleiche mit Bedacht angestellt werden müssen, und setzt eine nuancierte Beurteilung voraus. Aus einem einfachen direkten Vergleich der Abschreibungssätze in den gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen des Staates und der Gemeinden dürfen keinesfalls abschliessende Folgerungen gezogen werden.

Zudem ist es heikel, die Abschreibungsmodalitäten miteinander zu vergleichen, da die jeweiligen Aufgaben und ihre Finanzierungslogik nicht immer übereinstimmen. Dies gilt insbesondere für Bereiche, die ganz oder teilweise über Gebühren und Abgaben finanziert werden. In diesen Bereichen (z.B. Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Abfallbewirtschaftung), die hauptsächlich auf Gemeindeebene relevant sind, muss die Abschreibungspolitik (obligatorische und zusätzliche Abschreibungen) so ausgestaltet sein, dass die Kostenkalkulation so realistisch wie möglich ist und die in den gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen vorgegebene Kostendeckung erreicht wird. Im Übrigen gibt der Preisüberwacher nicht selten Empfehlungen in diesen Bereichen ab.

Dieser bereichsbezogene Ansatz, der sich auf die Kostenkalkulation konzentriert, ist auf staatlicher Ebene kaum zu finden, wo Investitionen durch Steuern (die naturgemäss nicht zweckgebunden sind), durch Fonds, die nicht immer direkt mit der betreffenden Politik verbunden sind, oder, falls erforderlich, durch Darlehen finanziert werden. Die Überlegungen, die das Handeln des Staates in Bezug auf die Abschreibungen bestimmen, sind globaler als auf kommunaler Ebene. Grob gesagt geht es in erster Linie darum, für eine adäquate zeitliche Verteilung des gesamten Investitionsaufwands zu sorgen, immer mit dem Ziel, einen Selbstfinanzierungsgrad zu erreichen, mit dem sich die Ziele der staatlichen Finanzpolitik erreichen lassen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Aktivierungsgrenze, d.h. der Betrag, ab dem eine Ausgabe als Investition gilt (oder genauer gesagt, der Investitionsrechnung belastet wird) und somit in der Folge zu einer Abschreibung führt, zwischen Staat und Gemeinden stark variiert. Für den Staat liegt diese Grenze derzeit bei 250 000 Franken (Art. 9 FHR). Auf Gemeindeebene ist es gemäss GFHV grundsätzlich Sache der Gemeinde, die Aktivierungsgrenze (Art. 22) im Finanzreglement der Gemeinde festzulegen (Art. 33 Abs. 1 Bst. b). Ist dies nicht der Fall, so gelten die Schwellenwerte im Anhang zum GFHV (Art. A1-2), nach Kategorien und nach Massgabe der Gemeindegrösse. Sie reichen von 2500 (Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern) bis 25 000 Franken (Gemeinden mit 20 000 oder mehr Einwohnerinnen und Einwohnern).

Neben den Abschreibungsfragen gibt es zwischen dem FHG und dem GFHG noch einige Unterschiede in Bezug auf andere Aspekte des Finanzmanagements der öffentlichen Hand. Beispielsweise ist es den Gemeinden nach dem GFHG gestattet, einen Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung auszuweisen, wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann (Art. 20 Abs. 3 GFHG). Dem Staat ist dies nicht möglich; für ihn gelten in dieser Hinsicht strengere Regeln für das Haushaltsgleichgewicht als für die Gemeinden.

2.2. Vergleiche

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Berechnungen mit der degressiven und linearen Abschreibungsmethode für die Investitionen des Staates in Liegenschaften und Strassen einander gegenübergestellt. Die Gegenüberstellung umfasst in den Tabellen die nächsten zehn Jahre und in den Kommentaren einen längeren Zeitraum. Die angegebenen Zahlen sind rein theoretisch und provisorisch und sollen in erster Linie die Problematik veranschaulichen; sie sind also mit Vorsicht zu betrachten.

Die Berechnungen beruhen namentlich auf folgenden Hypothesen:

- > Gemäss den Fachempfehlungen des HRM2 darf die Abschreibungsmethode für laufende Abschreibungen auf getätigten Investitionen nicht geändert werden. Für diese Objekte gilt demzufolge bis zum Ende der vorgesehenen Abschreibungsdauer die degressive Abschreibungsmethode.
- > Nach den beiden Methoden werden nur die Abschreibungen auf neuen Investitionen berechnet, und sie werden zu den Abschreibungen auf dem Restbuchwert der bereits getätigten Investitionen hinzugerechnet.
- > Für den Zeitraum 2025-2028 werden als Neuinvestitionen diejenigen Investitionen berücksichtigt, die im Voranschlag oder Finanzplan in ihrer Version vom Juni 2024 aufgeführt sind.
- > Ab 2029 wird von einem Betrag für Neuinvestitionen von jährlich durchschnittlich rund 160 Millionen Franken (gleich wie 2028) ausgegangen (120 Millionen Franken für die Liegenschaften, 40 Millionen Franken für die Strassen).

In Tabelle 6 werden für die kommenden zehn Jahre die Abschreibungen des Staates auf Liegenschaften und Strassen nach der geltenden degressiven Abschreibungsmethode (Spalte 2) den Abschreibungen mit einem Wechsel zur linearen Methode ab 2025 gegenübergestellt (Spalten 3 und 4). Für den Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode sind zwei Varianten berechnet worden, nämlich die lineare Abschreibung über 25 Jahre (entspricht der geltenden minimalen Abschreibungsdauer für Hochbauten gemäss GFHV) und die lineare Abschreibung über 40 Jahre (entspricht der maximalen Abschreibungsdauer für Hochbauten und Strassen gemäss GFHV).

Tabelle 6 Gegenüberstellung degressive und lineare Abschreibungsmethode

Jahr	Abschreibungsbetrag Liegenschaften und Strassen, in Franken		
	Degressive Abschreibung (geltendes System)	Lineare Abschreibung	
		über 25 Jahre (Satz = 4 %)	über 40 Jahre (Satz = 2,5 %)
2025	85 310 773	78 038 543	75 827 923
2026	91 029 879	75 734 019	70 734 459
2027	100 192 669	77 918 901	70 009 376
2028	106 700 167	79 358 520	68 626 540
2029	98 869 583	67 838 030	54 311 675
2030	127 630 857	93 877 262	77 519 032
2031	116 922 969	81 325 912	62 098 307
2032	118 489 885	81 847 586	59 713 106
2033	132 196 124	95 234 483	70 155 628
2034	141 049 344	104 429 170	76 368 440

Die Unterschiede, die sich für die nächsten 10 Jahre zwischen der degressiven Abschreibungsmethode und den verschiedenen Laufzeiten der linearen Abschreibungsmethode ergeben, sind in Tabelle 7 ersichtlich. Für 2025 beispielsweise würde eine lineare Abschreibung von 4 % den Abschreibungsaufwand um rund 7,3 Millionen Franken gegenüber dem Betrag verringern, der auf der Grundlage der degressiven Abschreibungsmethode in den Staatsvoranschlag eingestellt wurde.

Tabelle 7 *Betragsmässige Unterschiede zwischen den Abschreibungsmethoden, in Franken*

Jahr	Degressive Abschreibung	Lineare Abschreibung	
	(geltendes System)	über 25 Jahre (Satz = 4 %)	über 40 Jahre (Satz = 2,5 %)
2025	0	-7 272 230	-9 482 850
2026	0	-15 295 860	-20 295 420
2027	0	-22 273 768	-30 183 293
2028	0	-27 341 646	-38 073 626
2029	0	-31 031 554	-44 557 909
2030	0	-33 753 595	-50 111 825
2031	0	-35 597 058	-54 824 663
2032	0	-36 642 299	-58 776 779
2033	0	-36 961 641	-62 040 496
2034	0	-36 620 174	-64 680 904
...	...	...	...
...	...	...	...
...	...	...	...
2055	0	+25 142 953	+30 295 503
2056	0	+21 189 418	+33 606 718
2057	0	+16 829 861	+36 585 911
2058	0	+12 097 385	+39 267 185
2059	0	+7 021 782	+41 680 332

Um allfällige langfristige Tendenzen sichtbar zu machen, wurde der Betrachtungszeitraum der Simulation auf 35 Jahre ausgedehnt, in der Annahme eines gleichbleibenden Investitionsvolumens. Es erstaunt kaum, dass der jährliche Abschreibungsaufwand mit dem Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode nur vorübergehend abnehmen würde. Über den im ersten Teil der Tabelle betrachteten Zeitraum von zehn Jahren hinaus nähern sich die Abschreibungsbeträge nach der linearen Methode allmählich den Beträgen nach der degressiven Methode an und überholen sie schliesslich sogar.

Über die gesamte Dauer gesehen ist die Gesamtabschreibung unabhängig von der gewählten Methode natürlich gleich hoch und muss dem Wert des abgeschrieben Vermögensguts entsprechen. Die Minderung des Abschreibungsaufwands der ersten Jahre nach einem Wechsel der Methode müsste anschliessend unweigerlich aufgeholt werden. Der Investitionsbedarf wird steigen, insbesondere mit dem Bevölkerungswachstum, der immer rascheren Alterung der Infrastrukturen und dem energetischen Sanierungsbedarf beim Immobilienpark des Staates.

Nebst dem Abschreibungsbetrag scheint auch ein Vergleich des Selbstfinanzierungsgrads der jeweiligen Investitionen (Liegenschaften und Strassen) interessant, der je nach berücksichtigter Abschreibungsmethode in den nächsten zehn Jahren erzielt wird. Die entsprechenden Zahlen sind in Tabelle 8 zusammengefasst. Für die Berechnungen wurde von einer ausgeglichenen Rechnung ausgegangen sowie davon, dass keinerlei Fondsentnahmen oder Fondszuweisungen erfolgt sind (oder, was auf das gleiche herauskommt, betragsmässig identisch waren). Unter diesen Voraussetzungen entspricht die Selbstfinanzierung den Abschreibungen.

Tabelle 8 Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen des Staates (Liegenschaften und Strassen) nach Abschreibungsmethode

Jahr	Degressive Abschreibung	Lineare Abschreibung	
	(geltendes System)	über 25 Jahre (Satz = 4 %)	über 40 Jahre (Satz = 2,5 %)
2025	67 %	62 %	60 %
2026	57 %	47 %	44 %
2027	59 %	46 %	42 %
2028	66 %	49 %	43 %
2029	63 %	43 %	34 %
2030	80 %	59 %	49 %
2031	73 %	51 %	39 %
2032	73 %	50 %	37 %
2033	81 %	58 %	43 %
2034	85 %	63 %	46 %

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass der jeweilige voraussichtliche Selbstfinanzierungsgrad mit der degressiven Abschreibungsmethode weit besser ausfällt als mit der linearen Methode. Mit der linearen Abschreibungsmethode ist der Selbstfinanzierungsgrad ausserdem umso schlechter, je länger die zugrunde gelegte Abschreibungsdauer ist. Nach diesen Berechnungen wäre der Zielwert eines Selbstfinanzierungsgrads von 80 % gemäss Artikel 3 Abs. 1 FHR nur mit der bisherigen Abschreibungsmethode und allein für die Jahre 2030, 2033 und 2034 zu erreichen. Die Ergebnisse mit der linearen Abschreibungsmethode sind eindeutig ungenügend und weichen ausserdem stark von den Fachempfehlungen des HRM2 zur Mindestselbstfinanzierung ab.

Ein Wechsel der Abschreibungsmethode beim Staat könnte auch zur Folge haben, dass die verfügbaren Mittel rascher aufgebraucht wären und neue Darlehen aufgenommen werden müssten. Der Schuldendienst für diese Darlehen würde den Aufwand der Erfolgsrechnung auf Kosten des übrigen Aufwands in die Höhe treiben.

3. Standpunkt des Staatsrats

Unter Berücksichtigung der Zahlen weiter oben und aus mittel- und langfristigen finanzpolitischen Gründen ist nach Ansicht des Staatsrats ein Wechsel des auf Kantonsebene angewandten Abschreibungssystems im von den Motionären gewünschten Sinne nicht sinnvoll. Insbesondere folgende Punkte bringen ihn zu diesem Schluss:

- > Die Abschreibungspolitik, die der Staat seit 1. Januar 1996, dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates, also seit bald 30 Jahren verfolgt, ist ziemlich restriktiv. Dies kommt vor allem bei der maximalen Abschreibungsdauer zum Ausdruck. Die Abschreibungssätze sind hingegen ähnlich oder sogar tendenziell tiefer als in den anderen Kantonen. Diese Politik ist jedoch nicht unverhältnismässig. Sie ist so ausgestaltet worden, damit eine ausreichende Investitionskapazität gewahrt werden kann, wobei auch berücksichtigt wurde, dass der Wiederbeschaffungswert der Vermögensgüter in der Regel viel höher ist als es die ursprünglichen Kosten der abzuschreibenden Investitionen sind. Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Unterhaltskosten gegen Ende des Lebenszyklus der Infrastrukturen tendenziell stark steigen. Diese Überlegungen sind weiterhin von

grundlegender Relevanz, und dies umso mehr, als der Kanton langfristig die steigenden Investitionen finanzieren muss, die aufgrund des starken Bevölkerungswachstums notwendig werden.

- > Das HRM2 ist nicht absolut verbindlich und lässt den Kantonen die freie Wahl ihrer Abschreibungspolitik. Dies ist an den Unterschieden zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden untereinander, aber auch zwischen Kanton und Gemeinden zu sehen. Es ist heikel, die Abschreibungsregeln des Staates und der Freiburger Gemeinden miteinander zu vergleichen, wie es auch nicht angebracht erscheint, eine Praxisvereinheitlichung zu erzwingen.
- > Der Staatsrat ist nicht bereit, die Abschreibungspolitik ohne eingehende Analyse zu lockern, um im laufenden Staatsvoranschlag (Voranschlag der Erfolgsrechnung) kurzfristig Mittel bereitzustellen. Seit 1996 hat der Staat budgetmässig mehrmals schwere Zeiten erlebt, die wie heute durch strukturelle Ungleichgewichte verursacht wurden. In diesen Zeiten kamen ebenfalls Sanierungsprogramme zur Umsetzung. Die damaligen Regierungen gingen richtigerweise davon aus, dass eine Lockerung der Abschreibungspraktiken keine dauerhafte Lösung der aufgetretenen Probleme sein konnte. Dadurch würden die Probleme nur aufgeschoben und auf künftige Generationen abgewälzt und lediglich die Illusion einer kurzfristig besseren Lage geschaffen. Es ist klar, dass die investierten Beträge über die Abschreibungsdauer vollständig abgeschrieben werden müssen, unabhängig von der gewählten Abschreibungsmethode.
- > Der Kanton Freiburg ist gegenwärtig mit einem grossen Investitionsbedarf konfrontiert - und wird es auch in naher Zukunft sein -, der namentlich die Folge seiner sehr dynamischen Bevölkerungsentwicklung ist. Trotz aller Anstrengungen der letzten Jahre ist das Investitionsvolumen des Staates im interkantonalen Vergleich relativ bescheiden geblieben, wie der vom IDHEAP angestellte Vergleich 2023 der Kantons- und Gemeindefinanzen zeigt (s. S. 175). Das Verhältnis «Bruttoinvestitionen zu Gesamtausgaben», auf das zur Bestimmung des Investitionsaufwands abgestellt wird, liegt im Kanton Freiburg 2023 bei jährlich 5,92 %, während es für alle Kantone für das gleiche Jahr im Durchschnitt bei 8,25 % und im Median bei 6,51 % lag. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht angebracht, eine Senkung der Selbstfinanzierungsmarge in Betracht zu ziehen, was das Ergebnis einer Lockerung der Abschreibungspraktiken wäre.
- > Ein geringerer Abschreibungsaufwand würde in der Erfolgsrechnung vorübergehend einen finanziellen Spielraum schaffen. Dies würde unweigerlich Diskussionen über die Verwendung des frei gewordenen finanziellen Spielraums in Gang setzen, insbesondere zwischen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen. Es besteht ein Risiko, dem der Staatsrat vorbeugen will, dass auf der Aufwandseite statt geringeren buchmässigen Abschreibungen dauerhaft und wiederholt laufende Aufwendungen und Transferausgaben stünden. Damit könnte es zu einem Rückgang der Selbstfinanzierung kommen, der zu einem Finanzierungsfehlbetrag führen würde. Auch der Finanzaufwand (Zinsen) würde allmählich zunehmen. Diese Entwicklung würde auf Kosten der unumgänglichen Neuinvestitionen gehen und könnte letztlich erneute Sanierungsmassnahmen für die Kantonsfinanzen erforderlich machen.
- > Der Staatsrat will schliesslich ganz allgemein nicht in eine Negativspirale geraten, die mit einer signifikanten Lockerung der Abschreibungspolitik aufgrund kurzsichtiger Überlegungen in Gang gesetzt werden könnte. Eine allfällige Abschreibungsreduktion würde nämlich zu geringerer Selbstfinanzierung und einem tieferen

Selbstfinanzierungsgrad führen, es müsste vermehrt auf das Vermögen zurückgegriffen werden. Hält sich ein Gemeinwesen an die Regel, wonach es seinen Finanzierungsbedarf zu 80 % decken sollte, so gerät es eben nicht in eine Schuldenspirale. Es geht natürlich nicht darum, mittel- und langfristig jegliche Neuverschuldung auszuschliessen, sondern es soll vermieden werden, dass eine solche folgenschwere negative Entwicklung ausgelöst und durch kurzsichtige Anpassungen der Abschreibungspolitik noch beschleunigt wird. Die Erfahrung lehrt uns, dass dieser Weg des geringsten Widerstands nicht der richtige Weg zur Bekämpfung struktureller Probleme ist.

- > Eine Lockerung der Abschreibungspolitik würde faktisch die Notwendigkeit einer Verschärfung der gesetzlichen Vorgaben für die Selbstfinanzierung eröffnen, insbesondere bei Verschuldung. Derzeit gibt es in dieser Hinsicht keine gesetzlichen Normen; es sollte über strenge Vorschriften diskutiert werden, um sicherzustellen, dass das generelle Ziel der gesetzlich festgelegten Finanzpolitik des Staates, einen ausreichenden Selbstfinanzierungsgrad zu erzielen, erreicht werden kann.
- > Es besteht weder die Notwendigkeit noch das Bedürfnis, dass die Abschreibungsmethoden zwischen Kanton und Gemeinden genau übereinstimmen. Die Ziele der Abschreibungspolitik sind nämlich nicht dieselben wie zum Beispiel jene, die mit einer strengen Definition der Kosten bestimmter Leistungen verbunden sind, die über Kausalabgaben finanziert werden. Ohne wirklichen Änderungsbedarf soll nach den HRM2-Fachempfehlungen die zum Zeitpunkt des Wechsels zum HRM2 gewählte Abschreibungsmethode über die Dauer unverändert beibehalten werden.
- > Abgesehen davon ist der Staatsrat der Auffassung, dass im Rahmen der laufenden Vorbereitung des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen weitere Analysen und Diskussionen über die Abschreibungspolitik des Staates geführt werden können, ohne die für die Gemeinden geltenden Regeln in Bezug dazu zu setzen.

Folglich lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion abzulehnen. Er wird sich im Rahmen des Programms zu Sanierung der Staatsfinanzen erneut mit der Problematik der Abschreibungen beim Staat befassen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-73

Mêmes règles d'amortissement pour l'Etat et les communes

Auteur-e-s :	Moussa Elias / Boschung Bruno
Nombre de cosignataires :	4
Dépôt :	22.03.2024
Développement :	22.03.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	22.03.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 mars 2024, les députés Elias Moussa et Bruno Boschung demandent que les règles s'appliquant à l'amortissement du patrimoine administratif de l'Etat soient adaptées de manière à ce qu'elles correspondent à celles prévalant pour les communes (amortissement linéaire, calculé en fonction de la durée d'utilisation et par catégorie d'investissements et comptabilisé à partir de l'année suivant la mise en fonction des objets concernés) et que d'éventuelles dispositions transitoires soient prévues.

Dans leur argumentation, les députés mettent en évidence les différences existant en matière d'amortissement entre la loi sur les finances de l'Etat (LFE) et la loi sur les finances communales (LFCo) et indiquent ne pas voir de raisons évidentes qui justifieraient leur maintien. Ils estiment en outre que la LFE ne tient pas suffisamment compte des recommandations relatives à l'amortissement figurant dans le manuel « Modèles comptable pour les cantons et les communes (MCH2) » publié par la Conférence des Directrices et Directeurs des finances.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Une éventuelle adaptation de la politique d'amortissement de l'Etat aurait, au-delà de son impact immédiat, des incidences financières à moyen et long termes non négligeables qui sont souvent insoupçonnées. La motion nécessite dès lors un examen approfondi et des explications étayées. Le Conseil d'Etat formule en conséquence quelques considérations préalables et présentent les résultats d'une simulation effectuées avant de donner concrètement son avis sur la demande des députés Moussa et Boschung.

1. Considérations préalables

Il apparaît utile de mettre tout d'abord en évidence certains éléments clés du contexte dans lequel s'insère la réflexion. L'objectif est d'éviter ainsi des malentendus sur les notions économiques et comptables de référence, de clarifier les bases légales et réglementaires en vigueur, de présenter les recommandations du MCH2 en matière d'amortissement et de fournir quelques éléments de comparaison intercantonale. Des considérations plus détaillées sur certains de ces sujets peuvent être également retrouvées dans le rapport 2014-DFIN-7 du 4 février 2014 donnant suite au postulat 20213-GC-47, qui soulevait des points en partie similaires à ceux évoqués dans la présente motion.

1.1. Rappel de quelques notions de référence

Selon les appréciations et les théories économiques, l'**amortissement** peut poursuivre plusieurs objectifs, qui ne sont pas mutuellement exclusifs. Il permet pour certains avant tout d'exprimer en valeur monétaire la dépréciation physique ou technologique du capital. Pour d'autres, l'amortissement vise prioritairement à répartir le poids de la dépense d'investissement dans le temps, en principe sur la durée d'utilité de l'infrastructure concernée. D'aucuns estiment enfin que l'amortissement a surtout pour but de reconstituer un capital basé sur la valeur d'acquisition de l'investissement ou de rembourser l'emprunt qui a permis le financement dans un délai qui court jusqu'au moment où il faudra remplacer l'objet. Dans la pratique, ces diverses perceptions de l'amortissement coexistent et sont parfois combinées au sein d'une même collectivité publique, en fonction des domaines de tâches et des types d'investissements. Au niveau comptable, l'amortissement est une charge inscrite dans le compte de résultats.

En ce qui concerne la **méthode d'amortissement** deux grandes catégories peuvent être distinguées. La méthode d'amortissement dégressif tout d'abord consiste à appliquer un taux d'amortissement constant sur la valeur comptable résiduelle de l'objet. Avec cette méthode, le montant annuel de l'amortissement pour un objet donné décroît au fil des exercices. La deuxième méthode est celle de l'amortissement linéaire. Elle consiste à appliquer un taux d'amortissement constant sur la valeur initiale de l'objet. Le taux d'amortissement est en principe déterminé en divisant la valeur initiale de l'objet par sa durée de vie prévisionnelle. Avec cette méthode, le montant annuel de l'amortissement reste identique. Ces deux méthodes ont des avantages et des inconvénients, qui ne sont pas approfondis systématiquement dans le cadre de cette réponse.

L'**autofinancement** d'une collectivité publique est calculé en fin d'exercice en additionnant au solde du compte de résultats le montant des amortissements et des attributions aux fonds avant de soustraire enfin les prélèvements sur les fonds. Le degré d'autofinancement s'obtient ensuite en divisant l'autofinancement par les investissements nets (dépenses d'investissement brutes – recettes d'investissement). Le solde de financement équivaut à la différence entre l'autofinancement et les investissements nets. Lorsque l'autofinancement est supérieur aux investissements nets, on parle d'excédent de financement. Dans la situation inverse, on parle d'insuffisance de financement.

1.2. Bases légales et réglementaires actuelles

1.2.1. Au niveau de l'Etat

La loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, prévoit à son article 27 que les biens du patrimoine administratif de l'Etat de Fribourg sont amortis afin d'obtenir une marge d'autofinancement appropriée à la situation économique et financière. La référence à la marge d'autofinancement s'inscrit dans le prolongement du principe posé à l'art. 3 al. 1 LFE, selon lequel la politique financière de l'Etat a pour objectif de dégager un degré d'autofinancement suffisant. La méthode d'amortissement retenue, qui découle des fondements de la politique financière de l'Etat décrite ci-avant, est celle de l'amortissement dégressif, combinée avec une durée maximale d'amortissement. Les taux et les durées maximales d'amortissement varient selon les catégories de biens. Ils sont fixés à l'art 12 al. 2 du règlement du 12 mars 1996 d'exécution de la LFE (RFE, RSF 610.11). Les valeurs de référence sont celles mentionnées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 Taux et durées d'amortissement appliqués par l'Etat de Fribourg (art. 12 al. 2 RFE)

Catégories de biens	Amortissement	
	Taux, en %	Durée, en années
Immeubles et terrains bâtis	10	20
Routes	10	20
Investissements forestiers	10	20
Mobilier et véhicules	20	10
Machines, appareils, appareils didactiques, équipements	25	6
Equipements informatiques	40	4
Immobilisations incorporelles, dont brevets, concessions d'utilisation et logiciels	40	4
Subventions d'investissement	100	-
Terrains non bâtis, alpages, forêts, vignes	non soumis à l'amortissement	

Lors de la mise en œuvre du MCH2 au niveau cantonal (modifications de la LFE adoptées par le Grand Conseil le 6 octobre 2010 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011), la méthode, les taux et les durées d'amortissement évoquées ci-dessus, dans la mesure où ils sont compatibles avec les recommandations de la CDF (cf. point 1.3 ci-dessous), n'ont pas été modifiés. L'art. 27 al. 3 LFE a uniquement été adapté pour clarifier la pratique en matière d'amortissements supplémentaires, qui peuvent être effectués dans la mesure où la situation financière l'autorise. Cela est compatible avec le MCH2 et a été expliqué dans le message n° 203 du 6 juillet 2010.

1.2.2. Au niveau des communes

La politique d'amortissement au niveau des communes fribourgeoises est régie par l'article 45 de la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, RSF 140.6), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, et par l'article 23 de l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, RSF 140.61). La méthode d'amortissement retenue est celle de l'amortissement linéaire, déterminé en fonction de la durée d'utilisation. Les catégories d'objets et les taux d'amortissements de référence sont présentés à l'annexe 1 de l'OFCo et détaillés dans le cadre d'une directive établie par le service des communes et publiée sur le site Internet de ce dernier (directive 04/annexe). Les amortissements supplémentaires ne sont pas autorisés.

Tableau 2 Taux et durées d'amortissement en vigueur pour les communes (art. A1-1 OFCo)

Catégories de biens	Amortissement	
	Taux, en %	Durée, en années
Terrains (bâtis et non bâtis)	non soumis à l'amortissement	
Routes, voies de communication	5,0 – 2,5	20 - 40
Aménagements de cours d'eau	5,0 – 2,5	20 - 40
Autres ouvrages de génie civil	5,0 – 1.25	20 - 80
Bâtiments	4,0 – 2,5	25 - 40
Forêts, pâturages	non soumis à l'amortissement	
Biens meubles	25,0 – 5,0	4 - 20
Autres immobilisations corporelles	10,0 – 2,5	10 - 40

Catégories de biens	Amortissement	
Logiciels	25,0	4
Licences, droits d'utilisation, droits de marques	20,0	5
Autres immobilisations incorporelles	10,0	10
Subventions d'investissement	selon durée d'utilisation de l'objet subventionné	
Prêts, participations, capital social	non soumis à l'amortissement	

Les taux d'amortissement inscrits dans le RFE et l'OFCo ne sont pas directement comparables, dans la mesure où des méthodes d'amortissement différentes ont été retenues (amortissement dégressif au niveau de l'Etat et amortissement linéaire au niveau des communes).

Le Conseil d'Etat souligne que les modalités d'amortissement décrites ci-dessous ne sont appliquées à l'échelle communale que depuis 2021. Au-delà d'adaptations restant relativement modérées dans les taux de référence et d'une augmentation du nombre de catégories de bien considérés, la principale modification introduite par la LFCo et l'OFCo concerne les amortissements supplémentaires, auxquels les communes faisaient largement recours sur une base volontaire dans le passé et qui ne sont désormais plus permis.

Afin d'illustrer l'importance de cette évolution, le tableau 3, basé sur la statistique des finances communales publiée par le Service des communes, présente les amortissements effectués par les communes entre 2005 et 2020 en distinguant les deux types d'amortissements évoqués. Il met en évidence le fait que les amortissements supplémentaires se sont avérés supérieurs aux amortissements obligatoires sur la période considérée. Le fait qu'il ne soit plus effectués depuis 2021 induit un allègement indéniable de la charge totale d'amortissement pour les communes fribourgeoises.

Tableau 3 Amortissement effectués par les communes, 2005-2020, en francs

Année	Amortissements		
	obligatoires	supplémentaires	Total
2005	51 705 992	56 191 713	107 897 705
2006	52 799 830	70 120 290	122 920 120
2007	52 298 736	91 597 001	143 895 737
2008	53 880 042	79 128 275	133 008 317
2009	54 621 093	77 620 421	132 241 514
2010	55 789 434	79 335 358	135 124 792
2011	55 512 057	71 873 606	127 385 663
2012	55 403 286	57 893 916	113 297 202
2013	56 421 566	63 940 968	120 362 534
2014	57 823 081	78 555 658	136 378 739
2015	59 925 477	93 230 169	153 155 646
2016	61 168 363	93 429 812	154 598 175
2017	59 163 946	90 354 363	149 518 309
2018	61 014 291	72 775 405	133 789 696
2019	63 073 148	52 660 509	115 733 657
2020	67 622 716	32 926 464	100 549 180

Année	Amortissements		
Moyenne 2005-2020	57 388 941	72 602 121	129 991 062

Il est toutefois à rappeler que la notion d'amortissement supplémentaire ne se limitait pas au niveau communal aux amortissements additionnels décidés en fin d'exercice, lorsque les résultats le permettaient, sur les investissements ayant fait l'objet d'un emprunt. Elle incluait également les amortissements des investissements financés directement par les fonds propres des communes (alors que l'amortissement obligatoire s'appliquait plutôt aux investissements financés par l'emprunt), ainsi que ceux effectués consécutivement aux bénéfices réalisés sur les ventes de terrains ou d'immeubles, tel que prévu alors dans les normes du plan comptable des communes fribourgeoises.

La mise en œuvre de la législation sur les finances communales et l'exigence de réévaluation des biens du patrimoine ont corrigé la méthode d'amortissement afin de se conformer à certaines normes recommandées du MCH2. Ainsi la législation a maintenu la méthode de l'amortissement linéaire, mais calculé sur le montant brut de l'investissement (amortissement comptable, à savoir dépréciation de la valeur). Parallèlement, les éventuelles subventions et/ou réserves autorisées sont également amorties au même rythme, comptabilisées comme revenus, diminuant la charge d'amortissement. La réévaluation a induit la constitution d'une réserve de réévaluation qui permet, par son prélèvement échelonné sur une période maximale de 10 ans, de neutraliser le « réamortissement » du patrimoine administratif dans les charges de résultat.

S'appuyant sur les exercices 2022 et 2023, il en ressort les données suivantes :

Année	Amortissements planifiés	Prélèvement sur réserve	Amortissements
nets	du patrimoine administratif	de réévaluation	
2022	109 163 235	47 152 133	62 011 102
2023	120 494 769	47 888 607	72 606 162

Si la charge d'amortissements nets de l'ensemble des communes se situe en l'état à la même hauteur que les amortissements dits obligatoires avant MCH2, elle augmentera de manière drastique après 10 années d'exercice, dès lors que la réserve de réévaluation sera amortie, et atteindra le même niveau que les amortissements consentis par les communes avant MCH2 (amortissements obligatoires et amortissements supplémentaires additionnés).

1.3. Recommandation du MCH2

En date du 25 janvier 2008, la CDF a adopté le manuel « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 » qui décrit le nouveau système comptable préconisé pour les collectivités publiques et contient 20 recommandations accompagnées de notes explicatives. Des explications détaillées sur le MCH2 et ses modalités de mise en œuvre dans le canton ont été fournies dans le cadre du Message n° 203 du 6 juillet 2010 accompagnant le projet de loi modifiant la LFE. Le MCH2 n'est pas conçu comme un système intangible et strictement contraignant, à prendre ou à laisser. Il formule des recommandations, qui sont ponctuellement actualisées en cas de besoin. Sur divers points, le manuel laisse des options ouvertes, entre lesquelles il appartient à chaque canton de trancher librement, dans le respect de la souveraineté des cantons en la matière.

Dans le canton de Fribourg, comme indiqué précédemment, le MCH2 est appliqué au niveau de l'Etat depuis les comptes 2011, les modifications légales nécessaires ayant été adoptées par le Grand Conseil le 6 octobre 2010. La mise en œuvre du MCH2 au niveau des communes est beaucoup plus récente. Elle s'est faite sur la base de la LFCo, adoptée le Grand Conseil le 22 mars 2018 et entrée en vigueur au premier janvier 2021.

Le MCH2 ne préconise pas de méthode d'amortissement particulière. Il indique que les amortissements peuvent être linéaires ou dégressifs, mais qu'une fois la méthode d'amortissement choisie, elle devrait être conservée. Le MCH2 ne fixe pas non plus les taux d'amortissement, ni la durée maximale des amortissements. Il fournit des valeurs indicatives en la matière, qui sont présentées dans le tableau 4. Le MCH2 permet en outre des amortissements supplémentaires, à condition qu'ils soient effectués en toute transparence et comptabilisés, à certaines conditions, en tant que charges extraordinaires.

Tableau 4 Taux et durées d'amortissement recommandés par le MCH2 (Manuel MCH2, tabl. 12-1)

Catégories de biens	Amortissement		
	Taux en %		Durée, en années
	linéaire	dégressif	
Terrains	Aucun amortissement		
Bâtiments, terrains bâtis	2,0 – 4,0	8,0 – 15,0	25 - 50
Routes	1.7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Canaux	1,7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Ponts	1,7 – 2,5	7,0 – 10,0	40 - 60
Biens meubles, machines, véhicules	10,0 – 25,0	35,0 – 60,0	4 - 10
Immobilisations incorporelles (droit de brevet, de raison de commerce, d'édition, de concession, de licence et autres droits d'utilisation, goodwill)	20,0	50,0	5
Matériel informatique	33,3	60,0	3
Logiciel informatique	20,0	50,0	5
Installations d'évacuation des eaux	6,5	25,0	15
Installation de traitement des déchets	2,5	10,0	40

Le manuel MCH2 indique en outre (tableau C.2) que, à moyen terme, le degré d'autofinancement devrait se situer en moyenne à environ 100 %, mais que son niveau idéal varie en fonction de la situation conjoncturelle. Il recommande plus précisément que le degré d'autofinancement atteigne entre 80 et 100 % lorsque la situation économique peut être considérée comme « normale ». Une valeur supérieure à 100 % est conseillée en cas de haute conjoncture et un degré d'autofinancement situé entre 50 et 80 % est jugé acceptable en période de récession. Sur cette base, le RFE prévoit à son article 3 al. 1 que le degré d'autofinancement de l'Etat doit atteindre au moins 80 %. L'OFCo stipule quant à elle à son art. 19 al.1 que, lorsque le taux d'endettement net dépasse 200 %, le degré d'autofinancement moyen des cinq dernières années doit atteindre au minimum 80 %.

Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) est chargé d'observer la mise en œuvre du MCH2 par les cantons et les communes et d'élaborer des conseils ou des recommandations complémentaires répondants aux questions qui se posent dans la pratique. Il

met à disposition une version tenue à jour du manuel MCH2 et de ses recommandations sur son site Internet (<https://www.srs-csppc.ch/fr>). Le CSPCP a été informé en toute transparence des options retenues par l'Etat de Fribourg, en matière d'amortissement et de degré d'autofinancement comme dans d'autres domaines. Il en a pris acte, sans formuler d'objections ou signaler de décisions du canton qui seraient incompatibles avec le MCH2. Dans le même souci de transparence, le fascicule des comptes annuels de l'Etat met clairement en exergue les principales options fribourgeoises par rapport aux recommandations du MCH2 (cf. pp 381 ss. du fascicule des comptes 2023).

Il convient de rappeler enfin que les recommandations issues du MCH2 posent comme principe qu'une fois choisie, la méthode d'amortissement doit être conservée. Tout changement de méthode heurterait en outre les principes de comparabilité et de permanence des méthodes comptables utilisées.

1.4. Eléments de comparaison intercantonale

Une comparaison exhaustive des pratiques fribourgeoises avec les politiques d'amortissement appliquées ailleurs en Suisse est difficile à réaliser dans la mesure où les informations déterminantes ne sont pas toujours publiées dans les documents officiels (lois, règlements, ordonnance) mais font parfois l'objet de directives ou instructions internes aux administrations concernées. Il faut aussi être conscient du fait que, à l'instar de ce qui est constaté à Fribourg, des différences, parfois importantes, existent dans de nombreux cantons (entre 7 et 10 selon les questions abordées ci-dessous) entre les solutions retenues à l'échelle cantonale et celles qui sont appliquées aux communes.

En restant au niveau des cantons, nous nous référons ci-après essentiellement aux travaux du CSPCP, qui établit annuellement une comparaison des solutions retenues dans la mise en œuvre du MCH2. En matière d'amortissement, des informations sont actuellement recueillies sur les questions suivantes : méthode d'amortissement, durée et taux d'amortissement appliqués aux bâtiments et aux routes, début de l'amortissement et amortissements supplémentaires.

En ce qui concerne les méthodes d'amortissement, les regroupements effectués par le CSPCP donnent les constats suivants :

- > 19 cantons recourent à un amortissement linéaire, dont 18 cantons selon la durée d'utilisation (AG, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, UR, VD, ZG, ZH) et 1 canton sur une durée prédéterminée de 5 ou 10 ans (SG),
- > 5 cantons recourent à un amortissement dégressif selon la durée d'utilisation (AI, FR, SZ, TI, VS)
- > 2 cantons (OW, TG) retiennent un système mixte, combinant selon les domaines et les objets des amortissements dégressifs et linéaires.

Pour ce qui est des catégories d'investissements et des taux d'amortissement appliqués en conséquence, les pratiques varient fortement d'un canton à l'autre. Le nombre de catégories s'établit généralement entre 5 et 20, mais peut parfois être plus élevé. Une comparaison systématique des taux d'amortissement n'est pas publiée par le CSPCP. En parcourant la législation de 4 cantons (AI, FR, TI, VS) appliquant la méthode de l'amortissement dégressif, il apparaît que les taux d'amortissement fluctuent pour cette méthode dans les fourchettes suivantes :

Tableau 5 Taux d'amortissement dans les cantons avec méthode d'amortissement dégressif

Catégories de biens	Amortissement	
	Taux FR, en %	Taux autres cantons, en %
Immeubles et terrains bâtis	10	8 à 15
Routes	10	9 à 10
Investissements forestiers	10	0 à 10
Mobilier et véhicules	20	40 à 60
Machines, appareils, appareils didactiques, équipements	25	40 à 60
Équipements informatiques	40	40 à 60
Immobilisations incorporelles, dont brevets, concessions d'utilisation et logiciels	40	50

Le début de la période d'amortissement coïncide dans 19 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, UR, ZG et ZH) avec le début de l'utilisation de l'objet concerné et dans un canton à l'année suivant le début d'utilisation (OW). Les 6 cantons restant (FR, JU, SZ, TI, VD et VS) procèdent quant à eux à un amortissement dès le début des travaux.

Signalons encore que dans le cadre de la mise en œuvre du MCH2, 11 cantons ont décidé de maintenir la possibilité de procéder à des amortissements supplémentaires (AI, AR, FR, OW, SG, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG) alors que 15 cantons ont renoncé à cette pratique (AG, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, UR, ZH).

Il ressort des tableaux et explications qui précèdent que les pratiques cantonales sont diversifiées en matière d'amortissement. Le MCH2 offre des choix et laisse une certaine liberté d'action aux collectivités publiques, autonomie financière oblige. A l'époque, les cantons avaient clairement souhaité conserver cette marge de manœuvre. D'une manière générale, il apparaît que les taux d'amortissement appliqués par l'Etat de Fribourg ne sont pas particulièrement élevés en comparaison avec ceux des autres cantons utilisant la méthode d'amortissement dégressif. Ils auraient même plutôt tendance à être plus bas qu'ailleurs. Par contre, les pratiques fribourgeoises en matière de durée maximale d'amortissement sont dans l'ensemble plus exigeantes que dans les autres cantons.

2. Simulation des effets de la proposition

Afin de pouvoir se prononcer en meilleure connaissance de cause, une simulation des effets de l'application des propositions des questionnaires à partir de 2025 a été effectuée. Elle aboutit à des constats similaires à ceux qui avaient été présentés dans le rapport 20214-DFIN-7 sur la base d'une analyse portant sur les années 2014 et suivantes.

2.1. Limites de la comparaison

Comme cela a déjà été indiqué (cf. sections 1.2.1 et 1.2.2), les politiques d'amortissement retenues actuellement au niveau de l'Etat et des communes reposent sur des méthodes différentes. Cela incite à une certaine prudence dans les comparaisons et induit une évaluation nuancée. Il ne serait en tous les cas pas opportun de tirer des conclusions péremptoires d'une simple comparaison directe des taux d'amortissement fixés dans les bases légales et réglementaires pour l'Etat et les communes.

La comparaison des modalités d'amortissement est de plus délicate dans la mesure où les tâches concernées et leur logique de financement ne sont pas toujours les mêmes. Cela vaut notamment pour les domaines financés en totalité ou partie par des taxes et redevances. Dans ces domaines (ex. approvisionnement en eau, épuration des eaux, gestion des déchets), qu'on retrouve essentiellement au niveau communal, la politique d'amortissement doit être déterminée de manière à aboutir à un calcul des coûts le plus réaliste possible et à atteindre les objectifs de couverture des coûts fixés dans les bases légales et réglementaires. Il n'est d'ailleurs pas rare que le Surveillant des prix émette des recommandations dans les domaines précités.

Cette approche domaine par domaine, focalisée sur le calcul des coûts, ne se retrouve pas vraiment au niveau de l'Etat, où les investissements sont financés par l'impôt (par nature non affectés à un usage particulier), par des fonds dont l'alimentation n'est pas toujours directement liée à la politique concernée ou, si nécessaire, par l'emprunt. Les préoccupations conditionnant l'action de l'Etat en matière d'amortissement présentent un caractère plus global qu'au niveau communal. Il s'agit, schématiquement, de s'assurer avant tout d'une répartition temporelle appropriée de la charge d'investissements dans son ensemble, toujours dans le but de contribuer à l'obtention d'un degré d'autofinancement qui permette d'atteindre les buts de la politique financière de l'Etat.

Il convient en outre de garder à l'esprit que la limite d'activation, à savoir le montant à partir duquel une dépense est considérée comme un investissement (ou, plus précisément, est portée au débit du compte des investissements) et donne donc ensuite lieu à un amortissement, varie fortement entre l'Etat et les communes. Cette limite est actuellement fixée à 250'000 francs pour l'Etat (art. 9 RFE). Au niveau communal, l'OFCo prévoit qu'il appartient fondamentalement à la commune de fixer la limite d'activation (art. 22) dans le règlement communal des finances (art. 33 al. 1 let. b). A défaut, les limites applicables sont définies dans l'annexe de l'OFCo (art. A1-2), par catégorie et en fonction de la taille des communes. Elles varient de 2'500 (communes de moins de 1'000 habitants) à 25'000 francs (communes de 20'000 habitants ou plus).

Au-delà des questions inhérentes à l'amortissement, plusieurs différences existent entre la LFE et la LFCo sur d'autres aspects de la gestion financière des collectivités publiques. Par exemple, la LFCo autorise les communes à présenter un excédent de charges au budget du compte de résultats si leur capital propre non affecté permet de l'absorber (art. 20 al. 3 LFCo). L'Etat ne dispose pas d'une telle possibilité et est soumis, sous cet angle, à des règles plus strictes en matière d'équilibre budgétaire que les communes.

2.2. Eléments de comparaison

Une comparaison des résultats qui seraient obtenus avec les méthodes d'amortissement dégressif et linéaire pour les investissements de l'Etat en matière d'immeubles et de routes est proposée ci-après. Elle porte sur les 10 prochaines années dans les tableaux et sur une période plus longue dans les commentaires. Les chiffres mentionnés doivent être considérés avec précaution. Il s'agit de valeurs théoriques et indicatives, calculées avant tout pour illustrer la problématique.

Les simulations effectuées reposent notamment sur les hypothèses et modalités suivantes :

- > Conformément aux recommandations du MCH2, la méthode d'amortissement ne peut pas être changée pour les investissements réalisés et qui sont déjà en cours d'amortissement. La

méthode d'amortissement dégressif reste en conséquence appliquée à ces objets jusqu'à la fin de leur période d'amortissement prévue.

- > Seuls les amortissements découlant de nouveaux investissements sont calculés selon les deux méthodes. Ils viennent s'ajouter aux amortissements résiduels concernant les investissements déjà réalisés.
- > Pour la période 2025–2028, les nouveaux investissements considérés sont ceux qui figurent aux projets de budget ou de plan financier dans leur version de juin 2024.
- > A partir de 2029, il est supposé que les nouveaux investissements atteindront un montant équivalent à celui de 2028, soit environ 160 millions de francs par année en moyenne (120 millions de francs pour les immeubles, 40 millions de francs pour les routes).

Le tableau 6 compare le montant des amortissements que l'Etat effectuerait pour les immeubles et les routes au cours des 10 prochaines années en maintenant la méthode d'amortissement dégressif actuel (colonne 2) avec celui qui serait obtenu en passant dès 2025 à la méthode de l'amortissement linéaire (colonne 3 et 4). Pour cette dernière, deux variantes ont été calculées, en admettant que l'amortissement linéaire serait effectué sur une période de respectivement 25 ans (correspondant à la durée minimale d'amortissement prévue par l'OFCo pour les bâtiments) et 40 ans (correspondant à la durée maximale d'amortissement prévue par l'OFCo pour les bâtiments et les routes).

Tableau 6 Comparaison des méthodes d'amortissement dégressif et linéaires

Année	Montant de l'amortissement pour les immeubles et les routes, en francs		
	Amortissement dégressif	Amortissement linéaire	
	(système actuel)	sur 25 ans (taux = 4 %)	sur 40 ans (taux = 2,5 %)
2025	85 310 773	78 038 543	75 827 923
2026	91 029 879	75 734 019	70 734 459
2027	100 192 669	77 918 901	70 009 376
2028	106 700 167	79 358 520	68 626 540
2029	98 869 583	67 838 030	54 311 675
2030	127 630 857	93 877 262	77 519 032
2031	116 922 969	81 325 912	62 098 307
2032	118 489 885	81 847 586	59 713 106
2033	132 196 124	95 234 483	70 155 628
2034	141 049 344	104 429 170	76 368 440

Les différences obtenues pour les 10 prochaines années entre la méthode de l'amortissement dégressif et les différentes durées d'application de la méthode de l'amortissement linéaire sont mises en évidence dans le tableau 7. Pour 2025 par exemple, le fait de procéder à un amortissement linéaire de 4 % diminuerait d'environ 7.3 millions de francs la charge d'amortissement par rapport au montant inscrit au budget de l'Etat sur la base de la méthode d'amortissement dégressif.

Tableau 7 Différence entre les méthodes d'amortissement, en francs

Année	Amortissement dégressif	Amortissement linéaire	
	(système actuel)	sur 25 ans (taux = 4 %)	sur 40 ans (taux = 2,5 %)
2025	0	-7 272 230	-9 482 850

Année	Amortissement dégressif	Amortissement linéaire	
2026	0	-15 295 860	-20 295 420
2027	0	-22 273 768	-30 183 293
2028	0	-27 341 646	-38 073 626
2029	0	-31 031 554	-44 557 909
2030	0	-33 753 595	-50 111 825
2031	0	-35 597 058	-54 824 663
2032	0	-36 642 299	-58 776 779
2033	0	-36 961 641	-62 040 496
2034	0	-36 620 174	-64 680 904
...	...	...	...
...	...	...	...
...	...	...	...
2055	0	+25 142 953	+30 295 503
2056	0	+ 21 189 418	+33 606 718
2057	0	+16 829 861	+36 585 911
2058	0	+12 097 385	+39 267 185
2059	0	+7 021 782	+41 680 332

Pour pouvoir mettre en évidence des phénomènes de fond qui se manifesteraient à plus long terme, la simulation a été étendue à une période de 35 ans, en supposant un volume d'investissements constant. Il apparaît sans surprise que la diminution du montant annuel des amortissements qui découlerait dans un premier temps du passage de la méthode d'amortissement dégressif à la méthode d'amortissement linéaire ne serait qu'un phénomène passager. Au-delà de la décennie considérée dans la première partie du tableau, les montants d'amortissements obtenus avec la méthode linéaire se rapprochent progressivement de ceux découlant de la méthode dégressive et finissent par les dépasser.

Sur la durée, l'amortissement total est, logiquement, identique quelle que soit la méthode appliquée et doit correspondre à la valeur du bien amorti. La diminution des charges d'amortissement obtenues dans les premières années suivant un changement de méthode devrait inmanquablement être rattrapée par la suite. Les besoins d'investissements vont augmenter, en particulier sous l'effet de la croissance démographique, du vieillissement accéléré des infrastructures et des besoins d'assainissement énergétique du parc immobilier de l'Etat.

Au-delà du montant des amortissements, il apparaît intéressant de comparer les degrés d'autofinancement des investissements concernés (immeubles et routes) qui seraient obtenus dans les 10 prochaines années selon les méthodes retenues. Cela est fait dans le tableau 8. Les calculs ont été effectués en admettant que les comptes soient équilibrés et qu'aucun prélèvement sur les fonds ou attributions à ces derniers ne soient opérés (ou, ce qui revient en l'occurrence au même, que les prélèvements et attributions soient d'ampleur identique). Avec ces hypothèses, l'autofinancement correspond aux amortissements.

Tableau 8 Degré d'autofinancement des investissements de l'Etat (immeubles et routes), selon les méthodes d'amortissement

Année	Amortissement dégressif	Amortissement linéaire	
	(système actuel)	sur 25 ans (taux = 4 %)	sur 40 ans (taux = 2,5 %)
2025	67 %	62 %	60 %
2026	57 %	47 %	44 %
2027	59 %	46 %	42 %
2028	66 %	49 %	43 %
2029	63 %	43 %	34 %
2030	80 %	59 %	49 %
2031	73 %	51 %	39 %
2032	73 %	50 %	37 %
2033	81 %	58 %	43 %
2034	85 %	63 %	46 %

Il apparaît à la lecture du tableau précédent que les degrés d'autofinancement prévisionnels atteints en matière d'immeubles et de routes sont nettement meilleurs avec la méthode d'amortissement dégressif qu'avec la méthode linéaire. Pour cette dernière, on peut constater de plus que les résultats se détériorent avec l'augmentation de la durée de la période d'amortissement de référence. Selon ces projections, l'objectif d'un degré d'autofinancement de 80 %, mentionné à l'article 3 al. 1 du RFE ne pourrait être atteint qu'avec la méthode actuelle et seulement pour les années 2030, 2033 et 2034. Les résultats obtenus avec la méthode d'amortissement linéaire sont clairement insuffisants et s'écartent par ailleurs largement des recommandations du MCH2 quant à l'autofinancement minimal

Il convient enfin de souligner qu'un changement de la méthode d'amortissement de l'Etat pourrait entraîner une utilisation accélérée des disponibilités financières actuelles et pourrait rapprocher la nécessité de recourir à de nouveaux emprunts. Le service de la dette de ces emprunts augmenterait les charges du compte de résultats au détriment des autres charges.

3. Avis du Conseil d'Etat

Compte tenu des éléments chiffrés fournis ci-dessus et pour des raisons de politique financière à moyen et long termes, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas opportun de changer le système d'amortissement appliqué au niveau de l'Etat dans le sens de ce qui est souhaité par les motionnaires. Les éléments suivants l'amènent notamment à cette conclusion :

- > La politique d'amortissement appliquée par l'Etat depuis le 1er janvier 1996 (bientôt 30 ans), date d'entrée en vigueur de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, est relativement restrictive. Cela se manifeste surtout au niveau de la durée maximale d'amortissement, les taux étant quant à eux similaires, voire tendanciellement inférieurs à ceux pratiqués dans les autres cantons. Cette politique n'est cependant pas excessive. Elle a été conçue dans le souci de maintenir une capacité d'investissement suffisante et en tenant compte du fait que la valeur de renouvellement des objets est généralement bien plus élevée que le coût initial de l'investissement à amortir. Elle prend également en considération la tendance à voir les frais d'entretien augmenter fortement vers la fin du cycle de vie des infrastructures. Ces préoccupations de base restent totalement pertinentes.

Elles le sont d'autant plus que le canton devra financer sur le long terme les investissements toujours plus importants rendus nécessaires par la forte croissance démographique.

- > Le MCH2 n'est pas strictement contraignant et il laisse aux cantons le choix de sa politique d'amortissement. Preuve en est les différences entre les cantons et entre les communes, mais aussi entre les cantons et les communes. Il est délicat de comparer les règles d'amortissement de l'Etat et des communes fribourgeoises, comme il ne paraît pas opportun d'imposer une uniformisation des pratiques.
- > Le Conseil d'Etat n'entend pas, sans une analyse approfondie, revoir la politique d'amortissement à la baisse afin de dégager des moyens à court terme dans le budget de fonctionnement (budget du compte de résultats) de l'Etat. Depuis 1996, l'Etat a traversé plusieurs périodes difficiles en matière budgétaire, causées comme aujourd'hui par des déséquilibres structurels. Ces périodes ont été ponctuées elles aussi par des programmes d'assainissement. Les gouvernements successifs alors en place ont estimé à juste titre qu'un assouplissement des pratiques en matière d'amortissement ne pouvait constituer une solution durable aux problèmes rencontrés. Une telle mesure ne ferait que repousser les difficultés à plus tard, sur les générations futures, en donnant l'illusion d'une situation plus favorable à court terme. Il est évident que, sur la durée, les montants investis devront être totalement amortis, quelle que soit la méthode d'amortissement retenue.
- > Le canton de Fribourg fait actuellement face et devra encore faire face dans un proche avenir à d'importants besoins d'investissements, découlant notamment de son évolution démographique très dynamique. Malgré tous les efforts accomplis au cours des dernières années, le niveau d'investissement de l'Etat reste relativement faible en comparaison intercantonale, comme l'indique le comparatif 2023 des finances cantonales et communes établi par l'IDHEAP (cf. p. 175). Le ratio « investissements bruts / dépenses totales » utilisé pour déterminer l'effort d'investissement atteint en effet une valeur annuelle de 5,92 % à Fribourg en 2023 alors qu'il était de 8,25 % en moyenne et de 6,51 % en médiane pour l'ensemble des cantons pour la même année. Dans ce contexte, il ne paraît pas adéquat d'envisager une diminution de la marge d'autofinancement, ce qui découlerait d'un assouplissement des pratiques en matière d'amortissement.
- > Une diminution des charges d'amortissement dégagerait momentanément une marge de manœuvre dans le compte de résultats de l'Etat. Cette évolution ne manquerait pas d'ouvrir des discussions quant à la manière d'utiliser la marge ainsi libérée, en particulier entre dépenses en plus ou revenus en moins. Il existe un risque, que le Conseil d'Etat entend prévenir, de voir du côté des charges la diminution des amortissements comptables être remplacée par des charges de fonctionnement et de transferts aux effets durables et répétitifs. Cela pourrait conduire à un recul de l'autofinancement, lequel entraînerait une insuffisance de financement. Les charges financières (intérêts) augmenteraient aussi peu à peu. Cette évolution se ferait au détriment des nouveaux investissements inéluctables et pourrait à terme rendre nécessaire de nouvelles mesures d'assainissement des finances cantonales.
- > Le Conseil d'Etat souhaite finalement d'une manière générale éviter d'entrer dans la spirale négative qui pourrait être engendrée par un assouplissement significatif de la politique d'amortissement sur la base de considérations à court terme. Une éventuelle réduction des amortissements induirait en effet une diminution de l'autofinancement et du degré d'autofinancement, une nécessité de puiser davantage dans la fortune. La règle

voulant qu'une collectivité publique parvienne sur les années à couvrir 80 % de ses besoins de financement évite justement de s'engager dans une spirale de l'endettement. Il ne s'agit bien entendu pas d'exclure tout nouvel endettement à moyen et long terme, mais d'éviter qu'une telle évolution lourde soit déclenchée et accélérée par des ajustements à court terme de la politique des amortissements. L'expérience montre que le recours à des solutions de facilité n'est pas le bon moyen pour répondre à des défis structurels.

- > Un assouplissement de la politique d'amortissement ouvrirait le besoin de renforcement des contraintes légales vis-à-vis de l'autofinancement, en particulier en cas d'endettement. Aucune norme légale n'existe actuellement à cet égard ; des règles strictes devraient être discutées afin de garantir l'atteinte de l'objectif général de la politique financière de l'Etat fixée par la loi et qui consiste à dégager un degré d'autofinancement suffisant.
- > Il n'y a pas de nécessité ni de besoins à ce que les méthodes d'amortissement entre canton et communes soient strictement convergentes. En effet, les objectifs de la politique d'amortissement ne sont pas les mêmes, comme par exemple ceux liés à une définition rigoureuse des coûts de certaines prestations financées par des contributions causales. Sans réelle nécessité de changement, le MCH2 recommande de conserver inchangée sur la durée la méthode d'amortissement retenue au moment du passage au MCH2.
- > Cela dit, le Conseil d'Etat considère que des analyses et discussions complémentaires sur la politique d'amortissement de l'Etat, sans établir de lien avec les règles s'appliquant aux communes, pourront être menées dans le cadre de la préparation en cours du programme d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE).

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la motion. Il réexaminera la problématique des amortissements de l'Etat dans le cadre du PAFE.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-169

Für ein Vorkaufsrecht, das den öffentlichen Körperschaften die aktive Bodenpolitik erleichtert

Urheber:	Moussa Elias / Hauswirth Urs
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	27.06.2024
Begründung:	27.06.2024
Überweisung an den Staatsrat:	28.06.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 27. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Elias Moussa und Urs Hauswirth vom Staatsrat, dass er eine kantonale Gesetzesgrundlage ausarbeitet, die es den Gemeinden und nachrangig dem Kanton ermöglicht, im Rahmen eines Vorkaufsrechts den Vorrang zu erhalten, um ein Grundstück zu erwerben, das zum Verkauf steht und das sich in der rechtmässigen Bauzone befindet. Ein Vorkaufsrecht zugunsten der öffentlichen Körperschaften wäre ein Instrument, das ihren Handlungsspielraum im Bereich der Bodenpolitik und der Wohnungspolitik erweitern würde. Besonders nützlich wäre dies für die Gemeinden, die am besten wissen, welche Bedürfnisse durch den lokalen Markt nicht abgedeckt werden. Dies gilt insbesondere für preisgünstige Wohnungen und Wohnungen für Senioren. Die neue Gesetzesgrundlage könnte sich an das Waadtländer Gesetz vom 10. Mai 2016, *loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)*, anlehnen, was die Bedingungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts und die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden betrifft.

II. Antwort des Staatsrats

Im Immobilienbereich bietet das Vorkaufsrecht einer Person die Möglichkeit, von einer anderen Person die Übertragung des Eigentums an einem Grundstück (d.h. einer Immobilie) zu verlangen, wenn diese Person das Grundstück an einen Dritten verkauft. Die Übertragung des Eigentums erfolgt zu den Bedingungen und zu dem Preis, die vertraglich vereinbart wurden oder die in einem Spezialgesetz festgelegt sind. Das Zivilgesetzbuch kennt namentlich das gesetzliche Vorkaufsrecht der Miteigentümer (Art. 682) und das Gesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht kennt das Vorkaufsrecht der Verwandten (Art. 42) und des Pächters (Art. 47). In der Freiburger Gesetzgebung existiert das im Gesetz vom 18. Oktober 2019 über die aktive Bodenpolitik (LPFA) verankerte Vorkaufsrecht des Staats für alle Grundstücke, an denen er die Eigentumsrechte der Anstalt für die aktive Bodenpolitik überträgt (Art. 26).

Im Bereich der Wohnungspolitik, genauer gesagt im Hinblick auf den Bau von gemeinnützigen Wohnungen, existiert im Kanton Genf seit 1977 ein Vorkaufsrecht für die Gemeinden und den Staat (Art. 3 *loi générale du 4 décembre 1977 sur le logement et la protection des locataires (LGL)*). Im Kanton Waadt ist das Vorkaufsrecht der Gemeinden insbesondere in den Artikeln 30 bis 38 LPPPL geregelt, wobei der Staat dieses Recht nur ausüben kann, wenn es ihm von einer Gemeinde abgetreten wird (bei der Veräusserung des Grundstücks durch den Eigentümer). Die Zürcher Bevölkerung wird im Jahr 2025 über die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» abstimmen, die den Gemeinden ein Vorkaufsrecht einräumen will.

In einer Umfrage¹, die der Schweizerische Städteverband und das Bundesamt für Wohnungswesen durchführen liessen, gaben 80 % der (antwortenden) Gemeinden an, dass sie das Vorkaufsrecht als das beste Mittel hielten, um auf ihrer Ebene gegen die Wohnungsnot vorzugehen. Dieses Recht wird insbesondere als ein Mittel gesehen, um der Verknappung von Bauland entgegenzuwirken, die das Angebot an bezahlbarem Wohnraum besonders beeinträchtigt. Was den Kanton Freiburg betrifft, hat der Staatsrat die Spannungen auf dem kantonalen Wohnungsmarkt und besonders auf dem Markt der preisgünstigen Wohnungen in seiner Antwort auf die Motion 2023-GC-247 Marmier Bruno / Wicht Jean-Daniel «Die Entwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus unterstützen» erläutert.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein Vorkaufsrecht für Gemeinden ihnen zusätzlich zu den üblichen Raumplanungsinstrumenten mehr Möglichkeiten gibt, um die Herausforderungen der Wohnungspolitik zu bewältigen. Aufgrund ihrer gesetzlichen Befugnisse im Bereich der Raumplanung und ihrer Kenntnis des lokalen Immobilienmarkts haben die Gemeinden die Möglichkeit, zu einem bedarfsgerechten Wohnungsangebot beizutragen, insbesondere im Hinblick auf bezahlbaren Wohnraum. Die Einführung eines Vorkaufsrechts für die Gemeinden ist im Kanton Freiburg auch deshalb angezeigt, da die Gemeinden über wenig Flächen auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet verfügen.² Mit der neuen Rechtsgrundlage könnten die Gemeinden, die eine aktive Rolle in Bezug auf Grundstücke spielen möchten, Grundstücke erwerben, ohne aber dazu verpflichtet zu sein. Dies würde es den Gemeinden erleichtern, ein Grundstück zu erwerben, da aktuell die Einzonung neuer Bauzonen nur sehr begrenzt möglich ist (was das Wohnungsangebot weniger flexibel macht).

Nach Ansicht des Staatsrats ist es jedoch notwendig, das Vorkaufsrecht an strenge Bedingungen zu knüpfen. Da die Bereitstellung von Wohnraum in der Schweiz hauptsächlich über den Immobilienmarkt erfolgt, muss der Anwendungsbereich eines solchen Rechts so begrenzt werden, dass es den freien Markt nicht beeinträchtigt. Die neue Gesetzesbestimmung soll dazu dienen, Marktunvollkommenheiten insbesondere bei der Bereitstellung von gemeinnützigem Wohnraum zu korrigieren und nicht die Gemeinden zum Spekulieren zu ermutigen. Deshalb sollte die Ausübung des Vorkaufsrechts grundsätzlich mindestens den folgenden Einschränkungen unterliegen:

¹ Wüest Partner (2023), «Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen. Bericht zur Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen und des Schweizerischen Städteverbands», 4. Mai 2023, verfügbar unter https://staedteverband.ch/cmsfiles/20230502_SSV_Wohnungspolitik_final_DE_1.pdf (gesichtet am 23. Dezember 2024).

² Der Staatsrat hatte in seiner Antwort auf die Motion 2020-CE-241 Aebischer Eliane / Flechtner Olivier «Strategie des Staatsrates zum sozialen Wohnungsbau» im Jahr 2021 eine ähnliche Feststellung gemacht.

- > Die Ausübung des Vorkaufsrechts muss auf ein öffentliches Interesse abzielen und die Bedürfnisse von benachteiligten Personen (Personen mit tiefem Einkommen, Senioren usw.) auf dem Wohnungsmarkt befriedigen. Der Erwerb eines Grundstücks durch eine Gemeinde wäre also für Wohnungen mit preisgünstigen Mietzinsen bestimmt, die von der Gemeinde selbst oder von einem gemeinnützigen Wohnbauträger gebaut werden.
- > Das Vorkaufsrecht kann nur zu den vertraglichen Bedingungen ausgeübt werden, die zwischen der Verkäuferin oder dem Verkäufer und der Drittperson vereinbart wurden. Dieses Recht sollte daher ohne Preisobergrenze eingeräumt werden, um nicht in die freie Preisbildung einzugreifen, die für das Funktionieren des Immobilienmarkts entscheidend ist, und um der Verkäuferin oder dem Verkäufer keinen finanziellen Verlust zuzufügen.
- > Das Vorkaufsrecht sollte auf rechtmässige Bauzonen beschränkt werden, genauer gesagt auf Wohnzonen. Dies bedeutet, dass Landwirtschaftszonen (und Waldgebiete), Schutzzonen und Freihaltezonen (im Sinne des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG)) von der Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen sind. Es sollte auch eine Mindestfläche für die Anwendung des Vorkaufsrechts festgelegt werden, da die Massnahme nicht für den Bau von Einfamilienhäusern bestimmt ist.
- > Das Vorkaufsrecht kann nicht ausgeübt werden, wenn das Grundstück an Nachkommen, Vater, Mutter, Geschwister, Halbgeschwister, die Ehepartnerin oder den Ehepartner, die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner bzw. die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner veräussert wird.

Zusätzlich zu diesen Bedingungen sollten eine Frist für die zweckgemässe Nutzung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde, eine Entschädigung der ausgeschlossenen Käuferin oder des ausgeschlossenen Käufers für entstandene Kosten und ein Rückkaufsrecht (der Käuferin oder des Käufers) bei nicht zweckgemässer Nutzung des Grundstücks vorgesehen werden. Mit einem derartigen rechtlichen Rahmen könnte das Vorkaufsrecht den Gemeinden dazu dienen, den Freiburger Verfassungsauftrag im Bereich des Wohnungswesens zu erfüllen, ohne die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit über Gebühr zu beeinträchtigen.³

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass das Vorkaufsrecht nur den Gemeinden zugutekommen sollte. Diese könnten mit diesem Instrument auf eine rationale Nutzung der Bauzonen hinarbeiten, insbesondere um den Bedürfnissen von Haushalten mit tiefem Einkommen gerecht zu werden. Der Staat selber kennt die Lage der lokalen, sehr heterogenen Immobilienmärkte nicht so gut, was es ihm erschwert, angemessen einzugreifen. Seine Aufgabe ist es vielmehr, geeignete Rahmenbedingungen für eine ausgeglichene Entwicklung des Wohnungsmarkts zu schaffen und die wenig bemittelten Haushalte im Rahmen der sozialen Sicherheit zu unterstützen. Somit entspricht es ganz dem Subsidiaritätsprinzip des schweizerischen Föderalismus, dass den Gemeinden und nicht dem Staat ein Vorkaufsrecht eingeräumt wird. Das Vorkaufsrecht würde sich gut in die Freiburger Wohnungspolitik einfügen, die sich auf das Zusammenspiel von

³ Diese Frage wurde 2014 vom Bundesamt für Wohnungswesen in seinem Bericht [«Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates»](#) im Detail erörtert. Der Bericht kommt insbesondere zum Schluss, dass ein preislich nicht limitiertes, eingeschränktes Vorkaufsrecht, das für die Gemeinden freiwillig ist, auf einer Gesetzesgrundlage beruht und einem öffentlichen Interesse entspricht (damit sozial oder wirtschaftlich benachteiligte Personen Mietwohnungen finden, die ihren finanziellen Möglichkeiten entsprechen), verhältnismässig erscheint und die Grundrechte, insbesondere die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit, im Kern nicht antastet.

Objekthilfe des Bundes, Subjekthilfe des Staats und Raumplanungsmassnahmen der Gemeinden abstützt.

III. Schluss

Aufgrund all dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion wie folgt aufzuteilen:

- > Er nimmt den Teil an, der die Ausarbeitung einer kantonalen Gesetzesgrundlage betrifft, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, unter bestimmten Bedingungen ein Vorkaufsrecht auszuüben.
- > Er lehnt den Teil ab, demzufolge der Staat Freiburg ebenfalls ein Vorkaufsrecht erhalten soll.

Wird die Aufteilung abgelehnt, empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-169

Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques

Auteurs :	Moussa Elias / Hauswirth Urs
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	27.06.2024
Développement :	27.06.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	28.06.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 27 juin 2024, les députés Elias Moussa et Urs Hauswirth demandent au Conseil d'Etat d'élaborer une base légale cantonale permettant aux communes et, de manière subsidiaire, à l'Etat de Fribourg, de bénéficier d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée. Octroyer un droit de préemption aux collectivités publiques leur fournirait un outil leur donnant une plus grande marge de manœuvre en matière de politique foncière et de politique du logement. Ce serait particulièrement pertinent au niveau des communes, qui sont mieux à même de déterminer les besoins que le marché local ne couvre pas, notamment pour les logements à loyer modéré ou les logements pour seniors. Cette nouvelle base légale pourrait s'inspirer de la loi vaudoise du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), que ce soit pour les conditions d'exercice du droit de préemption, les objets non soumis à ce droit ou les relations Etat-communes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Appliqué au domaine de l'immobilier, un droit de préemption est la faculté qui permet à une personne d'exiger d'une autre personne le transfert de la propriété d'un bien-fonds (entendez un immeuble) dans l'éventualité où celle-ci le vend à un tiers. Ce transfert de propriété s'effectue moyennant le paiement du prix de la chose et selon des modalités convenues contractuellement, ou découlant d'une loi spécifique. Il existe notamment des droits de préemption légaux dans le code civil, pour les copropriétaires (art. 682), ou dans la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, en faveur des parents (art. 42) ou en faveur du fermier (art. 47). Dans la législation fribourgeoise, on citera le droit de préemption que confère à l'Etat la loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active (LPFA) sur les immeubles dont il transfère la propriété à l'Etablissement cantonal de promotion foncière (art. 26).

En matière de politique du logement, plus précisément en vue de la construction de logements d'utilité publique, il existe un droit de préemption en faveur des communes et de l'Etat dans le canton de Genève depuis 1977 (loi générale du 4 décembre 1977 sur le logement et la protection des locataires (LGL), art. 3). Dans le canton de Vaud, le droit de préemption des communes est notamment réglé par les articles 30 à 38 de la LPPPL, l'Etat ne pouvant exercer ce droit que si celui-ci lui est cédé par une commune (lors de l'aliénation du bien-fonds par son propriétaire). La population zurichoise se prononcera en 2025 sur l'initiative

populaire « Des logements plus abordables dans le canton de Zürich », qui entend conférer un droit de préemption aux communes.

Dans un sondage commandé en 2022 par l'Union des villes suisses et l'Office fédéral du logement,¹ 80% des communes (répondantes) désignent le droit de préemption comme l'outil le plus approprié à leur niveau pour lutter contre la pénurie de logements. Ce droit est notamment vu comme un moyen de faire face à la raréfaction des terrains à bâtir, qui pèse plus particulièrement sur l'offre de logements abordables. Au niveau fribourgeois, le Conseil d'Etat a précisé les tensions qu'il existe sur le marché du logement cantonal, également sur son segment inférieur, dans la réponse à la motion 2023-GC-247 Marmier Bruno / Wicht Jean-Daniel « Soutenir le développement des logements d'utilité publique ».

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un droit de préemption pour les communes leur offrirait une marge de manœuvre plus importante pour la maîtrise des défis de la politique du logement, en complément des outils ordinaires de l'aménagement du territoire. En raison de leurs compétences légales en matière d'aménagement du territoire et de leur connaissance des conditions locales du marché immobilier, les communes peuvent contribuer à la bonne adéquation de l'offre de logements en regard des besoins, notamment au niveau des logements abordables. L'instauration d'un droit de préemption pour les communes est de surcroît opportune dans le canton de Fribourg, où celles-ci ne disposent pas de beaucoup de surfaces sur leurs territoires respectifs.² En donnant cette possibilité aux communes d'acquérir des biens-fonds, la nouvelle base légale fournirait un outil aux communes qui souhaitent jouer un rôle actif en matière foncière, sans impliquer d'obligation pour elles. La capacité des communes d'acquérir un bien-fonds s'en trouverait améliorée, dans un contexte où le classement de nouvelles zones à bâtir est restreint (rendant l'offre de logements moins élastique).

Il est toutefois nécessaire, selon le Conseil d'Etat, de circonscrire le recours au droit de préemption au respect de conditions très strictes. En effet, la mise à disposition de logements en Suisse se faisant principalement par le biais du marché immobilier, le champ d'application d'un tel droit doit être limité de manière à ne pas entraver le fonctionnement de ce dernier. La nouvelle disposition serait appelée à corriger des imperfections de marché, notamment dans la fourniture de logements d'utilité publique, non pas à encourager les communes à réaliser des opérations financières. Dans ce cadre, l'exercice du droit de préemption devrait a priori être soumis au moins aux conditions suivantes :

- > L'exercice du droit de préemption doit viser un intérêt public, en répondant aux besoins des personnes défavorisées (personnes avec des revenus modestes, seniors, etc.) sur le marché du logement. L'acquisition d'un bien-fonds par une commune serait alors destinée à la production de logements à loyer abordable, développé par la commune elle-même ou par un maître d'ouvrage d'utilité publique.

¹ Wüest Partner (2023), « Politique du logement des villes et des communes urbaines: besoins et défis. Résultats de l'enquête commandée par l'Office fédéral du logement et l'Union des villes suisses », 4 mai, disponible à l'adresse

https://staedteverband.ch/cmsfiles/20230502_SSV_Wohnungspolitik_final_FR_1.pdf?v=20230508170631 (consulté le 23 décembre 2024).

² Le Conseil d'Etat avait fait en 2021 un constat similaire dans le cadre de la réponse à la motion 2020-CE-241 Aebischer Eliane / Flechtner Olivier « Stratégie du Conseil d'Etat en matière de logement social ».

- > Le droit de préemption ne serait exerçable qu'aux conditions contractuelles qui ont été convenues entre le vendeur et un tiers. Ce droit est donc à concevoir sans limitation de prix, pour ne pas interférer dans la libre formation des prix, déterminante pour le fonctionnement du marché immobilier, et ne pas faire subir de perte financière au vendeur.
- > Le droit de préemption devrait être limité aux zones à bâtir légalisées, plus précisément à celles qui sont vouées à l'habitat. En cela, il s'agit d'exclure de l'exercice du droit de préemption les zones agricoles (ainsi que l'aire forestière), les zones de protection et les zones libres (au sens de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)). Il est par ailleurs opportun de définir une surface minimale déterminante pour l'application du droit de préemption, la mesure n'étant pas destinée à la construction de maisons individuelles.
- > Le droit de préemption ne pourrait pas s'exercer en cas d'aliénation du bien-fonds à ses descendants, à ses pères et mères, à ses frères et sœurs, à ses demi-frères et demi-sœurs, à son conjoint, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

A ces conditions sur l'exercice du droit de préemption devraient s'ajouter des dispositions sur la durée d'exercice du droit de préemption de la part de la commune, sur les indemnités pour frais encourus à verser à l'acheteur évincé, ou sur l'octroi à ce dernier d'un droit de réméré (entendez ici un droit de racheter) en cas d'utilisation inappropriée du bien-fonds. Fort d'un tel cadre juridique, le droit de préemption serait un outil permettant aux communes de poursuivre le mandat constitutionnel fribourgeois en matière de logement, sans impliquer d'atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété et à la liberté économique.³

Le Conseil d'Etat est d'avis que le droit de préemption devrait bénéficier uniquement aux communes, qui viseraient avec cet outil une occupation rationnelle des zones à bâtir, correspondant notamment aux besoins des ménages modestes. L'Etat est moins à même de connaître les réalités des marchés immobiliers locaux, et toute l'hétérogénéité qu'il existe en la matière, ce qui limite sa capacité à intervenir de manière adéquate. Il est plutôt appelé à favoriser les conditions-cadres qui permettent un développement équilibré en matière de logement, tout en apportant un soutien aux ménages pauvres, dans le cadre du système de sécurité sociale. Faire bénéficier les communes d'un droit de préemption, mais refuser ce droit à l'Etat, concorde avec le principe de subsidiarité caractérisant le fédéralisme suisse. Le droit de préemption s'insérerait alors dans le *policy-mix* fribourgeois en matière de logement, à savoir les aides à la pierre au niveau fédéral, des aides à la personne au niveau cantonal et des mesures d'aménagement du territoire pour les communes.

³ Cette question est abordée de manière détaillée en 2014 par l'Office fédéral du logement dans son rapport « [Droit de préemption des communes – Rapport à l'attention du Conseil fédéral](#) ». Le rapport conclut notamment qu'un droit de préemption sans limitation de prix, soumis à certaines restrictions et « facultatif » pour les communes, qui se fonde sur une base légale et qui répond à un intérêt public (que des personnes socialement ou économiquement défavorisées puissent trouver un logement locatif correspondant à leurs conditions financières), semble proportionné et ne touche pas à l'essence des droits fondamentaux, en particulier la garantie de la propriété et la liberté économique.

III. Conclusion

Par égard aux éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à fractionner la motion, en :

- > acceptant d'élaborer la base légale cantonale afin d'octroyer aux communes la possibilité de bénéficier sous certaines conditions d'un droit de préemption ;
- > refusant d'octroyer un tel droit à l'Etat de Fribourg.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la motion.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-170

Kantonale Tage zugunsten von Menschen mit Behinderungen sowie Betreuungspersonen

Urheber:	Bonny David / Wüthrich Peter
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	28.06.2024
Begründung:	28.06.2024
Überweisung an den Staatsrat:	28.06.2024
Antwort des Staatsrats:	28.01.2025

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 28. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion schlugen die Grossräte David Bonny und Peter Wüthrich vor, einen kantonalen Tag zugunsten von Menschen mit Behinderungen sowie Erzieherinnen und Erziehern zu organisieren. Mit diesem Tag sollten die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Inklusion in allen Lebensbereiche gefördert werden; ebenfalls Ziel dieses Tages wäre die Anerkennung der Arbeit der Betreuungs- und Begleitpersonen.

II. Antwort des Staatsrats

Wie in der Motion erwähnt, unterstützte und koordinierte der Kanton Freiburg während der nationalen Aktionstage vom 15. Mai bis 15. Juni 2024 mehr als 50 Aktionen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das Engagement der über 30 Partnerinnen und Partner trug dabei massgebend zum Erfolg der Aktionstage bei. Ziel dieser Aktionstage ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Inklusion zu fördern und die breite Öffentlichkeit für ihre Herausforderungen zu sensibilisieren.

Auf nationaler Ebene übernahm das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) die Koordination der Aktionstage. Ende Juni 2024 führte das EBGB bei allen Kantonen eine Evaluation durch, um den Erfolg der Initiative zu messen und ihre Meinung hinsichtlich Wiederholung, Rhythmus und Dauer des nationalen Projekts einzuholen. Im Anschluss an die Sitzung des Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz von Anfang November 2024 erhielten die Kantone einen [Evaluationsbericht](#).

Aus diesem Bericht geht unter anderem hervor, dass die nationalen Aktionstage 2024 für eine grosse Mehrheit der Kantone ein Erfolg war, und sie sich eine Wiederholung wünschen. Die Kantone merkten jedoch an, dass die Dauer von einem Monat zu lang und eine jährliche Durchführung zu aufwändig sei. Sie wünschten sich zudem eine Gesamtleitung des Projekts auf nationaler Ebene.

Auf Vorschlag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurde beschlossen, die nationalen Aktionstage ab dem Jahr 2027 durchschnittlich alle zwei bis drei Jahre und während zwei Wochen durchzuführen. Die Organisation eines kantonalen Aktionstages entspricht der Teilnahme an den nationalen Aktionstagen des EBGB. Der Staatsrat

beabsichtigt daher, die Zusammenarbeit mit der SODK und dem EBGB für die nächsten Ausgaben fortzusetzen. Tatsächlich entspricht die Organisation eines kantonalen Tages zugunsten der Rechte von Menschen mit Behinderung der kantonalen Politik. Diese sieht vor, Menschen mit Behinderung anzuerkennen und zur Umsetzung des Übereinkommens der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK) beizutragen:

- > Die Gesellschaft ist sich der Realität der Behinderung bewusst. Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen werden anerkannt und ihre Kompetenzen geschätzt.
- > Menschen mit Behinderungen verfügen über ein Höchstmass an Autonomie und haben das Recht auf Selbstbestimmung.
- > Menschen mit Behinderungen leben in einer inklusiven Gesellschaft.

Der Staatsrat beabsichtigt diese Ziele über die Zusammenarbeit mit dem Bund bzw. mit der SODK und dem EBGB zu erreichen. Angesichts dessen sieht der Staatsrat keinen Anlass zur Änderung des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG, SGF 10.4), in dessen Anwendungsbereich die Durchführung von Aktionstagen auf kantonaler Ebene fallen (Art. 3 BehG).

Der internationale Tag der Menschen mit Behinderungen, der jährlich am 3. Dezember begangen wird, ergänzt die nationalen Aktionstage. Dieser Tag wurde 1992 von der UNO-Generalversammlung ausgerufen; er soll die Rechte von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen fördern und die Bevölkerung für die Herausforderungen sensibilisieren. In Freiburg nutzen in diesem Bereich tätige Organisationen die Gelegenheit für Sensibilisierungsaktionen, so auch Pro Infirmis mit einem Grittibänz-Verkauf.

Was die Anerkennung von Betreuungs- und Begleitpersonen im Rahmen des kantonalen Aktionstages betrifft, so möchte der Staatsrat den unschätzbaren Wert dieser Arbeit hervorheben und seinen Dank aussprechen. Dennoch hält er es für notwendig und wichtig, Menschen mit Behinderungen in den Mittelpunkt solcher Tage zu stellen, und damit auf ihre aktive gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion aufmerksam zu machen. Wie bereits erwähnt, zielen diese Aktionstage insbesondere auf die Förderung der Gleichstellung dieser Menschen in allen Lebensbereichen und auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für ihre konkreten Anliegen ab.

Sobald der Bund die Organisationsmodalitäten der nächsten nationalen Aktionstage im Jahr 2027 sowie seine finanzielle Beteiligung festgelegt hat, können die Kosten für den Kanton Freiburg abgeschätzt werden. Erste Gespräche auf nationaler Ebene beginnen im Frühjahr 2025.

Der Staatsrat befürwortet also die Organisation von Aktionstagen zugunsten von Menschen mit Behinderungen im Kanton. Er ist jedoch der Ansicht, dass sie aus Effizienzgründen und zur Gewährleistung einer schweizweiten Reichweite in Koordination mit dem Bund erfolgen sollten, d. h. alle zwei bis drei Jahre und für zwei Wochen. Ferner ist zu beachten, dass die Organisation der Aktionstage im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Kantons bleiben muss.

III. Schlussfolgerung

Vor diesem Hintergrund sieht der Staatsrat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung, wie sie die Motionäre für die Organisation neuer kantonaler Aktionstage vorschlagen, da sich der Kanton an der Wiederholung dieses Ereignisses auf nationaler Ebene beteiligen wird.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat folglich ein, die Motion abzulehnen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-170

Journée cantonale en faveur des personnes porteuses de handicap ainsi que les éducatrices et les éducateurs

Auteurs :	Bonny David / Wüthrich Peter
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	28.06.2024
Développement :	28.06.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	28.06.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 28 juin 2024, les députés David Bonny et Peter Wüthrich proposent d'organiser une journée cantonale dans tout le canton de Fribourg en faveur des personnes porteuses de handicap ainsi que les éducatrices et les éducateurs. Cette journée aurait pour but de promouvoir les droits des personnes en situation de handicap, de favoriser leur inclusion dans tous les domaines de la vie et de reconnaître le travail des éducatrices et des accompagnant-e-s.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Conformément aux déclarations des motionnaires, plus de 50 actions en faveur des droits des personnes en situation de handicap ont été coordonnées et soutenues par le canton de Fribourg lors des journées nationales d'action qui se sont tenues du 15 mai au 15 juin 2024. Elles ont, dans ce cadre, bénéficié de l'engagement de plus de 30 partenaires, contribuant ainsi à leur succès. Le but de ces journées d'action est de promouvoir les droits des personnes en situation de handicap, de favoriser leur inclusion et de sensibiliser le grand public à leurs problématiques.

Au niveau national, la coordination de ces journées avait été assurée par le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH). À la fin du mois de juin 2024, le BFEH a procédé à une évaluation auprès de tous les cantons pour mesurer le succès de l'initiative et recueillir leur avis quant à la reconduction du projet à l'échelle nationale, en précisant la fréquence et la durée souhaitées. Un [rapport d'évaluation](#) publié en version allemande a été remis aux cantons à la suite de la séance du Dialogue national sur la politique sociale suisse intervenue début novembre 2024.

Il ressort notamment de ce rapport que les journées nationales d'action 2024 ont représenté un succès pour une grande majorité des cantons, de sorte que ces derniers ont souhaité leur reconduction. Les cantons ont cependant relevé que la durée de la période sur laquelle sont organisées ces journées est longue (1 mois) et leur organisation annuelle intense à gérer. Ils ont dès lors requis que la direction générale du projet soit menée au niveau national.

De ce fait, sur proposition de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et du Département fédéral de l'intérieur (DFI), il a été décidé de renouveler les journées nationales d'action à partir de l'année 2027 sur une durée de deux semaines, à

une fréquence moyenne de deux à trois ans. Dans la mesure où l'organisation d'une journée cantonale d'action constitue, en réalité, une concrétisation par les cantons des journées nationales d'action menées par le BFEH, il est naturel que la tenue d'un tel événement s'intègre dans la participation aux journées d'action nationales menées et coordonnées sur le plan national. Le Conseil d'Etat envisage ainsi de poursuivre la collaboration avec la CDAS et le BFEH pour les prochaines éditions. En effet, l'organisation d'une journée cantonale en faveur des droits des personnes en situation de handicap est conforme aux objectifs de la politique cantonale qui vise à mettre la personne en situation de handicap au centre et à contribuer à l'avancement de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) en remplissant les trois objectifs suivants :

- > la société est consciente de la réalité du handicap, de sorte que les besoins de la personne en situation de handicap sont reconnus et ses compétences valorisées ;
- > la personne en situation de handicap jouit d'un maximum d'autonomie et du droit à l'autodétermination ;
- > la personne en situation de handicap vit au sein d'une société inclusive.

Ainsi, le Conseil d'Etat entend viser ces objectifs avec la collaboration de la Confédération, respectivement avec l'aide de la CDAS et du BFEH. Dans cette logique, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la loi sur la personne en situation de handicap (LPSH, RSF 10.4). En effet, la mise en œuvre des journées d'action à l'échelle cantonale entre dans le champ d'application de l'art. 3 LPSH.

A noter qu'une journée internationale des personnes en situation de handicap célébrée chaque 3 décembre complète les journées nationales d'action. Proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU, cette journée vise, depuis 1992, à promouvoir les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie et à sensibiliser la population à leurs problématiques. A Fribourg, des organisations de personnes en situation de handicap profitent de l'occasion pour mener durant cette journée des actions de sensibilisation, telles que par exemple la vente de Grittibänz par l'organisation Pro Infirmis.

S'agissant de la reconnaissance des éducateurs et éducatrices dans le cadre de la journée cantonale d'action, le Conseil d'Etat tient, avant tout, à souligner la valeur inestimable du travail de ces personnes et les en remercie. Néanmoins, il juge nécessaire et important de mettre les personnes en situation de handicap au cœur de l'événement, afin de mettre en lumière leur participation active et leur inclusion dans la société. En effet, comme évoqué précédemment, l'objectif dans la mise en place de ces journées d'action vise essentiellement à promouvoir l'égalité pour ces personnes dans tous les domaines de la vie et de sensibiliser le public à leurs préoccupations concrètes.

En termes financiers, les coûts pourront être estimés une fois que la Confédération se sera déterminée sur les modalités de l'organisation des prochaines journées nationales d'action en 2027 ainsi que sur sa participation financière. Les premiers échanges sur leur organisation commenceront au printemps 2025.

Le Conseil d'Etat est dès lors favorable à l'organisation de journées d'action en faveur de personnes en situation de handicap dans le canton. Toutefois, il estime qu'elles doivent se faire en coordination avec la Confédération pour une meilleure efficience et communication au travers de toute la Suisse. Il s'agirait donc d'organiser des journées nationales d'action dans le canton, selon le calendrier prévu par la Confédération, à savoir chaque deux à trois ans pour une période de deux semaines. A noter cependant que l'organisation des journées d'action ne pourra se faire que dans la limite des possibilités budgétaires du canton.

III. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que l'organisation de nouvelles journées cantonales d'action telle que proposées par les motionnaires n'exige pas une modification légale, puisque le canton participera à la reconduction de cet événement sur le plan national.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la motion.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-173

Worauf wartet der Staatsrat, um die Arbeit des Pflegepersonals aufzuwerten?

Urheber-in:	Mauron Pierre / Pythoud-Gaillard Chantal
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	03.07.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	03.07.2024
Antwort des Staatsrats:	27.02.2025

I. Anfrage

Im Juni 2022 fand der Staatsrat kantonale Massnahmen zugunsten der Arbeitsbedingungen der Pflegefachpersonen «verfrüht» (vgl. Antwort auf die Anfrage 2022-CE-24). In derselben Antwort eröffnete der Staatsrat, dass die HfG-FR im Jahr 2021 im Auftrag der GSD eine Studie zur Identifikation der wichtigsten Massnahmen für einen längeren Verbleib im Pflegeberuf begann. Drei Jahre später wurden die Studienergebnisse noch immer nicht veröffentlicht.

Zahlreiche Kantone haben ehrgeizige Massnahmen zur Aufwertung des Pflegeberufs angekündigt. Der Kanton Waadt hat mit InvestPro ein ehrgeiziges Programm lanciert, das bis 2027 Investitionen in Höhe von 90 Millionen Franken für Massnahmen wie die Lohnaufwertung für Nacht- und Wochenendarbeit und Sonderarbeitszeiten sowie die Lohnaufwertung im halbstaatlichen Bereich vorsieht. Ebenfalls Teil des Programms sind Überlegungen zum Skill-Grade-Mix zur Klärung der Rollen und zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit, die Einführung eines sicheren Pflegenden-Patienten-Verhältnisses und vieles mehr. Der Kanton Neuenburg investiert 21 Millionen Franken in die Erhöhung der Zahl der praktischen Ausbildungsplätze – an denen es auch in unserem Kanton massiv mangelt. Der Kanton Wallis hat den Jahreslohn des Pflegepersonals bereits 2022 um 1000 Franken erhöht und über 40 Millionen Franken in die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in verschiedenen Institutionen investiert. Im Mai 2024 trat ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die Langzeitpflege in Kraft. Der Kanton forderte zudem vom Spital eine Erhöhung des Personalbestands und beauftragte die Institutionen des Gesundheitswesens mit der Umsetzung verschiedener Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation.

Während diese Kantone interessante Fortschritte aufweisen, tritt Freiburg noch immer auf der Stelle und riskiert damit, die dringend benötigten Pflegefachpersonen zu verlieren.

Daher bitten wir den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Bis wann will der Staatsrat den HfG-Bericht und die Massnahmen vorlegen?
2. Gedenkt der Staatsrat mit den ehrgeizigsten Kantonen gleichzuziehen und den Freiburger Pflegefachpersonen einen echten Fortschritt zu bieten, oder bleibt er lieber das Schlusslicht? Ist der Staatsrat insbesondere bereit, die Entlohnung der Pflege aufzuwerten, insbesondere durch Anpassung des EVALFRI-Systems, unter Berücksichtigung ihrer physischen und psychischen Schwere sowie der besonderen Arbeitszeiten (Nacht, Wochenende, Sonderschichten), den Skill-Grade-Mix anzupassen, in den Spitälern der

Spitalliste und den Pflegeheimen sichere Pflegende-Patienten-Verhältnisse einzuführen, den Personalbestand aufzustocken und die Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze zu finanzieren?

3. Kann der Staatsrat die finanziellen und personellen Folgen des Personalmangels beziffern?

II. Antwort des Staatsrats

1. *Bis wann will der Staatsrat den HfG-Bericht und die Massnahmen vorlegen?*

Der [Bericht der HfG \(auf Französisch\)](#) zur Ermittlung der Faktoren für eine längere Berufsverweildauer von Pflegefachpersonen und Fachpersonen Gesundheit (FaGe) wurde im Rahmen der Medienkonferenz zur Umsetzung der Pflegeinitiative am 9. September 2024 vorgestellt und ist öffentlich einsehbar. Die Empfehlungen für öffentliche und subventionierte Pflegeeinrichtungen sind im Steuerungsausschuss für die Umsetzung der Initiative und speziell in der Arbeitsgruppe «Arbeitsbedingungen» diskutiert.

Gleichwohl entschied sich der Staatsrat bereits jetzt für die Umsetzung einer ersten Massnahme, die vom HFR und FNPG angeregt worden war: mobile Pflegebereitschaftsdienste. Mit diesen Diensten sollen ohne Einbussen bei der Pflegequalität und -sicherheit kurzfristige Einsätze vermieden sowie auf vorübergehend hohe Arbeitsbelastungen reagiert werden können. Die Massnahme verhindert gleichzeitig eine Zunahme von Pikettdiensten; diese wurden zunächst vorgeschlagen, aber von den Sozialpartnerinnen und -partnern als wenig vereinbar mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, einschliesslich der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben, angesehen. Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass sich viele Empfehlungen auf die operative Ebene konzentrieren. Wie aus der [Mitteilung](#) hervorgeht, haben einige Einrichtungen bereits Massnahmen ergriffen – und es liegt in ihrer Verantwortung, diese Bestrebungen fortzusetzen. Die GSD kann dazu beitragen, bestimmte interinstitutionelle Massnahmen insbesondere im Bereich der Langzeitpflege zu koordinieren.

2. *Gedenkt der Staatsrat mit den ehrgeizigsten Kantonen gleichzuziehen und den Freiburger Pflegefachpersonen einen echten Fortschritt zu bieten, oder bleibt er lieber das Schlusslicht?*

Die Umsetzung der Initiative ist dem Staatsrat ein grosses Anliegen. Er weist jedoch darauf hin, dass Vergleiche zwischen den Kantonen in diesem Rahmen nicht immer aussagekräftig sind.

Die 42 Millionen Franken des Kantons Wallis für die Jahre 2023, 2024 und 2025 umfassen beispielsweise einige Massnahmen, die im Kanton Freiburg schon seit geraumer Zeit in Kraft sind, namentlich die Lohnharmonisierung zwischen den öffentlichen Spitälern, den Pflegeheimen und Spitex-Organisationen sowie die Lohnanpassung für das Pflegepersonal. Aufgrund des hohen Lohnniveaus in Freiburg unterstützt der Kanton das HFR mit einem Betrag von 14.1 Millionen Franken pro Jahr (42.3 Mio. Franken für 3 Jahre) für die Lohnmehrkosten.

Der Kanton Wallis plant eine Erhöhung des Personalbestands seines Spitals (60 VZÄ in den Jahren 2023 bis 2025); das HFR zählte im Jahr 2022 1245 VZÄ und im Jahr 2023 1334 VZÄ, was einer Zunahme von 79 VZÄ entspricht.

Diese Beispiele verdeutlichen, wie schwierig ein interkantonaler Vergleich ist.

Der Staatsrat unternimmt weitere Schritte zur langfristigen Umsetzung der Pflegeinitiative. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass es notwendig und wichtig ist, sowohl auf die Ausbildungs-offensive als auch auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu setzen.

Im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative hat der Kanton bisher folgende Massnahmen ergriffen: Er hat bis 2033 Pflegestipendien eingeführt (geschätzte Neuausgaben der Massnahme: 11,4 Millionen Franken, davon 6,1 Millionen Franken zu Lasten des Kantons). Er hat den Vorentwurf des Gesetzes zur Förderung der Ausbildung im Pflegebereich in die Vernehmlassung gegeben, wobei die Kosten für den Staat über 5 Jahre auf 16,2 Millionen Franken geschätzt werden. Der Kanton gewährt noch eine Finanzierung für 18 VZÄ im Jahr 2025 in Höhe von fast 2,2 Millionen Franken, wodurch das HFR und das FNPG den Rückgriff auf Personal „in letzter Minute“ verringern können.

Ist der Staatsrat bereit, die Entlohnung der Pflege aufzuwerten, insbesondere durch Anpassung des EVALFRI-Systems, unter Berücksichtigung ihrer physischen und psychischen Schwere sowie der besonderen Arbeitszeiten (Nacht, Wochenende, Sonderschichten)?

Die Löhne des Staats Freiburg für Pflegefachpersonen sind wettbewerbsfähig. Ein Lohnvergleich der wichtigsten Westschweizer Spitäler zeigt, dass Freiburg sowohl beim minimalen als auch beim maximalen Jahreslohn an zweiter Stelle liegt – direkt hinter dem Kanton Genf, wo die Lebenshaltungskosten deutlich höher sind als im Kanton Freiburg. Nachfolgend die Lohnsituation¹ 2024 von Pflegefachpersonen auf Westschweizer Ebene.

	Mindest-lohn	Differenz (in CHF)	Differenz (in %)		Maximal-lohn	Differenz (in CHF)	Differenz (in %)
Genf	87 958.00	10 598.90	13,7		118 926.00	1 957.85	1,67
Freiburg	77 359.10				116 968.15		
Neuenburg	72 100.90	-5 258.20	-6,79		102 383.30	-14 584.85	-12,46
Wallis	72 436.65	-4 922.45	-6,36		101 797.15	-15 171.00	-12,97
Waadt	73 410.00	-3 949.10	-5,1		99 840.00	-17 128.15	-14,64
HRC ²							
Jura	66 66400	-10 695.10	-13,82		92 092.00	-24 876.15	-21,27

Im Zusammenhang mit der eingangs erwähnten Erhöhung von 1000 Franken pro Jahr im Kanton Wallis ist festzustellen, dass der Kanton Freiburg weiterhin vor dem Kanton Wallis rangiert und in Sachen Lohn attraktiv bleibt.

Die Funktion der Pflegefachperson war dem Staatsrat schon immer ein Anliegen. Seit Einführung des Funktionsbewertungssystems EVALFRI im Jahr 2000 wurde sie als eine der ersten bewertet und anschliessend im Hinblick auf den neuen Ausbildungsgang auf FH-Bachelor-Niveau reevaluiert. So wurden Pflegefachpersonen im Jahr 2001 zunächst von Klasse 14 der Klasse 16 zugewiesen; 2008 folgte die Einreihung in Klasse 17. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass dem Staatsrat die Lohnsituation der Pflegefachpersonen nicht gleichgültig ist. EVALFRI gewährleistet eine objektive Bewertung unter

¹ Lohnvergleich vom HFR für das Jahr 2024
² Hôpital Riviera Chablais

Berücksichtigung intellektueller, psychosozialer, physischer und verantwortungsbewusster Parameter. Auch die Arbeitsbedingungen, wie die psychosozialen und physischen Nachteile und Belastungen, fliessen in die Bewertung.

Was die Arbeitszeiten (Nacht, Wochenende, Sonderarbeitszeiten) betrifft, so erhalten die Pflegefachpersonen wie alle anderen Staatsmitarbeitenden mit solchen Arbeitszeiten die im Gesetz über das Staatspersonal (StPG) und im Reglement über das Staatspersonal (StPR) vorgesehenen Entschädigungen.

Den Skill-Grade-Mix anzupassen und ein sicheres Pflegende-Patienten-Verhältnis in den Spitälern der Spitalliste und in den Pflegeheimen einzuführen?

Zu diesem Zeitpunkt hat selbst der Bund im Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) auf einen Skill-Grade-Mix und ein vorgegebenes Verhältnis verzichtet. Der Staatsrat bestätigt, dass die Zusammensetzung der Pflegeteams nach Kompetenzstufen und Qualifikationen für eine Verbesserung der Pflegequalität und eine Effizienzsteigerung wünschenswert ist. Es sollte möglich sein, dass der Bund in Absprache mit den nationalen Dachverbänden der Spitäler, Pflegeheime und der Spitex-Organisationen Mindestempfehlungen für die jeweiligen Einrichtungsarten herausgibt. Ein zu striktes System sollte jedoch vermieden werden, damit die Einrichtungen weiterhin eine gewisse organisatorische Agilität behalten und sich an spezifische Aufgaben anpassen können.

den Personalbestand aufzustocken?

Die am 9. September 2024 vorgestellte Massnahme der mobilen Pflegebereitschaftsdienste entspricht für das HFR und das FNPG dieser Forderung nach einer Personalreserve und ist gleichzeitig für das Personal angenehmer, da es sich um geplante Arbeitszeiten handelt und die Dienstpläne mindestens vier Wochen im Voraus bekannt sind. Der Kanton finanziert somit 18 VZÄ im Jahr 2025 in Höhe von fast 2,2 Millionen Franken.

die Erhöhung der Anzahl Ausbildungsplätze zu finanzieren?

Die Finanzierung von Ausbildungsplätzen ist ein fester Bestandteil des Vorentwurfs des Gesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege (PAFG), der in [Vernehmlassung](#) ist. Die geschätzten Neuausgaben für die Massnahmen im Bereich Ausbildung und Ausbildungsbeiträge belaufen sich in den ersten fünf Jahren auf 16,2 Millionen Franken.

3. *Kann der Staatsrat die finanziellen und personellen Folgen des Personalmangels beziffern?*

Der Staatsrat möchte darauf hinweisen, dass sich der Mangel an qualifiziertem Personal in den Spitälern des Kantons vor allem auf bestimmte Fachbereiche konzentriert.

Er verzichtet auf die Bezifferung dieser Auswirkungen auf kantonaler Ebene, da dies ein komplexer Prozess ist. Die Situation wird sich in den nächsten Jahren jedoch aufgrund der Bevölkerungsalterung und der damit einhergehenden Erhöhung des Pflegebedarfs weiter verändern. Das Risiko eines Mangels ist Tatsache und muss antizipiert werden, insbesondere durch die Verbesserung des Ausbildungsangebots und der Arbeitsbedingungen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-173

Qu'attend le Conseil d'Etat pour valoriser le travail des infirmières et infirmiers ?

Auteur-e-s :	Mauron Pierre / Pythoud-Gaillard Chantal
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	03.07.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	03.07.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	27.02.2025

I. Question

En juin 2022, le Conseil d'Etat jugeait « prématuré » le fait de prendre des mesures cantonales en faveur des conditions de travail des infirmières et infirmiers (cf. réponse à la question 2022-CE-24). Dans cette même réponse, le Conseil d'Etat annonçait que la HEdS-FR avait entrepris, en 2021, sur mandat de la DSAS, une « étude dont l'objectif est d'identifier les principales mesures susceptibles d'augmenter la durée d'activité professionnelle du personnel soignant ». Les résultats de cette étude n'ont toujours pas été publiés, trois ans plus tard.

De nombreux cantons voisins ou proches ont annoncé des mesures ambitieuses pour valoriser la profession d'infirmière. Le Canton de Vaud a lancé un programme ambitieux, InvestPro, qui prévoit des investissements à hauteur de 90 millions jusqu'en 2027 pour réaliser des mesures comme la revalorisation salariale du travail de nuit ou de week-end ainsi que des horaires spéciaux, la revalorisation salariale du secteur parapublic, des réflexions quant au skill-grade-mix pour clarifier les rôles et augmenter la satisfaction au travail, l'introduction de ratios sécuritaires soignant/patient, et bien d'autres encore. Le Canton de Neuchâtel investit 21 millions pour augmenter le nombre de places de formation pratique, qui font massivement défaut dans notre canton également. Le Canton du Valais a augmenté le salaire de 1000 francs par an au personnel infirmier en 2022 déjà et a investi plus de 40 millions pour l'amélioration des conditions de travail dans différentes institutions. Une convention collective de travail (CCT) est entrée en vigueur pour les soins de longue durée en mai 2024. Le canton a également demandé à l'hôpital de constituer des pools de personnel de réserve et chargé les établissements sanitaires de mettre en œuvre différentes mesures visant à améliorer l'organisation du travail.

Alors que ces cantons présentent des avancées intéressantes, Fribourg n'a toujours pas bougé, au risque de faire fuir les infirmières et infirmiers dont nous avons tant besoin vers d'autres lieux.

Nous prions donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il présenter le rapport HEdS-FR et des mesures de mise en œuvre ?
2. Le Conseil d'Etat entend-il s'aligner sur les cantons les plus ambitieux et proposer une vraie avancée aux infirmières et infirmiers fribourgeois ou préfère-t-il rester en queue de

peloton ? Le Conseil d'Etat est-il notamment prêt à revaloriser la rémunération du travail infirmier, notamment en adaptant le système EVALFRI, en tenant compte de sa pénibilité physique et psychique ainsi que des horaires particuliers (nuit, week-end, horaires spéciaux), à adapter le skill-grade-mix, à introduire des ratios sécuritaires soignant/patient dans les hôpitaux de la liste hospitalière et les EMS, à constituer des réserves de personnel et à financer l'augmentation des places de formation ?

3. Le Conseil d'Etat peut-il chiffrer les conséquences financières et humaines de la pénurie de personnel ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il présenter le rapport HEdS-FR et des mesures de mise en œuvre ?*

Le [rapport HEdS-FR](#), Identification des facteurs permettant de rester plus longtemps dans la profession infirmière ou ASSC a été présenté lors de la conférence de presse sur les premiers éléments de la mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers le 9 septembre 2024 et il est dès lors public. Concernant les institutions de soins publiques et subventionnées, les recommandations sont discutées dans le cadre du comité de pilotage du projet de mise en œuvre et plus spécifiquement dans le groupe de travail « conditions de travail ».

Toutefois, le Conseil d'Etat a voulu d'ores et déjà mettre en œuvre une 1^{re} mesure suggérée par les 2 réseaux hospitaliers HFR et RFSM. Il a été décidé d'instituer une permanence infirmière mobile permettant d'éviter une partie des appels de dernière minute au personnel ainsi que de réagir à une charge de travail momentanément élevée tout en garantissant la qualité et la sécurité des soins. Cette mesure permet aussi de ne pas multiplier des services de piquet, proposés en premier lieu mais estimés par les partenaires sociaux comme peu compatibles avec une amélioration des conditions de travail dont notamment l'équilibre vie privée et vie professionnelle. En complément, le Conseil d'Etat précise que bon nombre de recommandations se situent au niveau opérationnel. Certaines institutions ont ainsi déjà pris des mesures comme relevé dans le [communiqué de presse](#) et il est de leur responsabilité de poursuivre en ce sens. La DSAS peut contribuer à coordonner certaines mesures interinstitutionnelles notamment dans le domaine des soins de longue durée.

2. *Le Conseil d'Etat entend-il s'aligner sur les cantons les plus ambitieux et proposer une vraie avancée aux infirmières et infirmiers fribourgeois ou préfère-t-il rester en queue de peloton ?*

Le Conseil d'Etat prend très au sérieux la concrétisation de l'initiative. Il précise que les comparaisons entre cantons ne sont pas toujours pertinentes dans ce cadre.

Si on prend en exemple le canton du Valais et les 42 millions prévus pour des mesures pour les années 2023, 2024 et 2025, on constate que certaines mesures sont appliquées depuis des années dans le canton de Fribourg. On peut citer notamment l'harmonisation des salaires entre les hôpitaux publics et les EMS et soins à domicile ainsi que l'adaptation des salaires du personnel des soins : en raison des salaires fribourgeois élevés, le canton soutient l'HFR avec un montant de 14.1 mio/année (donc pour 3 ans 42.3 mio) pour les surcoûts salariaux.

Le Valais prévoit aussi une augmentation de la dotation (60 EPT sur les 3 années 2023 à 2025) de son hôpital. L'HFR comptait dans le domaine des soins en 2022 1245 EPT et en 2023 1334 EPT, soit une augmentation de 79 EPT.

Ces quelques exemples illustrent la difficulté de comparer les cantons entre eux.

Le Conseil d’Etat poursuit les démarches afin de mettre en œuvre à terme l’initiative sur les soins infirmiers. Le Conseil d’Etat est conscient qu’il est nécessaire et important de miser tant sur l’offensive de formation sur que sur l’amélioration des conditions de travail.

A ce jour, dans le cadre de la concrétisation de l’initiative fédérale sur les soins infirmiers forts, le canton a pris les mesures suivantes : il a introduit des bourses en soins infirmiers jusqu’en 2033 (estimation du coût total de la mesure : 11,4 millions de francs, dont 6,1 millions de francs à la charge du canton). Il a mis en consultation l’avant-projet de loi sur la promotion de la formation dans le domaine des soins (LPFS) avec un coût pour l’Etat sur 5 ans estimé à 16.2 millions de francs. Le canton octroie encore un financement pour 18 EPT en 2025 pour un montant de près de 2.2 millions de francs, permettant à l’HFR et au RFSM de diminuer le recours « en dernière minute » au personnel.

Le Conseil d’Etat est-il notamment prêt :

A revaloriser la rémunération du travail infirmier, notamment en adaptant le système EVALFRI, en tenant compte de sa pénibilité physique et psychique ainsi que des horaires particuliers (nuit, week-end, horaires spéciaux) ?

Les salaires versés par l’Etat de Fribourg aux infirmiers et infirmières sont tout à fait concurrentiels.

Selon une comparaison salariale réalisée par les principaux hôpitaux romands, Fribourg se classe en deuxième position, aussi bien pour le salaire annuel minimum que pour le salaire annuel maximum, juste derrière le canton de Genève où le coût de la vie est nettement plus élevé que dans le canton de Fribourg. Nous vous présentons ci-dessous la situation salariale¹ 2024 au niveau romand pour la fonction d’infirmier-ière.

	Salaire minimum	Différence en CHF	Différence en %		Salaire maximum	Différence en CHF	Différence en %
GE	87 958,00	10 598,90	13,7		118 926,00	1 957,85	1,67
FR	77 359,10				116 968,15		
Neuchâtel	72 100,90	-5 258,20	-6,79		102 383,30	-14 584,85	-12,46
Valais	72 436,65	-4 922,45	-6,36		101 797,15	-15 171,00	-12,97
VD HRC ²	73 410,00	-3 949,10	-5,1		99 840,00	-17 128,15	-14,64
Jura	66 664,00	-10 695,10	-13,82		92 092,00	-24 876,15	-21,27

Concernant l’augmentation de 1000 francs par année dans le canton du Valais dont font mention les coauteurs de la question, force est de constater que malgré cette évolution salariale, le canton de Fribourg maintient sa position devant ce canton, en restant attractif en termes de salaire versé aux infirmiers-ières.

Le Conseil d’Etat s’est toujours préoccupé de cette fonction. En effet, dès la mise en place du système d’évaluation des fonctions EVALFRI en 2000, la fonction d’infirmier-ière a été l’une des fonctions prioritairement évaluées. Elle a ensuite fait l’objet d’une réévaluation afin de

¹ Comparaison salariale transmise par l’HFR pour l’année 2024
² Hôpital Riviera Chablais

tenir compte de la nouvelle filière de formation de niveau bachelor HES. Ainsi cette fonction est passée de la classe 14 à la classe 16 en 2001 et de la classe 16 à la classe 17 en 2008. Cette évolution démontre clairement que le Conseil d'Etat n'est pas indifférent à la situation salariale des infirmiers-ières.

Le système EVALFRI permet de garantir une évaluation objective, en tenant compte des paramètres intellectuels, psychosociaux, physiques et de responsabilité. Ainsi les conditions de travail sont prises en compte par ce système qui analyse et tient compte des inconvénients et charges liés entre autres aux domaines psychosociaux et physiques.

Concernant les horaires particuliers (nuit, week-end, horaires spéciaux), les titulaires de la fonction d'infirmier-ière bénéficient des mêmes indemnités prévues dans la Loi sur le personnel de l'Etat (LPers) et le Règlement du personnel de l'Etat (RPers) que tous les autres collaborateurs et toutes les autres collaboratrices de l'Etat de Fribourg astreint-e-s à des horaires particuliers.

A adapter le skill-grade-mix et à introduire des ratios sécuritaires soignant/patient dans les hôpitaux de la liste hospitalière et les EMS ?

A ce stade, même dans l'avant-projet de loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins (LCTSI), la Confédération a renoncé à introduire un skill-grade-mix et un ratio. Le Conseil d'Etat soutient que la composition des équipes soignantes en termes de niveaux de compétences et de qualifications est souhaitable dans un objectif non seulement d'améliorer la qualité des soins mais également l'efficacité. Des recommandations minimales par type d'établissements devraient pouvoir être émises par la Confédération en concertation avec les fédérations nationales des hôpitaux, des EMS et des soins à domicile. Il faut toutefois éviter un système trop rigide qui empêcherait les établissements de bénéficier d'une certaine agilité organisationnelle et de s'adapter à des missions spécifiques.

A constituer des réserves de personnel ?

La mesure de permanence infirmière mobile demandée par les hôpitaux et présentée le 9 septembre dernier, répond pour l'HFR et le RFSM à cette demande de réserve tout en étant plus favorable pour le personnel étant donné que l'on parle de travail planifié dont la planification est transmise minimalement 4 semaines avant.

A financer l'augmentation des places de formation ?

Le financement des places de formation fait partie inhérente de l'avant-projet de loi sur la promotion de la formation dans le domaine des soins (LPFS) qui est en [consultation](#). Le Conseil d'Etat relève que le coût sur 5 ans de ces mesures qui concrétisent une partie de l'initiative sur les soins infirmiers forts est estimé pour l'Etat à 16.2 millions de francs.

3. Le Conseil d'Etat peut-il chiffrer les conséquences financières et humaines de la pénurie de personnel ?

Le Conseil d'Etat tient à préciser qu'au niveau des hôpitaux du canton, la pénurie de personnel qualifié se fait ressentir surtout dans certains services spécialisés.

Il renonce à chiffrer ces conséquences à l'échelle cantonale tant ceci relève d'une démarche complexe. Il est toutefois conscient que la situation globale va encore évoluer durant ces prochaines années, au vu du vieillissement de la population et des besoins accrus que cela va

générer dans le domaine des soins. Le risque de pénurie est bien là et il s'agit de l'anticiper, notamment en travaillant sur l'offre de formation et les conditions de travail.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-174

SaM, Abstand zwischen Siedlungsgebieten und Materialabbaustandorten (Kiesgruben)

Urheber/in:	Savary Daniel / Lepori Sandra
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	08.07.2024
Begründung:	08.07.2024
Überweisung an den Staatsrat:	08.07.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 8. Juli 2024 eingereichten und begründeten Motion fordern Grossrat Daniel Savary und Grossrätin Sandra Lepori eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), um darin einen Mindestabstand zwischen Kiesgruben und den nächstgelegenen Wohnhäusern festzulegen.

Der Motionär und die Motionärin sind der Ansicht, dass die Vernehmlassung zum Sachplan Materialabbau (SaM) der breiten Öffentlichkeit die Auswirkungen dieser Planung auf die Lebensqualität der künftigen Anwohnerinnen und Anwohner von Kiesgruben aufgezeigt hat. Sie sind daher der Ansicht, dass im RPBG das Konzept eines Schutzabstands für Kiesgruben eingeführt werden sollte. In Analogie zu den Abständen zwischen Wohnhäusern und Windkraftanlagen wäre a priori ein Abstand von 300 m angemessen. Dieser Abstand könnte in besonderen Fällen höherer Gewalt, in denen die Interessen des Betriebs Vorrang vor denen der Anwohnerinnen und Anwohnern haben, auf 200 m reduziert werden.

II. Antwort des Staatsrats

Vorab erinnert der Staatsrat daran, dass der Kanton der Planungspflicht unterliegt. Für den Sachbereich der Versorgung, der den Materialabbau umfasst, ist er verpflichtet, eine Grundlage zu erstellen. Der Sachplan Materialabbau (SaM), der alle zehn Jahre überprüft werden muss, ist eine solche Grundlage im Sinne des Raumplanungsrechts. Der SaM ist weder für Behörden noch für Private verbindlich und dient der Ausarbeitung des Themas Materialabbau im kantonalen Richtplan, insbesondere der Festlegung der Standorte, die der Kanton zur Deckung seines Bedarfs an Baumaterialien in den nächsten 25 Jahren benötigt. Der SaM wird derzeit überarbeitet. Die öffentliche Vernehmlassung des überarbeiteten Sachplans und der entsprechenden Änderung des kantonalen Richtplans fand vom 14. Juni 2024 bis 13. September 2024 statt und die Ergebnisse werden derzeit ausgewertet.

Als Grundlage im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung (Art. 16 RPBG) ist der SaM ein Koordinationsinstrument, das sich an die Gemeinden, die kantonalen Stellen und die vom Materialabbau betroffenen Privatpersonen richtet. Er ist, wie schon erwähnt, weder für die Behörden noch für Private verbindlich.

Der kantonale Richtplan legt die Strategie der Kantonalplanung (Art. 13 und 14 RPBG), den materiellen Inhalt für die von ihm abgedeckten Bereiche sowie die Umsetzungsmodalitäten

fest. Mit der Annahme durch den Staatsrat wird der Richtplan für den Kanton, die Regionen und die Gemeinden, nach der Genehmigung durch den Bundesrat auch für die Bundesbehörden und die Nachbarkantone verbindlich. Das Thema des kantonalen Richtplans «T414 Materialabbau» ist daher Gegenstand eines Änderungsvorschlags, der parallel zur Revision des SaM und auf deren Grundlage erfolgt.

Nach Artikel 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Mai 1979 über die Raumplanung (RPG) müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. In diesem Sinne sind die Sektoren, die im kantonalen Richtplan als vorrangig für den Materialabbau eingestuft werden, Sektoren, in denen Projekte auf lokaler Ebene geprüft werden können. Dabei lässt die kantonale Planung aber Spielraum für die Berücksichtigung der kommunalen Planungsautonomie, für detaillierte Untersuchungen der tatsächlichen Qualität der Standorte und für die Freiheit der Grundeigentümer, den Abbau auf ihren Grundstücken zuzulassen oder abzulehnen.

Als Ausführungsgesetz zum RPG legt das RPBG die Instrumente und Verfahren der Raumplanung auf kantonaler Ebene fest, die insbesondere die Legalisierung der in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen ermöglichen. Im Rahmen dieser Instrumente, insbesondere der Ortspläne (OP), prüfen die Gemeinden die verschiedenen Planungsmassnahmen und Eigentumsbeschränkungen, die sie unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihres Gebietes und der betroffenen Interessen vorsehen müssen. Die von den Gemeinden beschlossenen Planungsmassnahmen werden anschliessend der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zur Prüfung vorgelegt und von dieser genehmigt, wenn sie mit den übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen übereinstimmen und zweckmässig erscheinen. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, auf Gesetzesebene Massnahmen mit übermässig detaillierten Vorgaben festzulegen. Aufgrund der Natur dieser Massnahmen ist es angebrachter, sie erst am Ende eines Planungsprozesses nach einer umfassenden Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls zu prüfen und zu genehmigen.

Dessen ungeachtet befürwortet der Staatsrat aufgrund der Besonderheit des Bereichs und der grossen Herausforderungen, die er für die Bevölkerung darstellt, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Umweltbelastung, die Einführung einer Grundsatzbestimmung im RPBG über den Abstand von Kiesgruben zu Bauzonen. Damit würde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um in der Planung genaue Abstände festzulegen, wobei als Grössenordnung ein Mindestabstand von 100 m in Betracht gezogen werden könnte, wie dies insbesondere in den Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg, Jura, Genf und Zug praktiziert wird. Dies würde es erlauben, diese Problematik in der Gesetzgebung hervorzuheben und gleichzeitig den Planungsbehörden, insbesondere den betroffenen Gemeinden, den nötigen Ermessensspielraum zu lassen, um die Zone für die Nutzung optimal festzulegen und dabei die Koordination mit anderen raumwirksamen Bereichen zu gewährleisten.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat dazu ein, die Motion aufzuteilen.

Der Staatsrat beantragt die Ablehnung der Motion, falls sich der Grosse Rat gegen eine Aufteilung ausspricht.

Bei Annahme der Aufteilung beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > den Teil anzunehmen, der darauf abzielt, im RPBG eine Grundsatzbestimmung über den Abstand von Kiesgruben zu Bauzonen einzuführen und damit eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um in der Planung genaue Abstände festzulegen, wobei als Grössenordnung ein Mindestabstand von 100 m gelten und den Planungsbehörden der nötige Ermessensspielraum gelassen werden soll;
 - > den Teil betreffend die Einführung eines Schutzabstandes für Kiesgruben abzulehnen.
-

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-174

PSEM, distance entre les habitations et l'exploitation de matériaux (gravières)

Auteur-e-s :	Savary Daniel / Lepori Sandra
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.07.2024
Développement :	08.07.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	08.07.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 8 juillet 2024, Daniel Savary et Sandra Lepori, demandent une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire (LATeC), afin d'y intégrer une distance à respecter entre les gravières et les habitations les plus proches.

Les motionnaires estiment que la mise en consultation du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (ci-après : PSEM) a révélé au grand public l'ampleur de l'impact de cette planification sur la qualité de vie des futurs riverains des gravières. Ainsi, ils pensent qu'il convient d'introduire dans la LATeC la notion de distance sanitaire pour les gravières. Par analogie aux distances appliquées entre les habitations et les éoliennes, une distance de 300 mètres serait a priori adéquate. Cette distance pourrait être réduite à 200 mètres dans les cas particuliers de force majeure, où l'intérêt de l'exploitation pourrait primer sur celui des habitants voisins.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Au préalable, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le canton est soumis à l'obligation d'aménager le territoire. S'agissant du domaine sectoriel de l'approvisionnement, qui couvre l'extraction de matériaux, il est tenu d'élaborer une étude de base. Le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), qui doit être réexaminé tous les dix ans, constitue une telle étude au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. De caractère non contraignant, ni pour les autorités ni pour les particuliers, le PSEM sert à l'élaboration de la thématique du plan directeur cantonal traitant de l'exploitation des matériaux, en particulier pour définir les sites retenus par le canton afin de couvrir ses besoins à 25 ans en matériaux de construction. Actuellement, le PSEM est en cours de révision. La consultation publique du plan révisé et de la modification y relative du plan directeur cantonal s'est déroulée du 14 juin 2024 au 13 septembre 2024 et ses résultats sont en cours d'analyse.

En tant qu'étude de base au sens de la législation sur l'aménagement du territoire (art. 16 LATeC), le PSEM est un instrument de coordination qui s'adresse aux communes, aux services cantonaux et aux particuliers concernés par l'exploitation des matériaux. Il n'est liant ni pour les autorités, ni pour les particuliers.

C'est le plan directeur cantonal qui définit la stratégie cantonale d'aménagement du territoire (art. 13 et 14 LATeC), le contenu matériel pour les domaines qu'il traite, ainsi que les

modalités pour la mise en œuvre. Il est un instrument ayant un caractère obligatoire pour le canton, les régions et les communes, dès son adoption par le Conseil d'Etat. Dès son approbation par le Conseil fédéral, il lie également les autorités fédérales et les cantons voisins. Le thème du plan directeur cantonal « T414 Exploitation des matériaux » fait donc l'objet d'une proposition de modification en parallèle et sur la base de la révision du PSEM.

L'art. 2 al. 3 de la loi fédérale du 22 mai 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) dispose que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Dans ce sens, les sites retenus comme prioritaires pour l'extraction de matériaux dans le plan directeur cantonal sont des secteurs ou des projets peuvent être étudiés à l'échelle locale. La planification cantonale prévoit de la marge de manœuvre afin de tenir compte de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire, d'études de détail quant à la qualité effective des gisements et de la liberté des propriétaires fonciers de permettre ou non l'exploitation de leur terrain.

En tant que loi d'exécution de la LAT, la LATeC détermine les instruments et les procédures d'aménagement du territoire à l'échelle cantonale qui permettent notamment la légalisation des mesures prévues par la législation spéciale. C'est dans le cadre de ces instruments, en particulier les plans d'aménagement local (PAL), que les communes examinent les différentes mesures d'aménagement et restrictions à la propriété qu'elles doivent prévoir en tenant compte des spécificités de leur territoire et des intérêts en présence. Les mesures de planification qu'elles adoptent sont ensuite soumises à l'examen de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) qui les approuvent si elles apparaissent conformes au cadre légal supérieur et opportunes. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime de manière générale qu'il n'est pas judicieux de fixer dans la législation des mesures à caractère trop détaillé qui, de par leur nature même, devraient être examinées puis approuvées au terme d'un processus de planification après une pesée complète des intérêts en présence, en tenant compte des circonstances particulière de chaque cas d'espèce.

Cela étant dit, en raison de la spécificité du domaine et des enjeux importants qu'il représente pour la population, notamment sous l'angle des nuisances environnementales, le Conseil d'Etat est favorable à introduire dans la LATeC une disposition de principe relative à la distance des gravières par rapport aux zones à bâtir, en donnant ainsi une base légale pour fixer des distances précises dans la planification, avec comme ordre de grandeur la distance minimale de 100 m telle qu'elle est pratiquée notamment par les cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura, Genève et Zoug. Cela permettrait de mettre en exergue cette problématique dans la législation, tout en laissant la marge d'appréciation nécessaire aux autorités de planification et particulièrement aux communes concernées au moment de la création de la zone pour l'exploitation pour la déterminer de la manière la plus adéquate en assurant la coordination avec les autres domaines à incidence spatiale.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à fractionner la motion.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

En cas d'acceptation du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > accepter le volet visant à introduire dans la LATeC une disposition de principe relative à la distance des gravières par rapport aux zones à bâtir, en donnant ainsi une base légale pour fixer des distances précises dans la planification, avec comme ordre de grandeur la distance minimale de 100m, en laissant la marge d'appréciation nécessaire aux autorités de planification ;
- > rejeter le volet relatif à l'introduction d'une distance sanitaire pour les gravières.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-179

Folgen einer Auszonung: Wer muss wie viel entschädigen?

Urheber:	Wicht Jean-Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	18.07.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	18.07.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

In der Liberté vom 28. Juni 2024 wird berichtet, dass die RIMU die Auszonung eines Grundstücks in Vuadens beantragt. Dieses 1000 m² grosse Grundstück wurde von einem jungen Paar gekauft, das seine Ersparnisse investiert hat, um sich den Traum vom Eigenheim erfüllen zu können.

Inzwischen hat sich dieser Traum in einen Albtraum verwandelt, weil der Kanton entgegen der Auffassung von Mobul und der Gemeinde der Ansicht ist, dass mehrere Parzellen in diesem Sektor ausgezont werden müssen.

Das Paar könnte alles verlieren, weil eine sicherlich legale Verwaltungsentscheidung die Tatsache ignoriert, dass es in gutem Glauben Bauland vor einem Notar erworben hat.

Artikel 113c des RPBG besagt, dass der Saldo des kantonalen Abgabenertrags in den Mehrwertfonds eingezahlt wird, der vorrangig dazu dient, die Entschädigungen bei materieller Enteignung zu finanzieren.

Dies führt mich dazu, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Welche Instanz wird die Entschädigung wegen materieller Enteignung berechnen?
2. Auf welcher Grundlage wird diese Berechnung vorgenommen?
3. Wie hoch könnte der Satz im Zusammenhang mit dem oben genannten Fall sein, wenn die Eigentümer bereits 430 000 Franken für den Kauf des Grundstücks investiert haben – eine Investition, zu der noch die Kosten für die Projektierung, die öffentliche Auflage und das von den kommunalen und kantonalen Instanzen positiv beurteilte Baugesuch hinzukommen?
4. Hält es der Staatsrat für richtig, Eigentümerinnen und Eigentümern, die den Behörden dieses Kantons vertraut haben, eine Enteignung aufzuerlegen, wenn sie deswegen die gesamte Investition oder einen Teil davon verlieren?
5. Das Paar hat, wie ich denke, in gutem Glauben ein Grundstück in der Bauzone erworben. Könnten die Gemeindebehörde oder der Staat Freiburg im Falle einer allfälligen materiellen Enteignung dazu verpflichtet werden, die Differenz zwischen der Investition der Eigentümer und der gewährten Entschädigung zurückzuzahlen?

Ich danke dem Staatsrat im Voraus für die Beantwortung dieser Fragen innerhalb der gesetzlichen Frist.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend sollen die gestellten Fragen in den allgemeineren Kontext des Agglomerationsprogramms Mobul und insbesondere der Gesamtrevision des Ortsplans (OP) der Gemeinde Vuadens gestellt werden.

Das vom Staatsrat am 5. Dezember 2016 genehmigte Agglomerationsprogramm Mobul der dritten Generation (AP 3) identifizierte Sektoren mit begrenzter Verdichtung und forderte die Gemeinden auf, die Zweckmässigkeit der Rückzonung unbebauter Parzellen in diesen Sektoren zu prüfen. Dieser Grundsatz wurde im AP 4 beibehalten, das am 17. Mai 2021 vom Staatsrat genehmigt wurde. Nach Artikel 27 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) gelten die Agglomerationsprogramme in raumplanerischer Hinsicht als regionale Richtpläne. Als solche sind sie für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich (Art. 32 Abs. 1 RPBG). Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) hat ihrerseits die Aufgabe, die Pläne und Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen zu prüfen (Art. 86 Abs. 3 RPBG).

In seinem Urteil vom 18. Februar 2022 (602 2021 135) hielt das Kantonsgericht (KG) am Erfordernis einer strikten Anwendung des AP 4 fest und hob eine Baubewilligung in Bulle auf, die für einen Neubau auf einer unbebauten Parzelle in einem Sektor mit begrenzter Verdichtung des AP 4 erteilt worden war. Das KG begründete dies damit, dass eine Baubewilligung erst dann erteilt werden dürfe, wenn der OP einer Revision mit Prüfung der Zweckmässigkeit einer Rückzonung der betroffenen Parzellen unterzogen worden ist.

Bei der Vorprüfung der Gesamtrevision des OP von Vuadens forderte das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) die Gemeinde in seinem Gesamtgutachten zur Vorprüfung vom 28. September 2016 auf, die Rückzonung der betroffenen Parzellen gemäss Vorgaben des alten Agglomerationsprogramms (AP 3) zu prüfen. In den Unterlagen zur Gesamtrevision des OP von Vuadens, die am 17. April 2018 öffentlich aufgelegt wurden, wurde die Frage einer allfälligen Rückzonung der unbebauten Parzellen in den Sektoren mit begrenzter Verdichtung nicht behandelt. Das Dossier enthielt mit anderen Worten keine Begründung für die Beibehaltung dieser Parzellen in der Bauzone.

Nach der Genehmigung des OP durch den Gemeinderat erstellte das BRPA am 10. März 2023 ein negatives Gutachten betreffend die Beibehaltung der Bauzone für die unbebauten Parzellen in den Sektoren mit begrenzter Verdichtung des AP 4. Die von der RIMU vorgesehenen Massnahmen wurden im Amtsblatt Nr. 11 vom 17. März 2023 publiziert, was der Gemeinde und Privatpersonen die Möglichkeit gab, vor dem Genehmigungsentscheid Stellung zu nehmen. In ihrer Stellungnahme vom 28. April 2023 argumentierte die Gemeinde Vuadens, dass die Beibehaltung der betroffenen Parzellen in der Bauzone aus städtebaulicher und landwirtschaftlicher Sicht vorteilhafter sei als eine Auszonung. Die Gemeinde gab keine weiteren Gründe an.

Nach Artikel 86 Abs. 3 RPBG prüft die Direktion die Pläne und Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen und genehmigt sie.

Die RIMU hat den OP von Vuadens am 8. November 2023 teilweise genehmigt; d. h. sie wies die Beibehaltung der Bauzone für die unbebaute Parzellen in den Sektoren mit begrenzter Verdichtung gemäss den im AP 4 enthaltenen verbindlichen Grundsätzen zurück. Gegen

diesen Entscheid wurde beim KG Beschwerde eingelegt, sodass er noch nicht rechtskräftig ist.

Die zuständige Behörde, die zu prüfen hat, ob eine raumplanerische Massnahme eine materielle Enteignung darstellt, und die, nach einem entsprechenden Antrag der Eigentümerschaft, den Betrag einer allfälligen Entschädigung berechnet, ist die Enteignungskommission.

Nach Artikel 113c Abs. 2 Bst. a RPBG werden Entschädigungen, die aufgrund einer materiellen Enteignung infolge einer Planungsmassnahme gewährt werden, aus dem kantonalen Mehrwertfonds finanziert, soweit die verfügbaren Beträge ausreichen. Absprachen zwischen der Gemeinde und der Eigentümerschaft vor der Enteignungskommission sind davon ausgenommen.

Gemäss Artikel 51d des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) können Ausgaben, die den Gemeinden im Rahmen der Verfahren für materielle Enteignung auferlegt werden, nur dann aus dem kantonalen Fonds finanziert werden, wenn den zu leistenden Beträgen ein rechtskräftiger Entscheid der Enteignungskommission zugrunde liegt (Abs. 1). Die Gemeinde richtet das schriftliche Finanzierungsgesuch an das BRPA, sobald sie Kenntnis vom Gesuch um Entschädigung wegen materieller Enteignung hat (Abs. 2). Wenn die Bedingung nach Absatz 1 erfüllt ist und sofern die Mittel des Fonds es ermöglichen, genehmigt die Direktion das Gesuch und zahlt den Betrag an die Gemeinde aus. Die Gesuche werden in der Reihenfolge des Zeitpunkts der Rechtskraft der Entscheide nach Absatz 1 finanziert (Abs. 3). Beträge für Gesuche, die aufgrund einer ungenügenden Speisung des Fonds nicht finanziert werden können, werden bezahlt, sobald die verfügbaren Beträge es ermöglichen. Es wird kein Zins gezahlt (Abs. 4).

Nach dieser Einführung kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. Welche Instanz wird die Entschädigung wegen materieller Enteignung berechnen?

Für die Berechnung der Entschädigung wegen materieller Enteignung ist die Enteignungskommission zuständig.

2. Auf welcher Grundlage wird diese Berechnung vorgenommen?

Die Enteignungskommission ist die für die Festsetzung der Enteignungsentschädigung zuständige Behörde. Dabei stützt sich die Kommission grundsätzlich auf die offiziell anerkannten Methoden zur Schätzung des Verkehrswerts aufgrund sämtlicher Umstände des konkreten Einzelfalls (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2600/2018 vom 1. Mai 2021, E. 5.2.2).

3. Wie hoch könnte der Satz im Zusammenhang mit dem oben genannten Fall sein, wenn die Eigentümer bereits 430 000 Franken für den Kauf des Grundstücks investiert haben – eine Investition, zu der noch die Kosten für die Projektierung, die öffentliche Auflage und das von den kommunalen und kantonalen Instanzen positiv beurteilte Baugesuch hinzukommen?

Was den Satz betrifft, so wird dieser gegebenenfalls von der Enteignungskommission aufgrund sämtlicher Umstände des konkreten Einzelfalls festgelegt.

4. *Hält es der Staatsrat für richtig, Eigentümerinnen und Eigentümern, die den Behörden dieses Kantons vertraut haben, eine Enteignung aufzuerlegen, wenn sie deswegen die gesamte Investition oder einen Teil davon verlieren?*

Als Raumplanungsbehörde hat die RIMU die Aufgabe, die Konformität der revidierten Ortspläne mit den Bestimmungen des Bundesrechts sowie mit den übergeordneten Planungsinstrumenten, d. h. dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen bzw. in diesem Fall den Agglomerationsprogrammen, zu überprüfen. Die RIMU muss zudem die Entscheide der Gerichtsinstanzen und deren Auswirkungen auf die Rechtsanwendung beachten. Im Rahmen der Genehmigung der Gesamtrevision des OP von Vuadens war die RIMU verpflichtet, die verbindlichen Grundsätze des AP 4 für den betreffenden Sektor anzuwenden.

5. *Das Paar hat, wie ich denke, in gutem Glauben ein Grundstück in der Bauzone erworben. Könnten die Gemeindebehörde oder der Staat Freiburg im Falle einer allfälligen materiellen Enteignung dazu verpflichtet werden, die Differenz zwischen der Investition der Eigentümer und der gewährten Entschädigung zurückzuzahlen?*

Sollte die Enteignungskommission im Rahmen eines Antrags auf materielle Enteignung feststellen, dass eine Entschädigung geboten ist, legt sie deren Höhe in ihrem Entscheid fest. Sobald dieser Entscheid rechtskräftig wird, ist die Gemeinde verpflichtet, die Eigentümerschaft in Höhe des von der Kommission festgelegten Betrags zu entschädigen. Die Gemeinde kann dann beantragen, dass der Mehrwertfonds den Entschädigungsbetrag unter den Bedingungen nach den Artikeln 51a Abs. 1 und 51d RPBR übernimmt. Hingegen sind weder die Gemeinden noch der Staat verpflichtet, die Differenz zwischen der Investition der Eigentümerschaft und der gewährten Entschädigung zu erstatten.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-179

Conséquences d'un dézonage, qui va devoir indemniser et combien ?

Auteur :	Wicht Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	18.07.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	18.07.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

La Liberté du 28 juin 2024 nous apprend que la DIME demande le dézonage d'un terrain à Vuadens. Celui-ci, d'une surface de 1000 m², a été acheté par un jeune couple qui a investi ses économies pour pouvoir réaliser son rêve de devenir propriétaire.

Aujourd'hui, ce rêve se transforme en cauchemar parce que le canton estime que plusieurs parcelles, dans ce secteur, doivent être dézonées, contrairement à l'avis de Mobul et de la commune.

Ce couple pourrait tout perdre en raison d'une décision administrative, certainement légale, qui ne tient pas compte du fait qu'il a, en toute bonne foi, acquis un terrain constructible devant un notaire.

L'article 113c de la LATeC indique que le solde du produit de la taxe sur la plus-value est versé dans un fonds qui servira, en priorité, à indemniser, pour cause d'expropriation matérielle, le propriétaire touché par une telle décision.

Cette situation particulière m'appelle à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelle instance va calculer l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle ?
2. Sur quelle base ce calcul sera-t-il fait ?
3. En pourcentage, quel pourrait être le taux en lien avec le cas cité ci-dessus, les propriétaires ayant déjà investi 430 000 francs pour l'achat du terrain, sans compter l'étude du projet, la mise à l'enquête et la demande de permis de construire préavisée favorablement par les instances communales et cantonales ?
4. S'ils perdent tout ou une partie de leur investissement, pour autant que l'expropriation soit confirmée, le Conseil d'Etat estime-t-il juste d'imposer cela à un propriétaire qui a fait confiance aux autorités de ce canton ?
5. De bonne foi, je pense, ils ont acquis un terrain en zone constructible. Dans le cas d'une éventuelle expropriation matérielle, l'autorité communale ou l'Etat de Fribourg pourraient-ils être tenus de rembourser la différence entre l'investissement des propriétaires et l'indemnité octroyée ?

Je remercie par avance le Conseil d'Etat de répondre à ces questions dans le délai légal.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Il convient au préalable de remettre la question posée dans le contexte plus général du projet d'agglomération MOBUL et, plus particulièrement, du processus suivi par la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Vuadens.

Approuvé par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016, le projet d'agglomération MOBUL de 3^e génération (PA 3) identifiait des secteurs à densification limitée et demandait aux communes d'examiner l'opportunité de dézoner les parcelles non construites dans ces secteurs. Le même principe est maintenu par le PA 4 qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 17 mai 2021. Conformément à l'art. 27 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux pour les aspects liés à l'aménagement du territoire. A ce titre, ils sont donc contraignants pour les autorités cantonales et communales (art. 32 al. 1 LATeC). La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) est quant à elle tenue d'examiner les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 LATeC).

Dans un arrêt du 18 février 2022 (602 2021 135), le Tribunal cantonal (TC) a retenu l'exigence d'une application stricte du PA 4 en annulant un permis de construire à Bulle qui avait été délivré pour une nouvelle construction sur une parcelle non bâtie dans un secteur à densification limitée du PA 4. Le TC a indiqué qu'aucun permis de construire ne pouvait être délivré avant que le PAL fasse l'objet d'une révision dans laquelle l'opportunité de dézoner les parcelles concernées devrait être examinée.

Lors de l'examen préalable de la révision générale du PAL de Vuadens, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a ainsi demandé à la commune dans son préavis de synthèse d'examen préalable du 28 septembre 2016 d'examiner le dézonage des parcelles concernées, conformément à l'exigence de l'ancien projet d'agglomération (PA 3). Le dossier de la révision générale du PAL de Vuadens qui a été mise à l'enquête publique le 17 avril 2018 n'a pas abordé la question d'un éventuel dézonage des parcelles non construites situées à l'intérieur des secteurs à densification limitée. Le dossier ne contenait donc aucune justification quant au maintien en zone à bâtir de ces parcelles.

A la suite de l'adoption du PAL par le Conseil communal, le SeCA a, en date du 10 mars 2023, préavisé défavorablement le maintien en zone à bâtir des parcelles non construites situées dans les secteurs à densification limitée du PA 4. Les mesures prévues par la DIME ont été publiées dans la Feuille officielle n° 11 du 17 mars 2023, donnant la possibilité à la commune et aux particuliers d'être entendus avant que la décision d'approbation soit rendue. Dans sa détermination du 28 avril 2023, la commune de Vuadens a apporté pour seule justification du maintien en zone à bâtir des parcelles concernées, l'argument selon lequel il n'y avait aucun avantage du point de vue urbanistique et agricole de dézoner les parcelles concernées.

En vertu de l'art. 86 al. 3 LATeC, la DIME examine et approuve les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux.

La DIME a approuvé partiellement le PAL de Vuadens le 8 novembre 2023, en décidant de ne pas approuver le maintien en zone à bâtir des parcelles non construites situées dans les

secteurs à densification limitée conformément aux principes liants figurant dans le PA 4. Cette décision a fait l'objet de recours auprès TC, ce qui signifie qu'elle n'est à ce jour pas encore en force.

Le Conseil d'Etat précise que la Commission d'expropriation est l'autorité compétente pour examiner si une mesure d'aménagement constitue une expropriation matérielle et pour calculer le montant de l'éventuelle indemnisation dans le cadre d'une demande déposée auprès d'elle par un-e propriétaire.

Selon l'art. 113c al. 2 let. a LATeC, les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement sont financées par le Fonds cantonal de la plus-value, à concurrence des montants disponibles. En revanche, les ententes passées entre la commune et le ou la propriétaire devant la Commission d'expropriation ne sont pas couvertes par ce Fonds.

Conformément à l'art. 51d du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC), les dépenses imposées aux communes dans le cadre des procédures d'expropriation matérielle ne peuvent être financées par le Fonds cantonal que si les montants qui doivent être versés résultent d'une décision entrée en force de la Commission d'expropriation (al. 1). La commune adresse la demande de financement au SeCA, par écrit, dès qu'elle a connaissance de la demande d'indemnité pour expropriation matérielle (al. 2). Si la condition fixée par l'alinéa 1 est remplie, et dans la mesure où les ressources du Fonds le permettent, la Direction approuve la demande et verse le montant à la commune. Les demandes sont financées dans l'ordre des dates d'entrée en force des décisions selon l'alinéa 1 (al. 3). Les demandes qui ne peuvent pas être financées en raison d'une alimentation insuffisante du Fonds sont honorées dès que les montants disponibles le permettent. Il n'est pas payé d'intérêt (al. 4).

Le contexte étant ainsi posé, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions du député :

1. Quelle instance va calculer l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle ?

La commission d'expropriation est l'autorité compétente pour le calcul de l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle.

2. Sur quelle base ce calcul sera-t-il fait ?

La Commission d'expropriation est l'autorité compétente pour estimer le montant qui correspond à l'indemnité d'expropriation. L'estimation se fonde en principe sur les méthodes officielles en matière d'estimation de la valeur vénale, en tenant compte l'ensemble des circonstances du cas concret (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2600/2018 du 1^{er} mai 2021, consid. 5.2.2).

3. En pourcentage, quel pourrait être le taux en lien avec le cas cité ci-dessous, les propriétaires ayant déjà investi 430 000 francs pour l'achat du terrain, sans compter l'étude du projet, la mise à l'enquête et la demande de permis de construire préavisée favorablement par les instances communales et cantonales ?

S'agissant du taux, il sera, cas échéant, déterminé par la Commission d'expropriation sur la base de l'ensemble des circonstances du cas concret.

4. *S'ils perdent tout ou une partie de leur investissement, pour autant que l'expropriation soit confirmée, le Conseil d'Etat estime-t-il juste d'imposer cela à un propriétaire qui a fait confiance aux autorités du canton ?*

En tant qu'autorité en charge de l'aménagement du territoire, la DIME est tenue de contrôler la conformité des plans d'aménagement local révisés aux dispositions du droit fédéral ainsi qu'aux instruments supérieurs de planification à savoir le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux ou, en l'occurrence, les projets d'agglomération, lesquels sont contraignants pour les autorités dès leur approbation par le Conseil d'Etat. La DIME ne peut par ailleurs pas ignorer les décisions rendues par les instances judiciaires et leurs incidences sur l'application du droit. Dans le cadre de l'approbation de la révision générale du PAL de la commune de Vuadens, la DIME était tenue d'appliquer les principes liants du PA 4 pour le secteur en question.

5. *De bonne foi, je pense, ils ont acquis un terrain en zone constructible. Dans le cas d'une éventuelle expropriation matérielle, l'autorité communale ou l'Etat de Fribourg pourraient-ils être tenus de rembourser la différence entre l'investissement des propriétaires et l'indemnité octroyée.*

Si la Commission d'expropriation devait constater dans le cadre d'une demande pour expropriation matérielle qu'une indemnité est due, elle en fixe le montant dans sa décision. Une fois cette décision entrée en force, la commune est tenue d'indemniser les propriétaires à hauteur du montant fixé par la Commission. La commune peut demander que le Fonds sur la plus-value prenne en charge le montant d'indemnisation aux conditions fixées par les articles 51a al. 1 et 51d ReLATeC. En revanche, ni les communes, ni l'Etat ne sont tenus de rembourser la différence entre l'investissement des propriétaires et l'indemnité octroyée.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-184 Pflegeentlöhnung am HFR

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	25.07.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	25.07.2024
Antwort des Staatsrats:	27.02.2025

I. Anfrage

Am 3. Juli 2024 reichten der Grossrat Pierre Mauron und die Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard eine Anfrage (2024-GC-173) zu den Ergebnissen der HfG-FR-Studie ein, welche die wichtigsten Massnahmen zur Erhöhung der Verbleibsdauer im Pflegeberuf identifizieren soll. Bis heute sind die Ergebnisse dieser Studie noch nicht offiziell bekannt, Medienberichten zufolge dürfte es jedoch vor allem in Richtung einer Lohnerhöhung gehen.

Aus der im November 2021 veröffentlichten Umfrage der RTS ging hervor, dass das Pflegepersonal des freiburger spitals (HFR) zu den bestbezahlten in der Westschweiz gehört, gleich hinter den Mitarbeitenden des Universitätsspitals Genf (HUG).

In ihrer Anfrage erklärten der Grossrat Pierre Mauron und die Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard, dass die Kantone Waadt, Wallis und Neuenburg interessante Fortschritte aufwiesen, während Freiburg auf der Stelle tritt – auf die Gefahr hin, dass die dringend benötigten Pflegefachpersonen abwanderten. Wiederum steht die Aufwertung der Pflegeentlöhnung im Mittelpunkt dieser Überlegungen.

Die beiden Quellen widersprechen sich also deutlich, was schwerwiegende Folgen für künftige Entscheidungen haben könnte.

Der Voranschlag 2025 des Staates Freiburg, der zum Zeitpunkt dieser Anfrage ausgearbeitet wird, weist ersten Ankündigungen zufolge ein grosses Defizit auf. Eine Lohnerhöhung für Pflegefachpersonen würde sich erheblich auf die Finanzen des HFR und damit auf die Staatsfinanzen auswirken. Sind die Freiburger Löhne, wie die RTS berichtet, im interkantonalen Vergleich tatsächlich bereits hoch, erscheint eine weitere Erhöhung wenig sinnvoll.

Umgekehrt könnten zu niedrige Löhne den Personalmangel verschärfen und damit die Leistungsqualität des HFR beeinträchtigen. Dieser Personalmangel war denn auch eines der Hauptargumente für die Ablehnung der Initiative H24 an der Urne. Folgt man der Argumentation von Mauron/Pythoud-Gaillard, so ist es auf zu niedrige Löhne zurückzuführen, dass ein Personalmangel das HFR und damit den Umfang und die Qualität seiner Leistungen – einschliesslich der regionalen Notfälle – besonders hart trifft.

Im Interesse einer fundierten Beschlussfassung des Grossen Rats, insbesondere im Hinblick auf den Voranschlag 2025, bitte ich den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Könnte so rasch wie möglich, d. h. idealerweise zusammen mit der Beantwortung dieser Anfrage, ein klarer Vergleich der Löhne des Pflegepersonals des HFR, des HUG, des CHUV, des Spital Wallis, der Insel-Gruppe, des RHNe sowie der wichtigsten privaten Gesundheitsinstitutionen des Kantons vorgelegt werden, nach dem Vorbild der RTS-Umfrage?
2. Ist das Lohnniveau der Pflegefachpersonen am HFR ein wichtiger Faktor für den Personalmangel, der insbesondere den Kanton Freiburg trifft, und wenn ja, warum wurde nicht schon früher etwas dagegen unternommen?
3. Ist die Studie der HfG-FR zuverlässig und objektiv oder spiegelt sie nur die besondere Meinung der Gesundheitsfachpersonen des Kantons wider? Wenn sie zuverlässig und objektiv ist, warum wurde ihre Veröffentlichung aufgeschoben, und warum musste sie, wenn man den Medien glauben darf, angepasst werden?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass der von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) des Kantons Freiburg in Auftrag gegebene Bericht der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR // HES-SO), [«Ermittlung der Faktoren für eine längere Berufsverweildauer von Pflegefachpersonen und Fachpersonen Gesundheit» \(auf Französisch\)](#), am 9. September 2024 veröffentlicht wurde.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Bericht der HfG-FR – der sich mit Aspekten der Berufsverweildauer der Pflegefachpersonen befasst –, nicht mit der Reportage von RTS verglichen werden kann. Die in der Reportage geäußerten Punkte konzentrieren sich ausschliesslich auf den Lohnaspekt und wurden von den Vertreterinnen und Vertretern der Pflegefachpersonen bestritten.

Auf der Grundlage des Berichts der HfG-FR soll die Attraktivität der Pflegefachberufe und der FaGe gesteigert und das Personal im Beruf gehalten werden. Zu diesem Zweck wurden rund zwanzig Empfehlungen erarbeitet. Eine Mehrheit ist operativer und organisatorischer Art, und einige sind in bestimmten Institutionen bereits in Kraft.

Anlässlich der Veröffentlichung des Berichts im September 2024 stellte der Staatsrat eine erste, vom HFR und dem FNPG vorgeschlagene Massnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor: Geplante Pflegebereitschaftsdienste, die das kurzfristige Einspringen von Personal reduzieren sollen. Der Kanton finanziert dafür im Jahr 2025 18 VZÄ mit einem Betrag von fast 2,2 Millionen Franken. Gestützt auf qualitative und quantitative Indikatoren wird diese Massnahme Ende 2025 evaluiert. So sollen ihre Auswirkungen gemessen werden, insbesondere die Abnahme von Überstunden und Absentismus, die Personalfriedenheit hinsichtlich verbesserter Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben sowie der Rückgang der Schliessungen von Betten/Abteilungen aufgrund von Personalmangel.

Die im Rahmen des Steuerungsausschuss «Pflege» eingesetzte Arbeitsgruppe befasst sich mit den Empfehlungen des Berichts und den vorgeschlagenen Massnahmen.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass interkantonale Vergleiche in diesem Kontext nicht immer aussagekräftig sind. In einigen Kantonen werden Massnahmen umgesetzt, die im Kanton Freiburg bereits seit Jahren gang und gäbe sind. So sind beispielsweise die Harmonisierung der Löhne zwischen den öffentlichen Spitälern, den Pflegeheimen und den Spitex-Organisationen oder die Anpassung der Pflegepersonallöhne zu nennen. Diese Massnahmen

allein machen mehrere Dutzend Millionen Franken aus und sind im Kanton Freiburg bereits umgesetzt (siehe auch Antwort auf die Anfrage 2024-GC-173).

1. Könnte so rasch wie möglich, d. h. idealerweise zusammen mit der Beantwortung dieser Anfrage, ein klarer Vergleich der Löhne des Pflegepersonals des HFR, des HUG, des CHUV, des Spital Wallis, der Insel-Gruppe, des RHNe sowie der wichtigsten privaten Gesundheitsinstitutionen des Kantons vorgelegt werden, nach dem Vorbild der RTS-Umfrage?

Ein Lohnvergleich der wichtigsten Westschweizer Spitäler zeigt, dass Freiburg sowohl beim minimalen als auch beim maximalen Jahreslohn an zweiter Stelle liegt – direkt hinter dem Kanton Genf, wo die Lebenshaltungskosten deutlich höher sind als im Kanton Freiburg. Nachfolgend die Lohnsituation¹ 2024 von Pflegefachpersonen auf Westschweizer Ebene.

	Mindest-lohn	Differenz (in CHF)	Differenz (in %)	Maximal-lohn	Differenz (in CHF)	Differenz (in %)
Genf	87 958.00	10 598.90	13,7	118 926.00	1 957.85	1,67
Freiburg	77 59.10			116 968.15		
Neuenburg	72 100.90	-5 258.20	-6,79	102 383.30	-14 584.85	-12,46
Wallis	72 436.65	-4 922.45	-6,36	101 797.15	-15 171.00	-12,97
Waadt HRC ²	73 410.00	-3 949.10	-5,1	99 840.00	-17 128.15	-14,64
Jura	66 664.00	-10 695.10	-13,82	92 092.00	-24 876.15	-21,27

2. Ist das Lohnniveau der Pflegefachpersonen am HFR ein wichtiger Faktor für den Personalmangel, der insbesondere den Kanton Freiburg trifft, und wenn ja, warum wurde nicht schon früher etwas dagegen unternommen?

In Bezug auf den Personalmangel und gemäss Swiss Job Market Index für das letzte Quartal 2024 nähert sich der Arbeitsmarkt zunehmend dem Vor-Pandemie-Niveau an, und die Zahl der vakanten Stellen nimmt weiter ab. Dies ist besonders im Pflegebereich bemerkenswert. Folglich ist der Mangel, der in den Jahren 2022 und 2023 ein noch nie dagewesenes Ausmass erreicht hatte, immer weniger spürbar, auch wenn er in einigen Pflegebereichen anhält. Der [«Fachkräftemangel Index Schweiz 2024»](#) von Adecco bestätigt diesen Trend. Die Gesundheitsfachberufe (Fachärztinnen/-ärzte, Pflegefachpersonen oder Apotheker/innen) belegen zwar erneut die Spitzenposition im Ranking, im Vergleich zum Vorjahr ist jedoch auch in dieser Berufsgruppe eine spürbare Entspannung zu verzeichnen.

Das HFR hatte gemäss Finanzplanentwurf ausserhalb der Pandemieperiode keinen Personalmangel zu verzeichnen; eine Ausnahme bilden sehr spezifische Bereiche, insbesondere Spezialisierungen wie alle paramedizinischen und medizinischen Notfallberufe.

Die Situation wird sich in den nächsten Jahren jedoch aufgrund der Bevölkerungsalterung und der damit einhergehenden Erhöhung des Pflegebedarfs weiter verändern. Das Risiko eines Mangels ist Tatsache und muss antizipiert werden. Ausserdem lässt sich ein Mangel nicht nur an einer einzelnen Gesundheitsinstitution messen.

¹ Lohnvergleich vom HFR für das Jahr 2024

² Hôpital Riviera Chablais

Auch wenn die Freiburger Löhne im Vergleich zu anderen Kantonen eher hoch sind, ist die Lohnfrage gemäss Personal und Sozialpartner ein Faktor für den Personalmangel.

So gab laut dem Bericht der HfG-FR 61 % des befragten Pflegepersonals an, mit seinem Lohn unzufrieden zu sein. Der Lohn der Pflegefachpersonen und FaGe wird sowohl im offenen Teil des Fragebogens als auch in den Interviews mit dem Pflegepersonal stark thematisiert.

Als Reaktion auf verschiedene Anträge auf formellen Entscheid werden derzeit mehrere Funktionen im Pflegebereich neu evaluiert. Der Staatsrat sollte bis Ende Sommer 2025 einen Entscheid gefällt haben können.

3. *Ist die Studie der HfG-FR zuverlässig und objektiv oder spiegelt sie nur die besondere Meinung der Gesundheitsfachpersonen des Kantons wider? Wenn sie zuverlässig und objektiv ist, warum wurde ihre Veröffentlichung aufgeschoben, und warum musste sie, wenn man den Medien glauben darf, angepasst werden?*

Ziel der Studie war es, die Faktoren für einen Verbleib der Pflegefachpersonen und FaGe im Beruf zu identifizieren. Zu diesem Thema existiert bereits umfangreiche internationale Literatur. Die HfG-FR und die GSD wollten die Meinung der im Kanton Freiburg bei privaten sowie bei öffentlichen Institutionen tätigen Personen einholen.

Das Projekt wurde von einem Team der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung der HfG-FR geleitet und durchgeführt. Die Steuerungsgruppe setzte sich aus 12 Vertreterinnen und Vertretern der Direktionen der Gesundheitsinstitutionen des Kantons Freiburg sowie des Personals zusammen: freiburger spital (HFR), OrTra Gesundheit und Soziales, Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), Sozialvorsorgeamt (SVA), Amt für Gesundheit (GesA), Verband des Personals öffentlicher Dienste (SSP-FR) für die FaGe, SBK, Clinique Générale Sainte-Anne, Daler-Spital, Vereinigung Freiburger Alterseinrichtungen und Spitex (AFISA-VFAS), HfG-FR.

Der Fragebogen wurde unter Berücksichtigung der wichtigsten Studien im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals entwickelt. Dabei erwies sich die Studie *STRAIN – Work-related stress among health professionals in Switzerland* (Peter et al., 2021) als relevant und wurde als wissenschaftliche Benchmark verwendet. Die Datenerhebung per Fragebogen wurde mit qualitativen Interviews mit Pflegekräften ergänzt. 1185 Personen nahmen an der Studie teil, was 25 % der Pflegefachpersonen und FaGe des Kantons entspricht. Dank der Umfrage konnte sich das Pflegepersonal aller Kantonsteile und aus unterschiedlichen Institutionen äussern. Die Ergebnisse aus Freiburg decken sich grösstenteils mit anderen Studien- und Umfrageergebnissen und sind somit zuverlässig. Die Zuverlässigkeit der Ergebnisse wird weiter durch die Studienmethodik untermauert, die sowohl quantitative als auch qualitative Methoden kombiniert.

Wie jeder in Auftrag gegebene Bericht wurde auch dieser kritisch beurteilt. In diesem Zusammenhang forderte der Staatsrat Ergänzungen und Präzisierungen zum öffentlichen Lohnsystem und zur Einreihung des beim Staat angestellten Pflegepersonals.

Der Bericht bietet eine gute Diskussionsgrundlage für weitere Überlegungen zu Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in öffentlichen und privaten Institutionen. Einige der Empfehlungen decken sich mit Feststellungen, die den Direktionen der Gesundheitseinrichtungen bereits bekannt sind – und die im Übrigen nicht auf diese Studie gewartet haben, um konkrete Massnahmen umzusetzen (siehe auch [Medienmitteilung vom 9. September 2024](#)).

Der Staatsrat wollte parallel zur Veröffentlichung des HfG-FR-Berichts eine konkrete Massnahme vorschlagen, weshalb die Veröffentlichung aufgeschoben wurde.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-184

Rémunération du travail infirmier de l'HFR

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.07.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.07.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	27.02.2025

I. Question

Le 3 juillet dernier, les députés Pierre Mauron et Chantal Pythoud-Gaillard ont déposé une question (2024-GC-173) concernant les résultats de l'étude HEdS-FR, « dont l'objectif est d'identifier les principales mesures susceptibles d'augmenter la durée d'activité professionnelle du personnel soignant ». A ce jour, les conclusions de cette étude ne sont toujours pas connues officiellement, mais selon les différents échos parus dans la presse, elles devraient notamment aller dans le sens d'une revalorisation salariale.

En novembre 2021, la RTS a publié une enquête dont il est ressorti que le personnel infirmier de l'hôpital fribourgeois (ci-après : HFR) était parmi le mieux rémunéré de Suisse romande, juste derrière celui des Hôpitaux universitaires de Genève (ci-après : HUG).

Dans leur question, les députés Pierre Mauron et Chantal Pythoud-Gaillard affirment que les Cantons de Vaud, du Valais et de Neuchâtel « présentent des avancées intéressantes, - (tandis que) Fribourg n'a toujours pas bougé, au risque de faire fuir les infirmières et infirmiers dont nous avons tant besoin vers d'autres cieux ». A nouveau, la revalorisation de « la rémunération du travail infirmier » est au centre de cette réflexion.

Force est donc de constater que ces deux sources sont clairement contradictoires et que les décisions qui pourraient en découler seraient lourdes de conséquences.

Le budget 2025 de l'Etat de Fribourg, en cours d'élaboration, présente en effet, selon les premières annonces, un important déficit. Une augmentation des salaires du personnel infirmier aura des répercussions significatives sur les finances de l'HFR et donc sur les finances de l'Etat. Partant, à en croire l'enquête de la RTS, il semble que si les salaires fribourgeois sont élevés en comparaison intercantonale, il ne serait pas raisonnable de les augmenter encore.

A contrario, des salaires trop bas pourraient aggraver la pénurie de personnel et donc la qualité des prestations de l'HFR. Il est à noter que cette pénurie de personnel a été l'un des principaux arguments pour rejeter l'initiative H24 lors des récentes votations. En d'autres termes, si l'on suit le raisonnement des députés Mauron et Pythoud-Gaillard, c'est en raison de salaires trop bas qu'une pénurie de personnel frappe particulièrement l'HFR et, par conséquent, l'étendue et la qualité de ses prestations, dont les urgences régionales faisaient partie intégrante.

Pour que le Grand Conseil puisse y voir clair avant de rendre ses décisions notamment sur le budget 2025, je remercie le Conseil d'Etat d'apporter des réponses aux interrogations suivantes :

1. Sur le modèle de l'enquête menée par la RTS, un comparatif clair des rétributions du personnel infirmier de l'HFR, des HUG, du CHUV, de l'Hôpital du Valais, du groupe Insel, du RHNe ainsi que des principaux établissements privés du canton pourrait-il être communiqué dans les meilleurs délais, soit, idéalement, en même temps que la réponse à la présente question ?
2. Le niveau salarial du personnel infirmier de l'HFR est-il un facteur important de la pénurie de personnel que connaît en particulier le Canton de Fribourg et, si oui, pourquoi n'y a-t-on pas remédié plus tôt ?
3. L'étude HEdS-FR est-elle fiable et objective ou ne reflète-t-elle que l'avis particulier des professionnels de la santé du canton ? Si elle est fiable et objective, pourquoi avoir différé sa publication et pourquoi, à en croire les médias, a-t-elle dû être adaptée ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à relever que depuis le dépôt de la question, le rapport de la Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR // HES-SO) mandaté par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) du canton de Fribourg : [« Identification des facteurs permettant de rester plus longtemps dans la profession infirmière ou ASSC »](#) a été rendu public en date du 9 septembre 2024.

Le Conseil d'Etat estime que le rapport de la HEdS-FR, qui s'intéresse aux aspects pouvant retenir dans la profession les infirmiers et infirmières, ne peut être comparé au reportage de la RTS. Les affirmations contenues dans ce dernier se concentrant sur le seul aspect salarial ont par ailleurs été contestées par les représentant-e-s des infirmiers et infirmières.

Le rapport de la HEdS-FR, dans un objectif d'améliorer l'attractivité des professions infirmières et ASSC ainsi que de retenir le personnel infirmier dans la profession, a relevé une vingtaine de recommandations. Une majorité d'entre elles est d'ordre opérationnel et organisationnel et certaines sont déjà en vigueur dans diverses institutions.

Lors de la diffusion du rapport en septembre 2024, le Conseil d'Etat a présenté une première mesure proposée par l'HFR et le RFSM allant dans le sens d'améliorer les conditions de travail en instaurant une permanence infirmière planifiée permettant de diminuer le recours « en dernière minute » au personnel. Dans ce cadre, le canton octroie ainsi un financement pour 18 EPT en 2025 pour un montant de près de 2.2 millions de francs. Sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, cette mesure fera l'objet d'une évaluation ultérieure à fin 2025 afin de mesurer ses effets notamment sur la diminution des heures supplémentaires et de l'absentéisme, la satisfaction du personnel face à une amélioration de la conciliation vie privée et vie professionnelle et la diminution de fermeture de lits/services liée au manque de personnel.

Le groupe de travail institué dans le cadre du comité de pilotage « Soins Infirmiers » planche sur les recommandations du rapport et des propositions de mesures.

Le Conseil d'Etat précise encore que les comparaisons entre cantons ne sont pas toujours pertinentes dans ce cadre. En effet, certains cantons procèdent à un rattrapage d'éléments qui existent déjà depuis des années dans le canton de Fribourg. On peut ainsi citer l'harmonisation des salaires entre les hôpitaux publics et les EMS et soins à domicile ou l'adaptation des salaires du personnel des soins, mesures qui représentent à elles seules plusieurs dizaines de millions de francs et qui sont déjà réalisées dans le canton de Fribourg (voir aussi réponse à la question 2024-GC-173).

1. *Sur le modèle de l'enquête menée par la RTS, un comparatif clair des rétributions du personnel infirmier de l'HFR, des HUG, du CHUV, de l'Hôpital du Valais, du groupe Insel, du RHNe ainsi que des principaux établissements privés du canton pourrait-il être communiqué dans les meilleurs délais, soit, idéalement, en même temps que la réponse à la présente question ?*

Selon une comparaison salariale réalisée par les principaux hôpitaux romands, Fribourg se classe en deuxième position, aussi bien pour le salaire annuel minimum que pour le salaire annuel maximum, juste derrière le canton de Genève où le coût de la vie est nettement plus élevé que dans le canton de Fribourg. Nous vous présentons ci-dessous la situation salariale¹ 2024 au niveau romand pour la fonction d'infirmier-ière.

	Salaire minimum	Différence en CHF	Différence en %		Salaire maximum	Différence en CHF	Différence en %
GE	87 958,00	10 598,90	13,7		118 926,00	1 957,85	1,67
FR	77 359,10				116 968,15		
Neuchâtel	72 100,90	-5 258,20	-6,79		102 383,30	-14 584,85	-12,46
Valais	72 436,65	-4 922,45	-6,36		101 797,15	-15 171,00	-12,97
VD HRC ²	73 410,00	-3 949,10	-5,1		99 840,00	-17 128,15	-14,64
Jura	66 664,00	-10 695,10	-13,82		92 092,00	-24 876,15	-21,27

2. *Le niveau salarial du personnel infirmier de l'HFR est-il un facteur important de la pénurie de personnel que connaît en particulier le Canton de Fribourg et, si oui, pourquoi n'y a-t-on pas remédié plus tôt ?*

S'agissant de la pénurie de personnel et selon le Swiss Job Market Index du dernier trimestre 2024, le marché de l'emploi se rapproche de plus en plus de la situation pré-pandémique et le nombre de postes à pourvoir continue à diminuer. Ceci est particulièrement notable dans le secteur des soins infirmiers. Par conséquent, la pénurie, qui avait atteint un niveau sans précédent durant les années 2022 et 2023, est de moins en moins perceptible, même si elle perdure dans certains secteurs de soins. L'étude Adecco [« Indice de la pénurie de main d'œuvre en Suisse 2024 »](#) confirme la tendance. Ainsi, si les spécialistes des métiers de la santé (médecins spécialisés, spécialistes des soins infirmiers ou pharmaciens) occupent de nouveau la première place du classement de la pénurie de main-d'œuvre, on constate néanmoins une atténuation sensible également dans cette catégorie par rapport à l'année précédente.

¹ Comparaison salariale transmise par l'HFR pour l'année 2024

² Hôpital Riviera Chablais

A noter encore que l'HFR, selon ce qu'il a décrit dans son projet de plan financier, en dehors de la période de pandémie, n'a pas fait face à une pénurie, à part dans des domaines très spécifiques dont notamment dans les spécialisations comme toutes les professions d'urgentiste paramédical et médical.

Il faut toutefois ajouter que la situation va encore évoluer durant ces prochaines années, au vu du vieillissement de la population et des besoins accrus que cela va générer dans le domaine des soins. Le risque de pénurie est bien là et il s'agit de l'anticiper. De plus, une pénurie ne se mesure pas qu'à l'aune d'un seul établissement de santé.

Même si les salaires fribourgeois sont plutôt élevés en rapport à ceux d'autres cantons, la question salariale est selon le personnel et les partenaires sociaux un des facteurs contribuant à la pénurie de personnel.

Ainsi, selon le rapport de la HEdS-FR, 61 % des soignant-e-s interrogés se disent insatisfaits de leur salaire. La question du salaire des infirmières, infirmiers et ASSC est largement représentée parmi les réponses aux questions ouvertes du questionnaire, ainsi que dans les entretiens avec les soignant-e-s.

Actuellement, plusieurs fonctions du domaine des soins sont en cours de réévaluation pour donner suite aux dépôts de différentes requêtes de décisions formelles. En principe, le Conseil d'Etat devrait rendre les décisions d'ici la fin de l'été 2025.

3. L'étude HEdS-FR est-elle fiable et objective ou ne reflète-t-elle que l'avis particulier des professionnels de la santé du canton ? Si elle est fiable et objective, pourquoi avoir différé sa publication et pourquoi, à en croire les médias, a-t-elle dû être adaptée ?

Le but de l'étude était d'obtenir l'avis des infirmières, infirmiers et ASSC sur les facteurs qui les font rester dans leur profession. Une abondante littérature internationale existe sur le sujet. La HEdS-FR et la DSAS souhaitaient obtenir l'avis des personnes exerçant dans le canton de Fribourg. L'étendue des personnes interrogées couvrait aussi bien les institutions de soins privées que publiques.

Le projet a été mené et réalisé par une équipe de la Recherche appliquée et développement de la HEdS-FR. Un groupe de pilotage a été formé, composé de 12 représentant-e-s des directions des institutions de santé du canton de Fribourg et des instances représentant le personnel : l'Hôpital fribourgeois (HFR), l'OrTra Santé-Social, le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), le Service de la prévoyance sociale (SPS), le Service de la santé publique (SSP), les Syndicats des services publics Fribourg (SSP-FR), en qualité de représentant des ASSC, l'ASI, la Clinique Générale Sainte-Anne, l'Hôpital Daler, l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et de soins à domicile (AFISA-VFAS), ainsi que la HEdS-FR.

Le questionnaire a été développé en consultant les principales études traitant des conditions de travail du personnel soignant. L'étude STRAIN « Stress lié au travail chez les professionnels de la santé en Suisse » (Peter et al., 2021) s'est révélée pertinente et a été utilisée comme un repère scientifique. La récolte de données par questionnaire a été complétée par des entretiens qualitatifs réalisés avec un panel de soignant-e-s. 1185 personnes ont participé au questionnaire, soit 25 % des soignant-e-s et ASSC du canton. Cette enquête a permis de donner la parole aux soignant-e-s œuvrant dans tout le canton et dans tout type de milieu de soins. Les réponses des soignant-e-s fribourgeois sont en grande partie en cohérence

avec d'autres résultats d'études et d'enquête ce qui y confère une fiabilité. La fiabilité des résultats est aussi corroborée par la méthodologie alliant autant la quantitatif que le qualitatif.

Comme pour tout rapport mandaté, celui-ci a fait l'objet d'une lecture critique. Le Conseil d'Etat a demandé de le compléter avec des ajouts et précisions relatifs au système salarial public et aux classifications du personnel soignant de l'Etat.

Ce rapport constitue une bonne base de discussion pour poursuivre la réflexion sur les mesures d'amélioration des conditions de travail dans les institutions publiques et privées. Certaines des recommandations rejoignent pleinement des constats déjà connus par les directions d'établissements dans le domaine de la santé qui n'ont d'ailleurs pas attendu cette étude pour mettre en place des mesures concrètes (voir aussi [communiqué de presse du 9 septembre 2024](#)).

Le Conseil d'Etat a souhaité, en parallèle à la publication du rapport HEdS-FR, proposer une mesure concrète, d'où une parution différée.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-185

Ladestationen: Was rechtfertigt den Eifer des Kantons?

Urheber:	Clément Christian / Dafflon Hubert
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	29.07.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	29.07.2024
Antwort des Staatsrats:	27.02.2025

I. Anfrage

Am 1. Januar 2024 hat der Staatsrat im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) für Ladestationen für Elektrofahrzeuge die Baubewilligungspflicht nach dem vereinfachten Verfahren eingeführt (Art. 85 Abs. f1). Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Zusammenhang mit einem Einzelwohnhaus sind nach Artikel 87 Abs. b1 davon ausgenommen.

Laut Swiss eMobility (siehe [Orientierungshilfe für Baubewilligungsverfahren von Ladestationen](#)) ist Freiburg zusammen mit Schwyz, Zug und Zürich einer der wenigen Kantone, die eine solche kantonale Vorschrift erlassen haben; drei weitere Kantone verfügen über Ad-hoc-Lösungen auf Gemeindeebene. Die anderen Kantone, darunter auch die Westschweizer Kantone, scheinen keine solchen rechtlichen Vorgaben zu kennen.

Die Installation von Ladestationen in Zusammenhang mit einem Einzelwohnhaus reicht nicht aus für die Elektrifizierung der individuellen Mobilität. Es braucht auch Ladestationen am Arbeitsplatz und bei Mehrfamilienhäusern. Die zusätzliche Anforderung des Kantons Freiburg, die von der Mehrheit der Kantone offensichtlich nicht als nötig erachtet wird, stellt eine kaum zu rechtfertigende Erschwernis dar. Sie verursacht zusätzliche Kosten, verlangsamt das Verfahren, belastet die Verwaltung und ist nicht im Sinne der Klimapolitik.

Daher erlauben wir uns, folgende Fragen zu stellen:

1. Wie ist die Installation von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in den Westschweizer Kantonen geregelt?
2. Wie begründet der Kanton Freiburg diese neue Vorgabe?
3. Hätte er nicht darauf verzichten können? Andere Kantone kennen keine solche Baubewilligungspflicht.

II. Antwort des Staatsrats

Wie der Staatsrat im erläuternden Bericht zur Änderung des RPBR, die am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, bezüglich der Flexibilisierung des Bewilligungsverfahrens dargelegt hat, muss die Frage der Bewilligungspflicht und -befreiung im Zusammenhang mit Artikel 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) betrachtet werden, der besagt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Die Kantone können nicht von der Bewilligungspflicht befreien, was laut dieser Bestimmung bewilligungspflichtig ist; sie können umgekehrt jedoch Objekte, die a priori von der Bewilligungspflicht befreit sind, der Bewilligungspflicht unterstellen. Der Spielraum der Kantone, bestimmte Arbeiten von der Bewilligungspflicht zu befreien, ist also relativ gering. Allerdings sind die von der Bewilligungspflicht ausgenommenen Objekte von Kanton zu Kanton verschieden und es besteht keine wirkliche Einheitlichkeit in der Anwendung von Artikel 22 Abs. 1 RPG: Da der Begriff der Bewilligungspflicht unbestimmt ist, kann er von Kanton zu Kanton zu unterschiedlichen Lösungen führen, mit einem mehr oder weniger restriktiven oder flexiblen Ansatz für bestimmte Objekte.

Ziel der Änderung des RPBR war eine Lockerung der Baubewilligungspflicht (vereinfachtes statt ordentliches Verfahren) und eine möglichst grosse Ausdehnung der von der Baubewilligungspflicht befreiten Objekte. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Staatsrat beschlossen, bestimmte Arbeiten von geringfügiger Bedeutung, die bisher dem ordentlichen Verfahren unterstellt waren, dem vereinfachten Verfahren zu unterstellen, was im Hinblick auf Artikel 22 RPG sinnvoll ist, da alle in Artikel 84 (ordentliches Verfahren) und Artikel 85 RPBR (vereinfachtes Verfahren) aufgeführten Objekte ohnehin dem Bundesrecht entsprechen und somit bewilligungspflichtig sind. Zudem hat er die Liste der von der Bewilligungspflicht ausgenommenen Objekte erheblich erweitert.

Der Staatsrat stützte sich dabei auf die Überlegungen der ständigen Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter und des BRPA zusammensetzt. Diese war bei ihren Überlegungen aufgrund des vor der Änderung des RPBR geltenden Rechts und des erweiterten Anwendungsbereichs von Artikel 22 RPG von der Prämisse ausgegangen, dass nur die in Artikel 87 Abs. 1 RPBR genannten Bauten und Anlagen von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden können. Sie hielt zudem fest, dass die Ladestationen für Elektrofahrzeuge nicht zu diesen Objekten gehörten und somit von Gesetzes wegen grundsätzlich bewilligungspflichtig sind. Um dennoch mehr Flexibilität zu erreichen, schlug sie vor, diese Ladestationen dem vereinfachten Verfahren zu unterstellen und gleichzeitig auf eine Lockerung der Formerfordernisse hinarbeiten, was der Staatsrat in seiner Verordnung umgesetzt hat (vgl. Änderung von Art. 89 Abs. 4 RPBR betreffend Formerfordernisse für das vereinfachte Verfahren). Im Rahmen der externen Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, diese Anforderung dahingehend zu lockern, dass nur öffentliche Ladestationen dem vereinfachten Verfahren unterliegen, während Ladestationen für den privaten Gebrauch von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden sollten. Die Arbeitsgruppe war der Ansicht, dass es aus technischer Sicht dennoch gerechtfertigt ist, die Installation neuer Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Verbindung mit bestehenden Mehrfamilienhäusern dem vereinfachten Verfahren zu unterstellen. Grund dafür ist die Typologie dieser Gebäude, die im Vergleich zu Einfamilienhäusern zusätzliche Anforderungen stellen können, insbesondere betreffend die Erhöhung der Ladeleistung im Vergleich zu einer Standardstation (11 kW), die für den Anschluss an bestehende Gebäude erforderlichen Aussenanschlussarbeiten sowie mögliche Brandschutzanforderungen aufgrund des Vorhandenseins von Gemeinschaftsräumen oder Anlagen in der Nähe von Fluchtwegen.

Die RIMU hat sich in ihrem Bericht über die externe Vernehmlassung diesem Vorschlag angeschlossen und der Staatsrat hat den Vorschlag mit den Erläuterungen im Bericht zur Verordnung zur Änderung des RPBR angenommen.

Der Staatsrat anerkennt, dass die Lösung im Rahmen der am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Änderung des RPBR in der Tat restriktiver ist als die von der Mehrheit der Kantone vorgesehenen Lösungen für die Installation von Ladestationen für Elektrofahrzeuge. Er verpflichtet sich, die Frage auf der Grundlage einer Befragung der anderen Kantone erneut zu prüfen und im Rahmen einer nächsten Änderung des RPBR, die verschiedene Änderungsvorschläge zur Optimierung des Baubewilligungsverfahrens enthalten wird, eine Lockerung vorzusehen. Unabhängig davon gilt: Das Fehlen eines Verwaltungsverfahrens entbindet die Eigentümerschaft nicht von der Pflicht, sich beim Verteilnetzbetreiber zu vergewissern, dass die Anlage ohne Probleme für die Stromversorgung des betreffenden Gebiets realisiert werden kann (Technisches Anschlussgesuch TAG).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt.

1. Wie ist die Installation von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in den Westschweizer Kantonen geregelt?

In den Kantonen Jura, Waadt und Wallis sind Ladestationen für Elektrofahrzeuge auf bestehenden Parkplätzen von Ein- und Mehrfamilienhäusern sowie von Geschäftsgebäuden auf Privatgrundstücken von der Bewilligungspflicht befreit. Auch im Kanton Genf ist die Installation von Ladestationen grundsätzlich nicht bewilligungspflichtig. Sind jedoch mehrere Anlagen geplant (z. B. Mehrfamilienhäuser, Unternehmen), ist ein Baugesuch obligatorisch. Im Kanton Neuenburg darf die Kapazität der Ladestation 2 m³ nicht übersteigen, ansonsten ist eine Baubewilligung erforderlich. Aus Kontakten mit verschiedenen Kantonen geht jedoch hervor, dass angesichts der raschen Entwicklung dieser Technologie die zuständigen Behörden ihre Praxis laufend anpassen müssen.

2. Wie begründet der Kanton Freiburg diese neue Vorgabe?

Der Staatsrat hat die Bewilligungspflicht für elektrische Ladestationen im Vergleich zu der vor der jüngsten Änderung des RPBR geltenden Regelung gelockert. Er hat sich auf technische Kriterien und auf die Rückmeldungen aus der internen Vernehmlassung gestützt beim Entscheid, Ladestationen für Elektrofahrzeuge bei Einfamilienhäusern anders zu behandeln als bei Mehrfamilienhäusern.

3. Hätte er nicht darauf verzichten können? Andere Kantone kennen keine solche Baubewilligungspflicht.

Der Staatsrat hat eine Entscheidung getroffen, die sich in den rechtlichen Rahmen der Artikel 22 RPG und 135 RPBG einfügt, und einen Schritt in Richtung einer Lockerung der Verfahren unternommen. In Übereinstimmung mit der Mehrheit der anderen Kantone, die die Vorgabe aufgegeben haben, verpflichtet sich der Staatsrat, die Vorgaben im Rahmen der nächsten Änderung des RPBR anzupassen, und hierfür insbesondere die Relevanz der ursprünglich festgelegten Kriterien zu analysieren.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-185

Bornes de recharge : quelle justification pour le zèle du canton ?

Auteurs :	Clément Christian / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	29.07.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	29.07.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	27.02.2025

I. Question

Depuis le 1^{er} janvier 2024, le Conseil d'Etat a introduit, dans le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC), l'obligation de permis de construire selon la procédure simplifiée pour la pose de bornes de recharge pour véhicules électriques (art. 85 al. f1). Les bornes de recharge pour véhicules électriques en relation avec une habitation individuelle en sont toutefois exemptées (art. 87 al. b1).

Selon Swiss eMobility (voir [Moyens d'orientation pour procédures d'autorisation de construire des stations de recharge](#)), Fribourg est l'un des rares cantons avec Schwyz, Zoug et Zurich à poser une telle exigence cantonale, trois autres ayant des solutions communales ad hoc. Les autres, y compris les cantons romands, ne semblent pas poser de telles exigences.

L'installation de bornes de recharge hors du domicile, sur le lieu de travail et dans les immeubles locatifs est un enjeu primordial pour l'électrification de la mobilité individuelle. Cette exigence supplémentaire fribourgeoise, que la majorité des cantons n'estime pas nécessaire, est une complication dont on peine à trouver la justification. Elle entraîne des coûts supplémentaires et ralentit la procédure, surcharge l'administration et ne va pas dans le sens d'une politique climatique.

Aussi, nous nous permettons de poser les questions suivantes :

1. Comment l'installation des bornes de recharge pour véhicules électriques est-elle réglementée dans les cantons romands ?
2. Comment le canton de Fribourg justifie-t-il cette nouvelle exigence ?
3. Pourquoi n'aurait-il pas pu s'en passer ? D'autres cantons ne l'exigent pas.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le Conseil d'Etat l'a expliqué dans le rapport explicatif accompagnant la modification du ReLATeC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 concernant l'assouplissement de la procédure d'autorisation, la question de l'obligation et de la dispense de permis doit être examinée en relation avec l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui dispose qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Les cantons ne peuvent pas dispenser d'autorisation ce qui relève de cet alinéa ; ils peuvent toutefois assujettir à autorisation des projets qui n'en relèvent pas a priori. La marge de manœuvre des cantons pour dispenser certains travaux de l'obligation de permis est donc relativement faible. Cela dit, les objets dispensés de l'obligation de permis varient d'un canton à l'autre et il n'existe pas une véritable uniformité dans l'application de l'art. 22 al. 1 LAT. Comme la notion d'obligation de permis est indéterminée, il va de soi qu'elle peut conduire à des solutions différentes d'un canton à l'autre, avec une approche plus ou moins restrictive ou plus souple sur certains objets.

En l'occurrence, le but de la modification du ReLATeC était de procéder à un assouplissement des objets soumis à permis de construire (entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée), en élargissant simultanément dans la mesure du possible ceux qui pouvaient être dispensés d'une telle obligation. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'Etat a décidée de faire passer certains travaux de moindre importance qui étaient soumis jusqu'alors à la procédure ordinaire en procédure simplifiée, ce qui ne posait pas de problème particulier par rapport à l'art. 22 LAT dans la mesure où l'ensemble des objets énumérés aux art. 84 (procédure ordinaire) et 85 ReLATeC (procédure simplifiée) répondent de toute manière à l'exigence du droit fédéral puisqu'ils sont ainsi soumis à autorisation. En outre, il a élargi de manière significative la liste des objets dispensés de l'obligation de permis.

Le Conseil d'Etat s'est appuyé sur les réflexions du groupe de travail permanent composé de représentants des préfectures et du SeCA, lequel était parti du postulat selon lequel, en vertu du droit en vigueur avant la modification du ReLATeC et du champ d'application étendu de l'art. 22 LAT, seules pouvaient être dispensées de l'obligation de permis les constructions et installations mentionnées à l'art. 87 al. 1 ReLATeC. Or, les bornes de recharge pour véhicules électriques n'étaient pas mentionnées dans ces objets de sorte que sur le plan juridique, elles devaient en principe être soumises à l'obligation de permis. Dans l'esprit de l'assouplissement recherché, le groupe de travail a donc proposé dans un premier temps de soumettre ces bornes à la procédure simplifiée, étant entendu qu'il conviendrait de travailler en parallèle à un allègement des exigences formelles pour cette procédure, comme l'a d'ailleurs prévu le Conseil d'Etat dans son ordonnance (cf. art. 89 al. 4 ReLATeC). Dans le cadre de la consultation externe, des propositions ont été faites afin que cette exigence soit allégée afin que seules les bornes de recharge publiques soient soumises à la procédure simplifiée, les bornes de recharge prévues pour l'usage privé devant elles être dispensées de l'obligation de permis. Le groupe de travail a estimé que sur le plan technique, il se justifiait tout de même de soumettre à la procédure simplifiée l'installation de nouvelles bornes de recharge pour les véhicules électriques en relation avec les bâtiments d'habitation collective existants pour des motifs liés à la typologie même de ces bâtiments dont la réalisation peut poser des exigences supplémentaires par rapport aux habitations individuelles, s'agissant notamment d'une augmentation de la puissance de recharge par rapport à une station standard (11 kW), des travaux de raccordement extérieur nécessaires pour le raccordement des bâtiments existants ainsi que d'éventuelles exigences en matière de protection-incendie compte tenu de la présence des locaux communs, voire d'installations situées à proximité de voies de fuite.

Dans son rapport sur la consultation externe, la DIME s'est ralliée à cette proposition qui a finalement été retenue par le Conseil d'Etat, avec les explications figurant dans le rapport explicatif accompagnant l'ordonnance modifiant le ReLATEC.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la solution proposée dans le cadre de la modification du ReLATEC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 est effectivement plus restrictive que celles prévues par la majorité des cantons concernant l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques. Il s'engage à réexaminer la question sur la base d'une consultation des autres cantons et prévoir un assouplissement dans le cadre d'une prochaine modification du ReLATEC qui comprendra diverses propositions de modification pour optimiser le processus de permis de construire. Il est à relever, qu'une absence de procédure administrative n'enlèvera pas le fait que le ou la propriétaire devra s'assurer auprès du gestionnaire du réseau de distribution (GRD) que l'installation peut être réalisée sans que cela ne cause un problème pour l'alimentation électrique de la zone concernée (Demande de Raccordement Technique – Procédure DRT).

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

1. Comment l'installation des bornes de recharge pour véhicules électriques est-elle réglementée dans les cantons romands ?

Dans les cantons du Jura, Vaud et Valais, les bornes de recharge pour véhicules électriques sur les parkings existants des habitations individuelles, collectives ainsi que des immeubles commerciaux sur des terrains privés sont dispensées de l'obligation de permis. Dans le canton de Genève, l'installation de telles bornes ne nécessite pas non plus d'autorisation. Toutefois, si plusieurs installations sont envisagées (immeubles résidentiels collectifs, entreprises, p. ex.), une demande d'autorisation de construire est obligatoire. Dans le canton de Neuchâtel, la capacité de la station de recharge ne doit pas être supérieure à 2 m³ – sinon l'installation est soumise à une autorisation de construire. Cela étant dit, il ressort des contacts pris auprès de divers cantons que, compte tenu de l'évolution rapide de cette technologie, que les autorités compétentes doivent continuellement adapter leurs pratiques de cas en cas.

2. Comment le canton de Fribourg justifie-t-il cette nouvelle exigence ?

Le Conseil d'Etat a assoupli l'obligation de permis pour les bornes de recharge électrique par rapport au droit qui était en vigueur avant la modification du ReLATEC récemment adoptée. Il s'est appuyé sur des critères techniques et les retours d'une consultation interne pour justifier un traitement différencié entre les bornes de recharge pour véhicules électriques prévues dans des habitations individuelles et celles installées dans les habitations collectives, ces critères étant liés aux exigences supplémentaires qui se posent en cas de travaux effectués dans ces dernières.

3. Pourquoi n'aurait-il pas pu s'en passer ? D'autres cantons ne l'exigent pas.

Le Conseil d'Etat a fait un choix qui s'inscrit dans le cadre juridique posé par les articles 22 LAT et 135 LATEC en faisant un pas dans le sens d'un assouplissement des procédures. Dans la majorité où une majorité des autres cantons ont abandonné cette exigence, le Conseil d'Etat s'engage à adapter ses exigences dans ce sens dans le cadre de la prochaine modification du ReLATEC, notamment en analysant la pertinence des critères qui avaient été initialement retenus.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-186

Pflegepersonalmangel am HFR – Mythos oder Realität?

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	07.08.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	07.08.2024
Antwort des Staatsrats:	27.02.2025

I. Anfrage

Am 6. August 2024 erschien in der Rubrik *Régions* der Zeitung *La Liberté* der Artikel «Freinés aux portes de l'hôpital», in dem das Anstellungsverfahren für Pflegepersonal, insbesondere von jungen Menschen aus dem Kanton am Ende ihrer Ausbildung an der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR), hinterfragt wird.

Aus dem Artikel geht hervor, dass die verfügbaren Stellen vom Budget, von Austritten und von Kündigungen abhängen. Gemäss einer Kommunikationsbeauftragten des HFR hat das Spital derzeit nur wenige offene Stellen für Pflegefachpersonen.

De facto scheint das HFR also keinen Mangel an Pflegefachpersonen zu haben. Anstellungen würden vor allem aus haushaltspolitischen Erwägungen erfolgen.

Der angebliche Fachkräftemangel am HFR wird gebetsmühlenartig als Vorwand genutzt, um namentlich den Abbau bestimmter Spitalleistungen und die Aufwertung der Funktion insbesondere auf Lohnebene zu rechtfertigen (Anfrage 2024-GC-173, Mauron Pierre, Pythoud-Gaillard Chantal; Medienmitteilung des VPOD Freiburg über den Bericht der HfG-FR «Ermittlung der Faktoren für eine längere Berufsverweildauer von Pflegefachpersonen und Fachpersonen Gesundheit» [auf Französisch]). Zur Erinnerung: Der Mangel an Pflegefachpersonen war eines der Hauptargumente für die Ablehnung der Initiative H24.

In Ergänzung zu meiner vorangehenden Anfrage zu diesem Thema (Anfrage 2024-GC-184) bitte ich den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gibt es am HFR einen Mangel an Pflegefachpersonen?
 - a) Wenn ja, kann das Anstellungsverfahren rasch optimiert werden?
 - b) Wenn ja, welche Massnahmen wurden zur Behebung des Mangels ergriffen? (siehe auch Anfrage 2024-GC-184)
2. Aus dem Artikel der *La Liberté* geht hervor, dass junge HfG-Absolventinnen und -Absolventen am HFR überwiegend mit einem befristeten Vertrag angestellt werden. Was sind die Gründe dafür?
3. Für welche Pflegefunktionen bekundet das HFR Rekrutierungsschwierigkeiten aufgrund des Fachkräftemangels? Welche Massnahmen wurden zur Lösung dieses Problems ergriffen?

II. Antwort des Staatsrats

Personalmangel

In Bezug auf den Personalmangel und gemäss Swiss Job Market Index für das letzte Quartal 2024 nähert sich der Arbeitsmarkt zunehmend dem Vor-Pandemie-Niveau an, und die Zahl der offenen Stellen nimmt weiter ab. Dies ist besonders im Pflegebereich bemerkenswert. Folglich ist der Mangel, der in den Jahren 2022 und 2023 ein noch nie dagewesenes Ausmass erreicht hatte, immer weniger spürbar, auch wenn er in einigen Pflegebereichen anhält. Der [«Fachkräftemangel Index Schweiz 2024»](#) von Adecco bestätigt diesen Trend. Die Gesundheitsfachberufe (Fachärztinnen/-ärzte, Pflegefachpersonen oder Apotheker/innen) belegen zwar erneut die Spitzenposition im Ranking, im Vergleich zum Vorjahr ist jedoch auch in dieser Berufsgruppe eine spürbare Entspannung zu verzeichnen.

Das HFR hatte gemäss Finanzplanentwurf ausserhalb der Pandemieperiode keinen Personalmangel zu verzeichnen; eine Ausnahme bilden sehr spezifische Bereiche, insbesondere Spezialisierungen wie alle paramedizinischen und medizinischen Notfallberufe.

Die Situation wird sich in den nächsten Jahren jedoch aufgrund der Bevölkerungsalterung und der damit einhergehenden Erhöhung des Pflegebedarfs weiter verändern. Das Risiko eines Mangels ist Tatsache und muss antizipiert werden. Ausserdem lässt sich ein Mangel nicht nur an einer einzelnen Gesundheitsinstitution messen.

Der Staat und die Institutionen fortsetzen die schrittweise Umsetzung von Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für einen längeren Verbleib im Pflegeberuf auf der Grundlage des Berichts der HfG-FR.

Anstellungen am HFR

Das HFR verfolgt das Ziel, junge Absolventinnen und Absolventen aus dem Kanton zu rekrutieren. Das Anstellungsverfahren am HFR ist digitalisiert und junge Absolventinnen und Absolventen können ihre Bewerbung für die verschiedenen Abteilungen des HFR gezielt über eine eigene Plattform einreichen – Anpassungen in Sachen Antwortfluss und -zeit wurden bereits vorgenommen. So wurden rund zehn junge Diplomierte eingestellt.

Am HFR gibt es nur wenige unbefristete Stellen. Wie andere Spitäler hat auch das HFR mit einer hohen Abwesenheitsquote zu kämpfen. Da dies die Teams belastet, stellt das HFR gewisse Mitarbeitende mit befristeten Verträgen ein. Für das Jahr 2024 entspricht dies 2,7 % der Verträge im Pflegebereich.

Aufgrund der hohen Abwesenheitsquote ist es dem HFR nicht mehr möglich, ausscheidendes Personal durch gleich viele Absolventinnen und Absolventen zu ersetzen wie früher. In der Vergangenheit konnte die Zeit zwischen Personalabgang und Anstellung junger Absolventinnen und Absolventen überbrückt werden; heute ist dies nicht mehr zu bewältigen und die Pflegequalität wäre stark beeinträchtigt.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-186

HFR, pénurie de personnel infirmier, mythe ou réalité ?

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	07.08.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	07.08.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	27.02.2025

I. Question

Le 6 août 2024, le journal *La Liberté* publiait en première page de son cahier « Régions » une enquête intitulée « Freinés aux portes de l'hôpital » remettant en cause le fonctionnement du recrutement du personnel infirmier, notamment des jeunes du canton en fin de formation à la Haute école de santé Fribourg (ci-après HEdS-FR).

Il apparaît dans cet article que « le nombre de places disponibles dépendrait du budget et des démissions et départs. L'HFR n'a actuellement pas beaucoup de postes d'infirmiers vacants », selon une spécialiste en communication de l'HFR.

De facto, il ne semble donc pas y avoir de pénurie de personnel infirmier à l'HFR. En revanche, son embauche résulterait surtout de considérations budgétaires.

Pourtant, la pénurie de personnel infirmier que connaîtrait l'HFR est une antienne répétée à l'envi pour justifier notamment la diminution de certaines prestations hospitalières et la revalorisation de la fonction sur le plan salarial en particulier (question 2024-GC-173, Mauron Pierre, Pythoud-Gaillard Chantal ; communiqué du SSP région Fribourg au sujet du rapport de la HEdS-FR : « Identifier les pistes permettant de faire face à la pénurie du personnel de santé »). Pour mémoire, la pénurie de personnel soignant a été l'un des principaux arguments invitant au rejet de l'initiative H24.

En complément à ma dernière question sur cette thématique (question 2024-GC-184), je remercie le Conseil d'Etat d'apporter ses réponses aux interrogations suivantes :

1. Y a-t-il pénurie de personnel infirmier à l'HFR ?
 - a) Si oui, une amélioration de la procédure d'embauche peut-elle être mise en œuvre rapidement ?
 - b) Si oui, toujours, quelles mesures ont été prises pour y remédier ? (reprise partielle de la question 2024-GC-184)
2. Selon l'article de *La Liberté*, les CDD prédominent sur les CDI lors de l'embauche de jeunes diplômés de l'HEdS-FR par l'HFR. Pourquoi ?
3. Pour quelles fonctions de personnel soignant l'HFR rencontre-t-il des difficultés de recrutement en raison d'une pénurie ? Quelles mesures ont été prises pour y remédier ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Pénurie de personnel

S'agissant de la pénurie de personnel et selon le Swiss Job Market Index du dernier trimestre 2024, le marché de l'emploi se rapproche de plus en plus de la situation pré-pandémique et le nombre de postes à pourvoir continue à diminuer. Ceci est particulièrement notable dans le secteur des soins infirmiers. Par conséquent, la pénurie, qui avait atteint un niveau sans précédent durant les années 2022 et 2023, est de moins en moins perceptible, même si elle perdure dans certains secteurs de soins. L'étude Adecco [« Indice de la pénurie de main d'œuvre en Suisse 2024 »](#) confirme la tendance. Ainsi, si les spécialistes des métiers de la santé (médecins spécialisés, spécialistes des soins infirmiers ou pharmaciens-ne-s) occupent de nouveau la première place du classement de la pénurie de main-d'œuvre, on constate néanmoins une atténuation sensible également dans cette catégorie par rapport à l'année précédente.

A noter encore que l'HFR, selon ce qu'il décrit dans son projet de plan financier, en dehors de la période de pandémie, n'a pas fait face à une pénurie, à part dans des domaines très spécifiques dont notamment dans les spécialisations comme toutes les professions d'urgentiste paramédical et médical.

Il faut toutefois ajouter que la situation va encore évoluer durant ces prochaines années, au vu du vieillissement de la population et des besoins accrus que cela va générer dans le domaine des soins. Le risque de pénurie est bien là et il s'agit de l'anticiper. De plus, une pénurie ne se mesure pas qu'à l'aune d'un seul établissement de santé.

Sur la base notamment du rapport de la HEdS-FR, l'Etat et les établissements poursuivent la mise en œuvre progressive de mesures pour améliorer les conditions de travail afin de permettre aux infirmiers et infirmières de rester plus longtemps dans la profession.

Engagements à l'HFR

L'objectif de l'HFR est de recruter en priorité les jeunes diplômé-e-s du canton. La procédure d'engagement à l'HFR est digitalisée et les jeunes diplômés sont au bénéfice d'une plateforme dédiée permettant de mieux orienter leur postulation dans les divers départements de l'HFR. Des corrections ont été amenées dans le flux et le délai de réponse. Ainsi, une dizaine de jeunes diplômés ont été engagés.

L'HFR ne dispose que de peu de postes de durée indéterminée. A l'instar d'autres hôpitaux, il doit aussi faire face à un fort taux d'absentéisme. Les équipes étant dès lors sous tension, l'HFR engage certains collaborateurs ou collaboratrices avec des contrats à durée déterminée. Pour l'année 2024, cela représente le 2,7 % des contrats dans le département des soins.

Le taux important d'absentéisme ne lui permet plus de remplacer le personnel quittant par autant de jeunes diplômés qu'auparavant. En effet, une période de latence trop longue, acceptable auparavant entre les départs du personnel en place et l'arrivée des jeunes diplômé-e-s, n'est plus gérable au quotidien et risquerait fortement de préjudicier la qualité des soins.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-187

Gibt es eine kohärente Politik gegen überhöhte Geschwindigkeit und übermässigen Lärm in unserem Kanton?

Urheber:	Kubski Grégoire / Clément Bruno
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	09.08.2024
Begründung:	---
Weitergeleitet SR:	09.08.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Am 26. Juli 2024 wurde ein betrunkenener 29-jähriger Raser von der Kantonspolizei mit 176 km/h auf einer Strecke mit zulässiger Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h in Corpataux angehalten. Einen Monat zuvor war ein Motorradfahrer auf dem Gebiet der Gemeinde Gruyères mit einer Geschwindigkeit von 165 km/h kontrolliert worden. Im Januar dieses Jahres wurde auf der Autobahn A1 auf der Höhe von Ried bei Kerzers ein Raser mit 248 km/h geblitzt. Die Fälle massiver Geschwindigkeitsüberschreitung häufen sich, was die Kantonspolizei am 28. März 2024 zu einer Medienmitteilung veranlasste, in der sie einen deutlichen Anstieg der Fälle von Via-Sicura-Geschwindigkeitsüberschreitungen feststellte: In knapp drei Monaten waren bereits neun Fälle registriert worden, während es im gesamten Jahr 2023 nur zehn gewesen waren.

Es scheint sich um ein Phänomen zu handeln, das sich in der Westschweiz ausbreitet, wie die jüngsten Beispiele von Raserrennen in Genf im Jahr 2023 und im Juli 2024 zeigen, wobei der erste Fall den tragischen Tod einer jungen Radfahrerin zur Folge hatte. Die zahlreichen anderen Raserdelikte, die 2024 in der gesamten Westschweiz festgestellt wurden (in Chexbres, im Vallée de Joux oder auch in Bovernier), sind nur die Spitze des Eisbergs. Dieser wächst mit den aufkommenden Posts von Extremgeschwindigkeiten, mit denen die gedankenlosen und rücksichtslosen «Heldentaten» in den Netzwerken TikTok und Snapchat veröffentlicht werden.

Im Zuge dessen sind die Freiburger Pässe und die Pässe, die in den Kanton Freiburg führen, insbesondere der Jaun, der Mittelberg, der Gurnigel oder Les Mosses, zu rechtsfreien Zonen geworden, sobald der Schnee schmilzt. Viele Autofahrende mit leistungsstarken Motoren und Motorradfahrende halten die Passstrassen für MotoGP- oder Formel-1-Rennstrecken, und die Behörden stören ihre mörderischen Aktivitäten nur gelegentlich durch das kurzzeitige Aufstellen seltener Radarfallen. Auch Verkehrsachsen wie die Route de l'Intyamont sind zu regelrechten Verbrecherboulevards geworden, so dass viele Familien ihre Kinder nicht mehr allein über die Strasse gehen lassen. Diese Exzesse gehen im Übrigen häufig mit Motorenlärm einher, der die gesetzlichen Grenzwerte überschreitet und besonders an Wochenenden und Feiertagen auftritt.

Am 24. April 2024 gaben der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt in einer Medienmitteilung bekannt, dass die Kriminalpolitik 2024–2027 auf die Bereiche Cyberkriminalität,

Betäubungsmittelhandel, organisierte Kriminalität und Finanzkriminalität sowie ungebührliches Verhalten und Unsicherheit abzielt. In der Pressemitteilung findet sich kein Wort zu irgendeiner Politik gegen überhöhte Geschwindigkeit im Strassenverkehr. Die Kantonspolizei führte zwar im Juni 2024 eine Präventionsaktion für Motorradfahrende durch und stellte dabei fest, dass ein bedeutender Teil der Unfälle der letzten Jahre auf «mangelnde Erfahrung» zurückzuführen ist. Doch die regelmässige Abwesenheit der Kantonspolizei am Jaunpass oder entlang der Route de l'Intyamon betrifft die Anwohnerschaft und andere Verkehrsteilnehmende und veranlasst die Verfasser, folgende Fragen zu stellen:

1. Gibt es eine kohärente Politik zur Bekämpfung von Geschwindigkeitsüberschreitungen im Kanton?
 - a) Wenn ja, wie sieht sie aus?
2. Welche Massnahmen wurden ergriffen, als sich herausstellte, dass Geschwindigkeitsüberschreitungen nach «Via Sicura» seit 2024 zunehmen?
3. Gab es in den letzten Jahren mehr Verurteilungen wegen Verstössen gegen Artikel 90 Absatz 2 SVG? Und wegen Verstössen gegen Artikel 90 Abs. 3 SVG?
4. Welches Geschlecht und welches Durchschnittsalter haben die Personen, die wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen nach Via Sicura verurteilt wurden?
5. Welche Gründe sehen die Kantonsbehörden für den Anstieg der Fälle von massiver Geschwindigkeitsüberschreitung?
6. Welche Massnahmen wollen die Kantonsbehörden als Reaktion auf diesen Anstieg ergreifen, Insbesondere auf den Freiburger Pässen und auf Strecken wie der Route de l'Intyamon?
7. Gibt es eine Koordination mit den Kantonspolizeien der Nachbarkantone bei Geschwindigkeitskontrollen auf Pässen, die der Kanton mit anderen teilt oder die an ihn angrenzen?
8. Gibt es eine Politik zur Bekämpfung von übermässigem Fahrzeuglärm?
9. Plant der Kanton das Aufstellen von Lärmradaren, wie sie in anderen Kantonen zum Einsatz kommen?

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

1. *Gibt es eine kohärente Politik zur Bekämpfung von Geschwindigkeitsüberschreitungen im Kanton?*
 - a) *Wenn ja, wie sieht sie aus?*

Gemäss Bundes- und Kantonsrecht ist für Geschwindigkeitskontrollen ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig. Die Tätigkeit in diesem Bereich konzentriert sich auf:

- > sicherheitsrelevante Fehlverhalten;
- > Gefahrenstellen;
- > Verstärkung des Gefühls bei Fahrzeuglenkenden, dass sie unabhängig von Zeit und Ort kontrolliert werden können.

Die Verkehrspolizei und -sicherheit verfügt dafür über technische Mittel, die sie sowohl präventiv als auch abschreckend und repressiv einsetzt. Überdies verfolgt die Verkehrssicherheitsstrategie der Kantonspolizei und der dafür zuständigen Einheit die folgenden Ziele:

- > Einschätzen der kantonalen Situation im Bereich Verkehrssicherheit (Verkehrsunfälle, Kriminalität, neue Phänomene, Sicherheitsgefühl usw.);
- > Ausrichten der Handlung an einer geeigneten Doktrin (Prävention – Abschreckung – Repression), um die Verkehrssicherheit zu verbessern;
- > Festlegen von Handlungsprioritäten, indem Mittel und Personal entsprechend eingesetzt werden, und Entwicklung von standardisierten Vorgehensweisen? unter Berücksichtigung der Situationseinschätzung und des präventiven, gesetzlichen oder sonstigen Kontextes;
- > Regelmässige Evaluation der Wirkung von Aktionen auf kantonaler Ebene;
- > Abschreckung, namentlich auf der Ebene der Kommunikation;
- > Koordinieren von Massnahmen für eine sichere Strasseninfrastruktur mit den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die Verkehrspolizei und -sicherheit analysiert also Phänomene und beschliesst eine geeignete Strategie, bei der sie auf Prävention, Abschreckung oder Repression setzt. Ein Beispiel dafür war die Aktion für junge Motorradfahrende, deren Analyse sich nicht auf die Geschwindigkeit, sondern auf die Unerfahrenheit konzentrierte.

Im Allgemeinen besteht bei der Verkehrssicherheit der erste Schritt in der bewährten Sichtbarkeit der Polizeipatrouillen durch regelmässige Präsenz auf allen Verkehrsachsen.

Für die Geschwindigkeit sind auf dem gesamten Freiburger Kantonsgebiet die Spezialistinnen und Spezialisten der Radargruppe zuständig. Wenn sich bei der Analyse der Messdaten herausstellt, dass die Zahl der Verstösse auf einer Strecke über der Norm liegt (5–10 % je nach Gerätetyp), werden sowohl mit demselben Gerätetyp als auch mit anderen Geräten neue Messungen gemacht. Wird das Ergebnis bestätigt, werden Massnahmen ergriffen und die zuständigen Dienste aufgebeten (z. B. zur Anpassung der Infrastruktur), um dem Phänomen beizukommen.

Verkehrsunfälle werden ebenfalls analysiert, um «Unfallschwerpunkte» im Freiburger Verkehrsnetz zu beheben und so die Gemeinde- und Kantonsbehörden gemäss Art. 6a des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) zu unterstützen.

Die Verkehrssicherheitsstrategie der Kantonspolizei umfasst also eine konstante Evaluation der Situation sowie die Anpassung der Aktion an bestimmte Bedürfnisse und Phänomene. Sie konzentriert sich auf gefährliche Verhaltensweisen, Gefahrenstellen und die Verstärkung des Kontrollgefühls der Fahrzeuglenkenden.

Die Anstrengungen der Polizei sind nicht nur auf die Kontrolle der Geschwindigkeit ausgerichtet, sondern auch auf die Behebung tieferliegender Ursachen von gefährlichem Verhalten. Die Sichtbarkeit der Patrouillen und die Analyse der Geschwindigkeitsdaten erlauben eine Anpassung von Massnahmen und Infrastruktur zur Verbesserung der Verkehrssicherheit.

2. Welche Massnahmen wurden ergriffen, als sich herausstellte, dass Geschwindigkeitsüberschreitungen nach «Via Sicura» seit 2024 zunehmen?

Die Kantonspolizei hat einige Geschwindigkeitsüberschreitungen nach dem Via-Sicura-Verfahren festgestellt, die gegenüber den Jahren 2021, 2022 und 2023 zugenommen haben. Die Zahlen von 2024 liegen jedoch deutlich unter jenen nach der Einführung des

Gesetzespakets im Jahr 2013: 27 Fälle im Jahr 2024 gegenüber durchschnittlich 44 Fällen von 2013 bis 2020.

Gemäss den bis 31. Dezember 2024 erfassten Daten wurden auf den Strassen des Kantons Freiburg 18 734 196 Fahrzeuge mittels Radar kontrolliert. Bei 148 564 gab es einen Verstoss (0,79 %). Bei den meisten Verstössen (95 %) handelt es sich um Übertretungen. Demzufolge haben letztes Jahr 99 % der kontrollierten Verkehrsteilnehmenden in Sachen Geschwindigkeit ein tadelloses Verhalten an den Tag gelegt. Nur 0,01 % mussten bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

Obwohl die Kantonspolizei die Entwicklung des Phänomens aufmerksam beobachtet, stellt sie im Moment keine besorgniserregende Tendenz fest, die besondere Massnahmen erfordern würde. Selbstverständlich werden keine Via-Sicura-Fälle toleriert.

3. Gab es in den letzten Jahren mehr Verurteilungen wegen Verstössen gegen Artikel 90 Absatz 2 SVG? Und wegen Verstössen gegen Artikel 90 Abs. 3 SVG?

Zunächst ist klarzustellen, dass die Absätze 2 und 3 von Art. 90 SVG nicht ausschliesslich auf Geschwindigkeitsüberschreitungen abzielen. Die Staatsanwaltschaft schlüsselt ihre Statistik nicht nach der Art der Verletzung von Verkehrsregeln, sondern nur nach Schweregrad auf (Verletzung, grobe Verletzung, vorsätzliche Verletzung).

Die Statistik präsentiert sich wie folgt.

Bei Art. 90 Abs. 2 SVG gab es in den letzten drei Jahren keinen Anstieg der Fälle:

	Bei der Staatsanwaltschaft erfasste Fälle	Abgeschlossene Verfahren
2022	1 254	1 214
2023	1 105	1 104
2024	1 154	1 143

Bei Art. 90 Abs. 3 SVG gab es hingegen einen erheblichen Anstieg:

	Bei der Staatsanwaltschaft erfasste Fälle	Abgeschlossene Verfahren
2022	15	20
2023	31	19
2024	39	29

4. Welches Geschlecht und welches Durchschnittsalter haben die Personen, die wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen nach Via Sicura verurteilt wurden?

Die folgenden Zahlen zu Art. 90 Abs. 3 SVG entsprechen den im Berichtsjahr abgeschlossenen Fällen:

	Art	Durchschnittsalter (bei Abschluss)
2022	18 Männer, 2 unbekannt	29 Jahre
2023	15 Männer, 1 Frau, 3 unbekannt	29 Jahre (bzw. 27 Jahre + ein 70-jährige Person)
2024	27 Männer, 2 unbekannt	28 Jahre

5. *Welche Gründe sehen die Kantonsbehörden für den Anstieg der Fälle von massiver Geschwindigkeitsüberschreitung?*

Zunächst müssen die Begrifflichkeiten geklärt werden. Es ist nicht die Zahl der Geschwindigkeitsüberschreitungen, die zunimmt, sondern die Zahl der Messungen, die von der Kantonspolizei aufgezeichnet wurden. Die Korrelation zwischen der Zunahme der Messungen und der Anzahl Fahrzeuglenkender, die zu schnell fahren, ist abstrakt. Das heisst, dass wir nicht von der Zunahme der Messungen auf einen Anstieg der massiv zu schnell fahrenden Fahrzeuglenkenden schliessen können. Obwohl hypothetisch, könnten wir die These aufstellen, dass die Zahl der Messungen zugenommen hat, während der Anteil der Fahrzeuglenkenden, die die Geschwindigkeitsbegrenzung massiv überschreiten, abgenommen hat. Diese These bleibt auch dann glaubwürdig, wenn ein entsprechender Nachweis fehlt.

Der Bestand der Messgeräte der Kantonspolizei ist gewachsen und war 2024 voll einsatzfähig (zur Erinnerung: 18 734 196 kontrollierte Fahrzeuge 2024 gegenüber 10 575 055 im Jahr 2023). Zudem wurde auch die Auswertung der polizeilichen Informationen verbessert.

Der Einsatz von Messgeräten in Zeiträumen und an Orten, wo Repression nötig ist, hat also zugenommen. Die Korrelation zwischen dieser Zunahme und dem Anstieg der Via-Sicura-Massnahmen ist konkret.

Ausserdem hatte das milde Wetter im ersten Quartal des vergangenen Jahres zur Folge, dass die Strassen weniger «Risiken» aufwiesen (kaum Schnee und Eis), was sicherlich dazu beigetragen hat, dass einige Fahrzeuglenkende etwas aggressiver fuhren. Winterliche Wetterphänomene zwingen die Fahrzeuglenkenden zu einer Anpassung der Geschwindigkeit und verhindern somit grössere Geschwindigkeitsüberschreitungen.

Schliesslich war 2024 auch das Jahr mit den meisten Via-Sicura-Fällen seit 2020, aber vor Corona waren die Fallzahlen noch deutlich höher. Konkret hat die Zahl der Fahrzeuglenkenden, die zu schnell fahren, nicht zugenommen.

6. *Welche Massnahmen wollen die Kantonsbehörden als Reaktion auf diesen Anstieg ergreifen, Insbesondere auf den Freiburger Pässen und auf Strecken wie der Route de l'Intyamon?*

Wie oben erwähnt haben kriminelle Verhaltensweisen in Zusammenhang mit der Fahrgeschwindigkeit in unserem Kanton nicht zugenommen.

Im Jahr 2023 ereignete sich kein einziger der 167 Unfälle im ganzen Kanton, bei denen übersetzte oder unangepasste Geschwindigkeit die Ursache war, auf der Route de l'Intyamon. Zwischen Anfang 2019 und Ende 2023 wurden an verschiedenen Orten des Intyamon-Tals insgesamt 222 Radarkontrollen durchgeführt und 405'420 Fahrzeuge gemessen. Im selben Zeitraum wurden 10 Via-Sicura-Fälle erfasst, was 0,024 % entspricht. Im Jahr 2024 gab es einen einzigen Fall.

Laut der Analyse der Kantonspolizei beeinträchtigen bestimmte Verhaltensweisen wie waghalsiges Überholen die Verkehrssicherheit im Intyamon-Tal stärker als Geschwindigkeitsüberschreitungen. Die Polizeipräsenz schreckt zwar punktuell von solchem Verhalten ab, erschwert aber die Feststellung von Verstössen.

7. *Gibt es eine Koordination mit den Kantonspolizeien der Nachbarkantone bei Geschwindigkeitskontrollen auf Pässen, die der Kanton mit anderen teilt oder die an ihn angrenzen?*

Die Kantonspolizei arbeitet seit mehreren Jahren mit anderen Kantonen – besonders mit der Waadtländer Kantonspolizei – zusammen und führt unter anderem im Intyamont-Tal punktuell Geschwindigkeitskontrollen durch.

Wenn ein Raser in einem Nachbarkanton oder beim Verlassen des Kantons Freiburg entdeckt wird, werden die zuständigen Kantonspolizeien selbstverständlich informiert und Patrouillen aufgeboden, um ihn anzuhalten.

Kein Kanton hält es für notwendig, die Bekämpfung von Geschwindigkeitsüberschreitungen über punktuelle Aktionen hinaus zu koordinieren.

8. *Gibt es eine Politik zur Bekämpfung von übermässigem Fahrzeuglärm?*

Die Kantonspolizei und das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt führen regelmässig koordinierte Kontrollen durch. Jedes Fahrzeug verfügt über eine europäische Typengenehmigung für einen bestimmten «Lärmwert» (in Dezibel). Einige dieser homologierten Werte sind recht hoch.

Fahrzeuglenkende können nur gebüsst werden, wenn der Grenzwert überschritten wird, wenn ihr Verhalten wirklich unangemessen ist (z. B. zu starke Beschleunigung) oder wenn das Fahrzeug manipuliert wurde. Im Übrigen liegt es nicht in der Kompetenz des Kantons, Erlasse zur Begrenzung der Lärmemissionen von Fahrzeugen zu erlassen, da in der Lärmschutz-Verordnung des Bundes fixe Grenzwerte definiert sind. Ausserdem ist zu bedenken, dass eine einzig für die Schweiz geltende Homologierung, die sich von der europäischen unterscheidet, aufgrund der zu hohen wirtschaftlichen Kosten nicht sinnvoll wäre.

9. *Plant der Kanton das Aufstellen von Lärmradaren, wie sie in anderen Kantonen zum Einsatz kommen?*

Vor einigen Jahren wurde in Bulle ein Lärmradar getestet. Es handelte sich um ein anderes Modell als das von Genf, das noch weniger präzise war. Seither hat sich die Technologie weiterentwickelt.

Im Moment haben Lärmradare alle nur einen pädagogischen Zweck. Die Tests erfolgen unter der Leitung des BAFU und es ist auch der Bund, der Anstrengungen unternimmt, damit Personen mit Fehlverhalten gebüsst werden können. Nach Informationen des BAFU zu dem in Genf getesteten Lärmradar HYDRE wurden Fahrzeuge deutlich besser erkannt als in früheren Tests. Dies würde ein verlässlicheres System erlauben, mit dem auch Bussen möglich wären. Allerdings ist die Frage der bundesrechtlichen Grundlage noch ungeklärt.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-187

Y a-t-il une politique cohérente de lutte contre la vitesse et le bruit excessifs dans le canton ?

Auteurs :	Kubski Grégoire / Clément Bruno
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	09.08.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	09.08.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

Le 26 juillet dernier, un chauffard ivre de 29 ans était interpellé par la police cantonale à 176 km/h sur un tronçon autorisé à 80 km/h à Corpataux. Un mois avant, un motocycliste avait été contrôlé à une vitesse de 165 km/h sur le territoire de la commune de Gruyères. En janvier dernier, sur l'autoroute A1 au niveau de Ried bei Kerzers, un chauffard était flashé à 248 km/h. Les exemples d'excès de vitesse massifs se multiplient, ce qui a d'ailleurs conduit la police cantonale à émettre un communiqué de presse le 28 mars 2024 constatant une augmentation significative des cas de dépassement de la vitesse Via Sicura, avec déjà neuf cas enregistrés en à peine trois mois, contre dix sur l'ensemble de l'année 2023.

Il semble s'agir d'un phénomène se répandant en Suisse romande, comme le montrent les exemples récents de rodéos routiers à Genève, en 2023 et au mois de juillet 2024, le premier ayant causé la mort tragique d'une jeune cycliste. Les nombreux autres délits de chauffards constatés dans toute la Suisse romande en 2024 (à Chexbres, à la vallée de Joux ou encore à Bovernier) ne sont que la pointe émergée de l'iceberg qui prend de l'ampleur avec l'avènement des publications de vitesse extrême sur les réseaux TikTok et Snapchat où l'on publie ses « exploits » inconsidérés et inconscients.

Dans ce contexte, les cols fribourgeois ou menant au canton notamment du Jaun, du Mittelberg, du Gurnigel, ou des Mosses sont devenus des zones de non-droit dès la fonte des neiges. Nombre d'automobilistes à grosses cylindrées et motocyclistes les prennent pour des circuits de motoGP ou de Formule1 dans l'indifférence des autorités venant troubler ponctuellement leurs exploits assassins par la pose de rares radars éphémères. De même, des axes comme la route de l'Intyamon sont devenus de véritables boulevards du crime à tel point que nombre de familles ne laissent pas leurs enfants traverser seuls. Ces comportements excessifs s'accompagnent d'ailleurs souvent de bruits de moteurs au-delà des limites légales, en particulier les week-ends et les jours fériés.

Le 24 avril dernier, le Conseil d'Etat et le Procureur général ont annoncé en conférence de presse que la politique de lutte contre la criminalité 2024-2027 ciblait la cybercriminalité, le trafic de stupéfiants, la criminalité organisée et financière, les incivilités et l'insécurité. Pas un mot ne figure dans le communiqué au sujet d'une quelconque politique de lutte contre la vitesse excessive des usagers de la route. La police cantonale a certes mené en juin 2024 une action de prévention pour les motards, constatant à cette occasion qu'une part importante des accidents de ces dernières années était liée à un « manque d'expérience ». Cependant, l'absence régulière de la police cantonale au col du Jaun ou le long de la route de l'Intyamon interpelle les riverains et les autres usagers de la route et pousse les auteurs à poser les questions suivantes :

1. Y a-t-il une politique cohérente de lutte contre la vitesse dans le canton ?
 - a) Si oui, quelle est-elle ?
2. Quelles mesures ont été mises en place face au constat de l'augmentation des cas d'excès de vitesse « Via Sicura » depuis 2024 ?
3. Y a-t-il une augmentation du nombre de condamnations pour infraction à l'article 90 alinéa 2 de la LCR ces dernières années ? Et à l'article 90 alinéa 3 de la LCR ?
4. Quel est le genre et l'âge moyen des personnes condamnées pour excès de vitesse « Via Sicura » ?
5. Quelles raisons les autorités cantonales identifient pour cette augmentation du nombre de cas d'excès massifs de vitesse ?
6. Quelles mesures entendent prendre les autorités cantonales en réaction à cette augmentation ? Et en particulier sur les cols fribourgeois et sur les axes tels que la route de l'Intyamon ?
7. Y a-t-il une coordination avec les polices cantonales des cantons voisins pour le contrôle de vitesse sur les cols partagés ou voisins du canton ?
8. Y a-t-il une politique de lutte contre le bruit excessif des véhicules ?
9. Le canton prévoit-il poser des radars anti-bruit comme cela se fait dans certains autres cantons ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseiller d'Etat répond aux questions comme suit.

1. *Y a-t-il une politique cohérente de lutte contre la vitesse dans le canton ?*
 - a) *Si oui, quelle est-elle ?*

Conformément au droit fédéral et cantonal, les contrôles de vitesse sont de la compétence exclusive de la Police cantonale. L'activité déployée en la matière se concentre sur :

- > les comportements compromettant la sécurité ;
- > les endroits dangereux ;
- > le renforcement du sentiment des conducteurs et conductrices de pouvoir être contrôlés-e-s indépendamment du moment ou du lieu où ils circulent.

La police de la circulation et de la sécurité routière dispose, à cet effet, de moyens techniques dont elle assure la mise en œuvre en veillant à agir tant sur le plan préventif que dissuasif et répressif. De plus, la stratégie en matière de sécurité routière de la Police cantonale via l'unité dédiée à cette mission vise à :

- > apprécier, au niveau cantonal, la situation en matière de sécurité routière (accidents, criminalité, phénomènes émergents, ressenti, ...) ;
- > agir avec une doctrine adaptée (prévention – dissuasion – répression) en vue d'élever le niveau de sécurité routière ;
- > définir les priorités d'action en y adaptant les moyens et les effectifs engagés et mettre sur pied des efforts types en tenant compte de l'appréciation de situation et du contexte préventif, législatif ou autre ;
- > apprécier régulièrement, au niveau cantonal, le résultat des actions menées ;
- > adopter une attitude dissuasive en agissant notamment sur le plan de la communication ;
- > coordonner avec les autorités publiques communales, cantonales ou fédérales, les mesures relevant de la sécurité de l'infrastructure routière.

La Police de la circulation et de la sécurité routière analyse donc les phénomènes et décide d'une stratégie adéquate, en choisissant l'axe préventif, dissuasif ou répressif, pour conduire son action. Ce fut le cas de l'action menée pour les jeunes motards, dont l'analyse portait sur l'inexpérience et non pas sur la vitesse.

De manière générale, le premier jalon de la sécurité routière repose sur la visibilité des patrouilles de police, selon une doctrine établie, par des présences régulières sur tous les axes.

En matière de vitesse, les agents spécialistes affectés au groupe radar sont chargés de couvrir l'ensemble du territoire fribourgeois. Les données mesurées sont analysées et, si un taux d'infractions devait dépasser les normes (5-10 % selon le type d'appareil) sur un tronçon, de nouvelles mesures sont effectuées, avec les mêmes types d'appareils, mais aussi avec d'autres engins. Si les chiffres sont confirmés, des actions seront menées et les services compétents activés (pour modifier les infrastructures par exemple) pour mettre fin au phénomène.

L'accidentologie est également analysée pour supprimer les « points noirs » du réseau routier fribourgeois, afin d'appuyer les autorités cantonales et communales selon l'art. 6a de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR).

En conclusion, la stratégie de la Police cantonale en matière de sécurité routière inclut une évaluation constante de la situation, l'adaptation des actions en fonction des besoins ou phénomènes. Elle se concentrent sur les comportements dangereux, les lieux à risque, et le renforcement du sentiment de contrôle chez les conducteurs.

Les efforts de la police visent non seulement à contrôler la vitesse, mais aussi à traiter les causes sous-jacentes des comportements dangereux. La visibilité des patrouilles et l'analyse des données de vitesse permettent d'ajuster les mesures et les infrastructures pour améliorer la sécurité routière.

2. Quelles mesures ont été mises en place face au constat de l'augmentation des cas d'excès de vitesse Via Sicura depuis 2024 ?

La Police cantonale a enregistré un certain nombre de dépassements de vitesse selon la procédure Via Sicura, qui est en augmentation par rapport aux années 2021, 2022 et 2023. Toutefois, les chiffres de l'année 2024 restent nettement en deçà de ceux observés depuis l'introduction du paquet de loi introduit en 2013 : 27 cas en 2024 contre 44 cas en moyenne de 2013 à 2020.

Selon les données saisies au 31 décembre 2024, 18 734 196 véhicules ont été contrôlés au moyen d'un radar sur les routes du canton de Fribourg ; 148 564 étaient en infraction (0,79 %). La majeure partie des infractions (95 %) sont des contraventions. On constate donc cette année que plus de 99 % des usagers contrôlés adoptent un comportement irréprochable en matière de vitesse. Seuls 0.01 % ont dû être dénoncés au Ministère public.

La Police cantonale, bien qu'elle reste attentive à l'évolution du phénomène, ne constate pas de tendance inquiétante nécessitant la mise en place de mesures particulières pour l'instant. Il est bien évident qu'aucun cas Via Sicura n'est toléré.

3. Y a-t-il une augmentation du nombre de condamnations pour infraction à l'article 90 alinéa 2 de la LCR ces dernières années ? Et à l'article 90 alinéa 3 de la LCR ?

A titre préliminaire, il convient de préciser que les alinéas 2 et 3 de l'art. 90 LCR ne visent pas exclusivement les cas d'excès de vitesse. Le Ministère public ne dispose pas de statistique par type de violation des règles de la circulation, mais uniquement par gradation de la gravité (violation, violation grave, violation intentionnelle).

Les statistiques sont donc les suivantes.

S'agissant de l'art. 90 al. 2 LCR, il n'y a pas eu d'augmentation des cas ces trois dernières années :

	Procédures enregistrées au Ministère public	Procédures liquidées
2022	1 254	1 214
2023	1 105	1 104
2024	1 154	1 143

En revanche, une augmentation est notable s'agissant de l'art. 90 al. 3 LCR :

	Procédures enregistrées au Ministère public	Procédures liquidées
2022	15	20
2023	31	19
2024	39	29

4. Quel est le genre et l'âge moyen des personnes condamnées pour excès de vitesse Via Sicura ?

Les chiffres suivants relatifs à l'art. 90 al. 3 LCR concernent les affaires liquidées durant l'année sous revue :

	Genre	Age moyen (à la liquidation)
2022	18 hommes, 2 inconnus	29 ans
2023	15 hommes, 1 femme, 3 inconnus	29 ans (ou 27 ans + 1 cas de 70 ans)
2024	27 hommes, 2 inconnus	28 ans

5. Quelles raisons les autorités cantonales identifient pour cette augmentation du nombre de cas d'excès massifs de vitesse ?

En préambule, il est important de nuancer la terminologie. Ce n'est pas le nombre d'excès de vitesse qui est en augmentation, mais le nombre de mesures enregistrées par la Police cantonale. La corrélation entre l'augmentation du nombre de mesures et le nombre de conducteurs en excès de vitesse est abstraite. En effet, nous ne pouvons pas déduire de l'augmentation des mesures une augmentation du nombre de personnes conduisant excessivement trop vite. Bien qu'hypothétique, nous pourrions poser comme thèse que le nombre de mesures a augmenté, alors que la proportion de conducteurs dépassant excessivement la limitation a elle baissé. Cette thèse reste crédible, même si elle n'est pas prouvée.

Le parc d'appareils de mesure de la Police cantonale s'est étoffé et était totalement opérationnel en 2024 (pour rappel, 18 734 196 véhicules contrôlés en 2024 contre 10 575 055 en 2023). De plus, l'exploitation du renseignement s'est également améliorée.

Les présences d'appareils de mesures aux moments et aux endroits où la répression est nécessaire a donc augmenté. La corrélation entre cette augmentation et l'augmentation des mesures Via Sicura est, elle, concrète.

De plus, la météo clémente du 1^{er} trimestre de l'année passée a eu pour conséquence des routes présentant moins de « risques » (neige et givre peu présent) ce qui a très certainement pu favoriser une conduite un peu plus agressive au sortir de l'hiver de la part de certains automobilistes. En effet, les phénomènes hivernaux obligent les conducteurs à adapter leur vitesse et donc empêchent les excès de vitesse importants.

Finalement, 2024 était l'année où nous constatons le plus de cas Via Sicura depuis 2020, mais le nombre de cas était nettement supérieur avant la période COVID. Concrètement, il n'y a pas d'augmentation du nombre de conducteurs conduisant trop vite.

6. *Quelles mesures entendent prendre les autorités cantonales en réaction à cette augmentation ? Et en particulier sur les cols fribourgeois et sur les axes tels que la route de l'Intyamon ?*

Comme dit plus haut, il n'y a pas d'augmentation majeure des comportements criminels en lien avec la vitesse sur les routes du canton.

Concernant l'Intyamon, il convient de relever que sur les 167 accidents survenus dans tout le canton ayant pour cause la vitesse en 2023, tant excessive qu'inadaptée, aucun n'a eu lieu dans cette vallée. De même, entre le début 2019 et la fin 2023, 222 contrôles radar ont été effectués et 405 420 véhicules mesurés dans différentes localités de l'Intyamon. Sur la même période, 10 cas Via Sicura ont été enregistrés, soit 0,024 ‰. Un seul cas est survenu en 2024.

De l'analyse de la Police cantonale, plus que la vitesse, ce sont les comportements qui sont générateurs d'insécurité routière dans l'Intyamon, plus particulièrement les dépassements téméraires. Si la présence policière dissuade ponctuellement ce genre de comportement, elle rend difficile la constatation des infractions.

7. *Y a-t-il une coordination avec les polices cantonales des cantons voisins pour le contrôle de vitesse sur les cols partagés ou voisins du canton ?*

La Police cantonale collabore depuis plusieurs années avec les autres cantons, en particulier avec ses homologues vaudois, et de manière ponctuelle organise des contrôles de vitesse, notamment dans l'Intyamon.

Si un chauffard devait être repéré sur un canton voisin ou quittant le canton de Fribourg, les polices cantonales respectives seraient bien évidemment informées et des patrouilles engagées pour l'intercepter.

Aucun canton n'estime nécessaire de coordonner les efforts en matière de vitesse outre que de façon ponctuelle.

8. Y a-t-il une politique de lutte contre le bruit excessif des véhicules ?

La Police cantonale et l'Office de la circulation et de la navigation font régulièrement des contrôles coordonnés. Il convient de préciser que chaque véhicule dispose d'une homologation européenne pour un certain « taux de bruit » (en décibel). Certaines de ces valeurs homologuées sont assez élevées.

Un conducteur est uniquement amendable s'il dépasse ce seuil ou si son comportement peut être jugé vraiment inadapté (p.ex. trop forte accélération) ou si le véhicule a été manipulé. Par ailleurs il n'est pas de la compétence cantonale de légiférer en matière de limitation du bruit des véhicules, l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit donnant des valeurs limites fixes. Il est également à noter qu'une homologation uniquement pour la Suisse et différente de celle pour l'Europe n'est pas envisageable car le coût économique serait trop élevé.

9. Le canton prévoit-il poser des radars anti-bruit comme cela se fait dans certains autres cantons ?

Un radar anti-bruit a été testé à Bulle il y a quelques années. Il s'agit d'un autre modèle que celui de Genève et qui était encore moins précis. Depuis, la technologie a évolué.

Pour l'instant, tous les radars anti-bruit ont uniquement un but pédagogique. C'est l'OFEV qui chapeaute ces tests et c'est également au niveau national que des efforts sont faits pour rendre amendable des personnes qui ont un comportement irrespectueux. Selon les informations de l'OFEV sur les résultats avec le dispositif HYDRE testé à Genève, la reconnaissance des véhicules est bien meilleure que lors des tests précédents, ce qui permettra d'avoir un système plus fiable et de pouvoir amender les abus, mais la question de la base légale fédérale reste en suspens.

Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-200

Ersetzen des Begriffs «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich» in Erlassen und offiziellen Mitteilungen des Staates durch «vom Steuerzahler finanziert»

Urheber/in:	Dorthe Sébastien / de Weck Antoinette
Anzahl der Mitunterzeichner/innen:	41
Einreichung:	04.09.2024
Begründung	04.09.2024
Überweisung an den Staatsrat:	04.09.2024
Antwort des Staatsrates	28.01.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 4. September 2024 eingereichten und ausgearbeiteten Motion fordern Grossrat Sébastien Dorthe und Grossrätin Antoinette de Weck den Staatsrat auf, den Begriff «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich» in seinen Mitteilungen, Gesetzgebungen und amtlichen Dokumenten nicht mehr zu verwenden und ihn durch Formulierungen wie «von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern finanziert» zu ersetzen, um die Realität der Finanzierung dieser Leistungen besser wiederzugeben. Der Motionärin und dem Motionär zufolge ist diese Klarstellung von entscheidender Bedeutung, damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler verstehen, wie ihre Steuern verwendet werden, und damit sie die kollektiven Anstrengungen erkennen, die zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen erforderlich sind.

Für die kantonale Gesetzgebung verzichten die Motionärin und der Motionär auf die Forderung nach einer Rückwirkung ihrer Motion. Die Änderung der Terminologie würde daher nur Gesetze betreffen, die nach der Annahme der Motion verabschiedet wurden. Frühere Gesetzestexte würden nur im Falle einer Revision geändert.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat versteht das Anliegen der Motionärin und des Motionärs und teilt es bis zu einem gewissen Grad. Wenn der Staat eine Leistung für die Bevölkerung kostenlos erbringt, bedeutet dies nicht, dass diese Leistung keine Kosten verursacht, sondern dass diese Kosten vom Staat übernommen und somit auf andere Weise finanziert werden als durch eine Gebühr, die den Bürgerinnen und Bürgern in Rechnung gestellt wird. Die Unentgeltlichkeit der Leistungen des Staates ist also eng mit der Besteuerung der Bürgerinnen und Bürger verbunden. Es ist wünschenswert, dass sich jede und jeder dessen bewusst ist, vor allem in Zeiten finanzieller Schwierigkeiten. Allerdings erscheint uns die Motion nicht wirklich geeignet, um die angestrebten Ziele zu erreichen: Formal scheint sie unzulässig zu sein; und materiell scheint es eher schwierig, die vorgeschlagene Lösung systematisch anzuwenden.

1. Das Instrument der Motion und deren Folgen

Die Motion ermöglicht es dem Grossen Rat, den Staatsrat zu verpflichten, ihm einen Erlassentwurf vorzulegen, dessen Gegenstände in Artikel 69 Abs. 1 GG genannt werden. Im vorliegenden Fall wird jedoch vom Staatsrat nicht erwartet, dass er dem Grossen Rat einen Erlassentwurf vorlegt, sondern dass er die derzeit geltende gesetzgeberische und kommunikative Praxis durch eine andere ersetzt. Die Motion ist daher nicht unbedingt das

geeignetste Instrument, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die gesetzgeberische und die kommunikative Praxis des Staatsrats werden derzeit auf Verordnungsstufe geregelt, und zwar im Reglement über die Ausarbeitung der Erlasse (AER) und in der Verordnung über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung (InfoV).

Um dem Antrag von Grossrat Dorthe und Grossrätin de Weck nachzukommen und gleichzeitig die Regeln der Motion einzuhalten, hätte der Staatsrat eigentlich keine andere Wahl, als einen Gesetzesentwurf (wahrscheinlich in Form einer Änderung des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung) vorzuschlagen, der die Übernahme dieser neuen Terminologie in der Kommunikation und der Gesetzgebung vorschreibt. Dieses Vorgehen würde dem Anliegen der Motionäre jedoch nicht wirklich entsprechen und erscheint zudem schwer vorstellbar, nicht nur, weil eine solche terminologische Änderung materiell nicht angemessen erscheint (siehe unten), sondern auch, weil die Einführung einer solchen Verpflichtung in einem Gesetz inkongruent wäre.

2. Die Ersetzung des Terminus «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich»

Dem Motionär und der Motionärin zufolge verschleiert der Begriff der Unentgeltlichkeit die Tatsache, dass kostenlose Dienstleistungen in Wirklichkeit von den Steuerzahlerinnen und -zahlern finanziert werden. In der freiburgischen und schweizerischen Rechtsordnung gibt es keine gesetzliche Definition des Begriffs «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich». Das Universalwörterbuch Duden definiert das Adjektiv «unentgeltlich» aber als «ohne Entgelt, ohne Bezahlung erfolgend». Es ist richtig, dass diese Definition nur die Perspektive der Empfängerin oder des Empfängers einer Zuweisung oder Leistung berücksichtigt: Die Definition im Wörterbuch sagt nichts darüber aus, was es diejenige oder denjenigen kostet, die oder der die Zuwendung oder Leistung erbringt, oder wie diese finanziert wird; das ist aber das Wesen der gängigen Begriffe «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich». Im Übrigen erinnerte der Begriff der Unentgeltlichkeit in der Rechtsordnung sofort an die Schenkung im Sinne von Artikel 239 ff. OR, deren Hauptmerkmal sie ist; bei Schenkungen ist die unentgeltliche Zuwendung durch ein subjektives Element, den Willen der Schenkerin oder des Schenkers, ohne entsprechende Gegenleistung zu schenken, und durch zwei objektive Elemente, die Verminderung des Vermögens der Schenkerin oder des Schenkers und die Bereicherung der oder des Beschenkten, gekennzeichnet (Commentaire romand du code des obligations, BADDELEY, Art. 239 Nr. 26). Rechtlich gesehen beinhaltet der Begriff «Unentgeltlichkeit» also bereits implizit seine Schattenseite, nämlich die Tatsache, dass eine unentgeltliche Handlung eine Minderung des Vermögens der Urheberin oder des Urhebers und damit eine Finanzierung voraussetzt.

Alternative Lösungen gibt es nicht viele. Der Motionär und die Motionärin schlagen «Ausdrücke wie 'von den Steuerzahlern finanziert' vor, um die Realität der Finanzierung dieser Leistungen besser wiederzugeben». Der Staatsrat stellt jedoch gleich zu Beginn fest, dass die vorgeschlagene Hauptformel ungeeignet ist: Zum einen spiegelt sie für die gewöhnlichen Adressatinnen und Adressaten der Norm oder der Kommunikation nicht direkt den «kostenlosen» Aspekt des Vorgangs wider; zum anderen ist sie etwas irreführend, da die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht die einzige Finanzierungsquelle des Staates sind (zu den Finanzierungen, die nicht von den Steuerzahlenden stammen, gehören der interkantonale Finanzausgleich, die Dividenden von Unternehmen, die dem Staat gehören, die Erträge der SNB, die an die Kantone ausgeschüttet werden, oder auch die Erträge aus Bussen). Um letztere Klippe zu umschiffen, wäre zwar eine Formulierung wie «vom Staat finanziert» denkbar, doch auch diese spiegelt für die Adressatinnen und Adressaten nicht direkt den kostenlosen Charakter der Leistung wider. Man müsste also auf umfassendere

Formulierungen zurückgreifen wie «Leistung x oder y wird nicht in Rechnung gestellt. Die Kosten werden vom Staat übernommen»; «die Leistung ist für die Benutzerinnen und Benutzer kostenlos und wird vom Staat finanziert»; «die Leistung wird vom Staat angeboten und finanziert». Diese Art von Umschreibungen gerät jedoch aufgrund ihrer Länge und ihres geschraubten Charakters in Konflikt mit der Notwendigkeit, in der staatlichen Kommunikation eine möglichst klare und einfache Sprache zu verwenden.

Die Tatsache, dass man die Begriffe «kostenlos», «gratis» oder «unentgeltlich» durch eine andere und kompliziertere Formel ersetzen will, wirft nämlich ganz allgemein die Frage auf, welche Sprache der Staat verwenden soll:

- > Im Bereich der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen sind Klarheit und Prägnanz der Sprache ausdrückliche Anforderungen von Art. 10 Abs. 1 AER. Auf Bundesebene heisst es im Gesetzgebungsleitfaden (Ausgabe 2007), dass die Gesetzessprache für die Personen, an welche sie sich richtet, so verständlich wie möglich sein muss, dass sie so klar, so wenig approximativ und so direkt wie möglich sein muss und dass sie einen eventuell bereits bestehenden terminologischen Rahmen beachten muss. Das Bundesgericht geht in die gleiche Richtung, wenn es festhält, dass das Gesetz so präzise formuliert sein muss, dass die Bürgerin oder der Bürger ihr oder sein Verhalten entsprechend anpassen und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Sicherheit erkennen kann (BGE 109 Ia 273 E. 4d).
- > Bei offiziellen Dokumenten und der Kommunikation des Staates ist die Bedeutung der Verständlichkeit der verwendeten Sprache für die Öffentlichkeit noch offensichtlicher. Zum Zeitpunkt, wo die Verbreitung von Informationen durch den Staat in Leichter Sprache (einfach zu lesen und zu verstehen) im Grossen Rat diskutiert wurde (Postulat Wassmer Andréa / Bourguet Gabrielle 2019-GC-147), zu einem ausführlichen Bericht führte (Bericht 2020-CE-187 «Verwendung von Leichter Sprache») und sich zu entwickeln beginnt, wäre es besonders kontraproduktiv, bestimmte Begriffe in Texten in «gewöhnlicher» Sprache weniger verständlich machen zu wollen. Bei der Debatte über das Postulat im Grossen Rat stellte der Vertreter des Staatsrates im Übrigen fest, dass es die Pflicht der Behörden ist, dafür zu sorgen, dass jede Person sich informieren kann, Zugang zu wesentlichen Informationen hat, insbesondere und selbstverständlich, um ihre Rechte zu verstehen und geltend zu machen; er betonte auch, dass die Entwicklung der Leichten Sprache in unserem Kanton einem Bedürfnis entspreche, das weit über dasjenige von Menschen mit Beeinträchtigungen hinausgehe und für alle Menschen von Nutzen sein könne (TGR 2020 S. 2611).

Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Begriffe «kostenlos», «gratis» und «unentgeltlich» in amtlichen Dokumenten des Staates sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene sehr häufig verwendet werden. Eine Suche in der Bundesgesetzgebung nach dem Wort «(1) kostenlos», «(2) gratis» oder «(3) unentgeltlich» ergibt für die verschiedenen Formen, die damit verbunden sind: (1) 2069; (2) 233; (3) 2015 Treffer, u. a. auch in der Verfassung. Für die freiburgische Gesetzgebung ergibt eine ähnliche Suche: in der SGF (1) 59; (2) 10; (3) 67 Treffer und in der ASF: (1) 98; (2) 20; (3) 143 Treffer. In unserer Verfassung lauten die entsprechenden Suchresultate wie folgt: (1) 1; (2) 0; (3) 3, und zwar im Zusammenhang mit dem kostenlosen Grundschulunterricht und der unentgeltlichen Rechtspflege. Die Gesetzgebung und jede Form staatlicher Kommunikation sollten auch in der verwendeten Terminologie kohärent sein und sollten keine Verwirrung zwischen verschiedenen Begriffen stiften und sich möglichst auf die in der Verfassung und im übergeordneten Recht verwendeten Begriffe beziehen.

Es scheint uns daher, dass der Begriff «Unentgeltlichkeit» gelegentlich nötig ist, um das zu bezeichnen, was tatsächlich für die Benutzerinnen und Benutzer unentgeltlich ist, sowohl in der kantonalen Gesetzgebung als auch in der Mitteilung des Staatsrats oder in amtlichen Dokumenten. Die Tatsache, dass dieser Begriff die Aufmerksamkeit der Leserinnen und Leser dieser Texte nicht auf die Finanzierungsquellen lenkt, die diese Unentgeltlichkeit ermöglichen, ist ein Nachteil, der durch zusätzliche Informationen gemildert werden kann. Aber in vielen Fällen sollten die Bürgerinnen und Bürger dennoch in der Lage sein, dies spontan selbst zu erkennen. Ausserdem liegt bei Gesetzestexten und den meisten Mitteilungen der Kern der Botschaft eher im Fehlen einer Gegenleistung als in der Art und Weise, wie diese Leistungen finanziert werden. Darüber hinaus gibt es zwar unbestreitbar einige Dokumente, in denen es notwendig erscheint, diesen Aspekt zu betonen, doch der Staatsrat achtet bereits derzeit darauf, ihn hervorzuheben, beispielsweise bei den finanziellen Auswirkungen in Botschaften. Schliesslich behält der Grosse Rat immer die Möglichkeit, die verwendete Terminologie mit punktuellen Anträgen zu ändern, wenn er der Ansicht ist, dass ein Gesetzesentwurf in der Sache nicht klar genug ist.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat versteht die Absicht der Motionärin und des Motionärs und teilt in Zeiten finanzieller Schwierigkeiten ihr Anliegen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger der Zusammenhänge zwischen der Unentgeltlichkeit staatlicher Leistungen und ihrer Besteuerung stärker bewusst werden. Er ist jedoch der Ansicht, dass die geforderte terminologische Änderung in einigen Fällen die Anforderungen an die Einheitlichkeit und Klarheit der Gesetzgebung untergraben könnte und zudem nicht immer praktikabel wäre. Im Übrigen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Motion, so wie sie formuliert ist, formell unzulässig ist, da sie den Staatsrat nicht auffordert, dem Grossen Rat einen Erlassentwurf zu unterbreiten.

Der Staatsrat teilt die materielle Absicht der Motionärin und des Motionärs, ist jedoch der Ansicht, dass eine Gesetzesänderung für das angestrebte Ziel nicht geeignet ist. Er schlägt dem Grossen Rat daher vor, die Motion als unzulässig zu erklären. Der Staatsrat verpflichtet sich jedoch, das Bewusstsein für die Lasten des Staates in seiner Informationspraxis zu schärfen und in den Reglementen über seine Aktivitäten diesbezüglich Klarheit zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die InfoV derzeit revidiert wird und dass diese Sensibilisierung in diesem Zusammenhang erfolgen kann.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-200

Remplacement du terme « gratuit » dans les textes législatifs et les communications officielles de l'Etat par « financé par le contribuable »

Auteur-e-s :	Dorthe Sébastien / de Weck Antoinette
Nombre de cosignataires :	41
Dépôt :	04.09.2024
Développement :	04.09.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	04.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 septembre 2024, les députés Sébastien Dorthe et Antoinette de Weck demandent au Conseil d'Etat de cesser d'utiliser le terme « gratuit » dans ses communications, législations et documents officiels et de le remplacer par des formulations telles que « financé par les contribuables », afin de refléter plus fidèlement la réalité du financement de ces prestations. Selon les motionnaires, cette précision est essentielle pour que les contribuables comprennent comment leurs impôts sont utilisés et pour qu'ils reconnaissent l'effort collectif nécessaire au financement des services publics.

Pour ce qui concerne la législation cantonale, les motionnaires renoncent à demander un effet rétroactif de leur motion. Le changement de terminologie ne concernerait, partant, que les lois adoptées après l'acceptation de la motion. Les lois antérieures ne seraient quant à elles modifiées qu'en cas de révision.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend la préoccupation des motionnaires et la partage dans une certaine mesure. Lorsque l'Etat fournit gratuitement une prestation à la population, cela ne signifie pas que cette prestation n'a aucun coût, mais que ce coût est pris en charge par l'Etat et donc est financé par un autre biais que par un émolument facturé aux administré-e-s. La gratuité des prestations de l'Etat est donc étroitement liée à sa fiscalité, et il est souhaitable que chacune et chacun en soit conscient, surtout en cette période de difficultés financières. Toutefois, la motion ne nous semble pas vraiment adaptée aux objectifs poursuivis : sur la forme, elle semble irrecevable ; et sur le fond, la solution proposée paraît difficile à appliquer de manière systématique.

1. L'instrument de la motion et ses conséquences

La motion permet au Grand Conseil d'obliger le Conseil d'Etat à lui présenter un projet d'acte dont les objets sont mentionnés à l'article 69 al. 1 LGC. Or, en l'occurrence, il est attendu du Conseil d'Etat, non pas qu'il présente au Grand Conseil un projet d'acte, mais qu'il adopte une pratique légistique et communicationnelle différente de celle actuellement en vigueur. La motion n'est donc pas forcément l'instrument le plus approprié pour atteindre le but visé. La pratique légistique et la pratique communicationnelle du Conseil d'Etat sont en effet actuellement codifiées à l'échelon de l'ordonnance, dans le règlement sur l'élaboration des

actes législatifs (REAL) pour la première et dans l'ordonnance sur l'information (OInf) pour la deuxième.

Pour pouvoir donner suite à la demande des députés Dorthe et de Weck tout en respectant les règles de la motion, le Conseil d'Etat n'aurait en réalité pas d'autre choix que de proposer un projet de loi (probablement sous la forme d'une modification de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration) imposant, en matière de communication et de légistique, l'adoption de cette nouvelle terminologie. Cette manière de faire ne correspondrait toutefois pas vraiment à la demande émise par les motionnaires et semble en outre difficilement concevable, non seulement parce que, sur le fond, ce changement terminologique ne paraît pas approprié (cf. ci-dessous), mais aussi parce que l'introduction d'une obligation de ce type dans une loi aurait un caractère incongru.

2. Le remplacement du terme gratuit

Selon les motionnaires, la notion de gratuité masque le fait que les services gratuits sont en réalité financés par les contribuables. Il n'existe pas de définition légale du terme « gratuit » dans l'ordre juridique fribourgeois et suisse. Le dictionnaire Larousse définit toutefois l'adjectif « gratuit » comme ce « qui est fait ou donné sans qu'il en coûte rien, dont on jouit sans payer ». Il est exact que cette définition prend en compte uniquement le point de vue du destinataire d'une attribution ou d'une prestation : c'est au destinataire qu'il n'en coûte rien, et la définition du dictionnaire ne dit rien sur ce qu'il en coûte à l'auteur-e de l'attribution ou de la prestation ni sur la manière dont celle-ci est financée ; mais c'est le propre-même de la notion courante de « gratuité ». Par ailleurs, dans l'ordre juridique, la notion de gratuité fait immédiatement penser à la donation au sens des articles 239 ss CO, dont elle est la caractéristique principale ; or, en matière de donation, « l'attribution gratuite se caractérise par un élément subjectif, la volonté du donateur de donner sans contre-prestation correspondante, et par deux éléments objectifs, la diminution du patrimoine du donateur et l'enrichissement du donataire » (Commentaire romand du code des obligations, BADDELEY, art. 239 n° 26). Sur le plan juridique, la notion de « gratuité » inclut donc déjà implicitement sa face cachée, soit le fait qu'un acte gratuit suppose une diminution du patrimoine de son auteur-e, et donc un financement.

Les solutions de rechange ne sont pas légion. Les motionnaires proposent « des expressions telles que 'financé par les contribuables', afin de refléter plus fidèlement la réalité du financement de ces prestations ». Or le Conseil d'Etat constate d'emblée que la principale formule proposée n'est pas adaptée : d'une part, elle ne reflète pas directement pour les destinataires ordinaires de la norme ou de la communication l'aspect « gratuit » de l'opération ; d'autre part, elle est un peu mensongère car les contribuables ne sont pas la seule source de financement de l'Etat (on peut citer, parmi les financements qui ne proviennent pas des contribuables, la péréquation financière intercantonale, les dividendes de sociétés dont l'Etat est propriétaire, les revenus de la BNS reversés aux cantons ou encore le revenu des amendes). Pour éviter ce dernier écueil, on pourrait envisager une formule telle que « financé par l'Etat », mais elle ne reflète pas non plus directement pour ses destinataires le caractère gratuit de l'opération. Il faudrait donc se rabattre sur des formules plus complètes telles que « la prestation x ou y n'est pas facturée ; les frais sont pris en charge par l'Etat » ; « la prestation est gratuite pour les utilisateurs et financée par l'Etat » ; « la prestation est offerte et financée par l'Etat ». Ce type de périphrases, de par leur longueur et leur caractère alambiqué, pose cependant d'autres problèmes liés à la nécessité d'utiliser dans la communication de l'Etat un langage le plus clair et le plus simple possible.

Le fait de vouloir remplacer le terme « gratuit » par une autre formule plus compliquée soulève en effet de manière générale la question du langage à utiliser par l'Etat :

- > Dans le domaine de l'élaboration des projets législatifs, la clarté et la concision du langage sont des exigences posées expressément par l'article 10 al. 1 REAL. Sur le plan fédéral, le Guide de législation (édition 2007) affirme que « le langage législatif doit être aussi compréhensible que possible par les personnes auxquelles il s'adresse », qu'il « se doit d'être le plus clair, le moins approximatif et le plus direct possible » et qu'il doit respecter « un éventuel cadre terminologique préexistant ». Le Tribunal fédéral va dans le même sens lorsqu'il affirme que la loi doit être formulée de manière suffisamment précise pour permettre au citoyen d'adapter son comportement en conséquence et de connaître les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude correspondant aux circonstances (ATF 109 Ia 273 cons. 4d).
- > Pour les documents officiels et la communication de l'Etat, l'importance de la compréhensibilité du langage utilisé pour le public est encore plus évidente. Au moment où la diffusion par l'Etat d'une information rédigée en langage simplifié (langage FALC, facile à lire et à comprendre) a fait l'objet de discussions au Grand Conseil (postulat Wassmer Andréa / Bourguet Gabrielle 2019-GC-147), a suscité un rapport détaillé (Rapport 2020-CE-187 « Utilisation du langage simplifié ») et commence à se développer, il serait particulièrement contreproductif de vouloir rendre certaines notions moins compréhensibles dans les textes en langage « ordinaire ». Lors des débats en Grand Conseil sur le postulat, le représentant du Conseil d'Etat a d'ailleurs relevé qu'il était « 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 » ; il a également souligné que le développement du langage simplifié dans notre canton répondait à un besoin dépassant largement celui des personnes en situation de handicap et pouvait être utile à tout un chacun (BGC 2020 p. 2611).

On relèvera encore que le terme « gratuit » est utilisé très largement dans les documents officiels de l'Etat, aussi bien sur le plan fédéral que cantonal. Une recherche dans la législation fédérale avec le mot « gratuit » donne, pour les diverses formes qui lui sont liées, 921 résultats, dont la Constitution. Pour la législation fribourgeoise, une recherche similaire permet de constater que 92 actes contiennent dans leur texte au moins une disposition relative à la « gratuité » d'une prestation, et que cette notion apparaît à quatre reprises dans notre Constitution, en relation avec l'enseignement de base gratuit et l'assistance judiciaire gratuite. Or la législation et toute forme de communication étatique se doivent d'être cohérentes dans la terminologie utilisée ; elles doivent également ne pas créer de confusion entre différentes notions et dans la mesure du possible se référer à celles qui sont utilisées dans notre loi fondamentale et dans le droit supérieur.

Il nous semble dès lors que la notion de « gratuité » est parfois nécessaire pour désigner ce qui est effectivement gratuit pour les utilisateurs et utilisatrices, aussi bien dans la législation cantonale que dans la communication du Conseil d'Etat ou les documents officiels. Le fait que cette notion n'attire pas l'attention des lecteurs et lectrices de ces textes sur les sources de financement autorisant cette gratuité constitue un inconvénient qui peut être atténué par des compléments d'information. Les administré-e-s devraient en principe être capables de s'en rendre compte spontanément par eux-mêmes dans bon nombre de cas. En outre, pour les textes législatifs et la plupart des communications, l'essentiel du message réside dans l'absence de contre-prestation plus que dans la manière dont ces prestations sont financées.

Par ailleurs, s'il est indéniable qu'il existe certains documents dans lesquels il paraît nécessaire d'insister sur cet aspect, le Conseil d'Etat est déjà actuellement attentif à le mettre en évidence, par exemple dans les conséquences financières des messages. Enfin, le Grand Conseil conserve toujours la possibilité, s'il estime qu'un projet de loi n'est pas suffisamment clair sur le sujet, de modifier la terminologie utilisée à l'aide d'amendements ponctuels.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat comprend l'intention des motionnaires et, en cette période de difficultés financières, partage leur souci que les citoyens et citoyennes soient plus conscients des liens qui existent entre gratuité des prestations de l'Etat et fiscalité. Il est cependant d'avis que, sur le fond, le changement terminologique demandé pourrait dans certains cas nuire aux exigences d'uniformité et de clarté de la législation et ne serait en outre pas toujours praticable. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que, telle que formulée, la motion est irrecevable sur la forme, dans la mesure où elle ne demande pas au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet d'acte.

Le Conseil d'Etat partage l'intention des motionnaires sur le fond mais estime qu'une modification légale n'est pas adaptée pour l'objectif recherché. Il propose dès lors au Grand Conseil de la déclarer irrecevable. Le Conseil d'Etat s'engage toutefois à renforcer la sensibilisation aux charges de l'Etat dans sa pratique informationnelle et à donner des précisions à ce sujet dans la réglementation relative à ses activités. À cet égard, il est rappelé qu'une révision de l'OInf est en cours et que cette sensibilisation pourra intervenir dans ce contexte.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-203

Gefahren im Wald: wer übernimmt die Verantwortung?

Urheber:	Barras Eric / Gaillard Bertrand
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	05.09.2024
Begründung:	-
Überweisung an den Staatsrat:	05.09.2024
Antwort des Staatsrats:	04.02.2025

I. Anfrage

Wir möchten Ihre Aufmerksamkeit auf eine schwierige Situation lenken, die in den letzten Tagen von vier Freiburger Gemeinden erlebt wurde.

Der Wanderweg um den Lac de Montsalvens erstreckt sich über die Gemeinden Broc, Val-de-Charmey, Crésuz und Châtel-sur-Montsalvens. Seit dem 4. September ist ein fast 1,8 km langer Abschnitt des Rundwegs gesperrt, weil kranke, instabile Bäume eine Gefahr für die Wegbenutzenden darstellen könnten. Die Forstarbeiter beurteilten die Situation und führten die Anzeichnung der Bäume durch. Sobald ein Risiko erkannt wurde, sind sowohl die Förster als auch die Gemeindevertreter verantwortlich. Diese müssen die waldbauliche Massnahme sofort einleiten oder die Infrastruktur schliessen, bis Massnahmen zur Verringerung des Risikos ergriffen werden.

Das oben genannte Beispiel ist somit der erste von vielen Fällen, mit denen – öffentliche oder private – Waldbesitzerinnen und -besitzer konfrontiert sein werden. Die Schaffung oder die Vermehrung von Infrastrukturen im Wald oder in Waldnähe, die Verringerung der Abstände zwischen Gebäuden und Waldrand, aber auch und vor allem die Probleme des Gesundheitszustands der Wälder, die insbesondere mit dem Klimawandel zusammenhängen: Diese Faktoren führen dazu, dass kaum eine Infrastruktur sicher ist, wenn sie sich in der Nähe eines Gehölzes befindet. Wollen wir wirklich all diese Infrastrukturen schliessen? Ist es normal, dass die Förster und die Vertreter der Eigentümerinnen und Eigentümer die Verantwortung tragen? Sollte in der Nähe von Infrastrukturen systematisch abgeholzt werden?

Die Motion 2023-GC-282 «Sturmholz» forderte unter anderem eine Finanzhilfe, um Massnahmen, die die Sicherheit der Infrastrukturen und der Bevölkerung im Wald sicherstellen sollen, zu unterstützen. Dabei betonte sie die Notwendigkeit einer schnellen und angemessenen Unterstützung. Wir stellen fest, dass seit 2023 eine Subventionierung besteht. Während der Sitzung zur Schliessung des Wanderwegs um den Lac de Montsalvens hat der Forstkreis jedoch deutlich gemacht, dass diese Art der Subventionen mittel- bis langfristig nicht garantiert ist.

In seiner Antwort auf diese Motion lehnte der Staatsrat diesen Antrag mit der Begründung ab, dass die aktuellen gesetzlichen Grundlagen sowie auch die bestehende Bundeshilfe ausreichen, um diesen Bedarf zu decken. Diese Ablehnung steht jedoch in einem krassen Gegensatz zur Situation vor Ort, die wir gerade beschrieben haben. Oft ist von der Anpassung an den Klimawandel die Rede. Gewiss, was angepasst werden kann, muss angepasst werden. Aber wie reagieren wir auf die bereits spürbaren Auswirkungen? Sollen wir die Infrastrukturen einfach schliessen; oder müssen wir daran arbeiten und somit Zeit und Geld investieren, damit unsere Gesellschaft diese Bauten im Wald weiterhin nutzen kann?

Einerseits erkennen wir die Gefahr gegenüber den Förstern klar an und rufen dazu auf, sofortige Vorsichtsmassnahmen wie z. B. die Sperrung eines Wanderwegs zu ergreifen. Andererseits hält es der Staatsrat nicht für notwendig, finanzielle Mittel bereitzustellen und die Gesetzgebung anzupassen, um diese Risiken in grösserem Umfang zu vermeiden und zu bewältigen. Diese diametral entgegengesetzten Diskurse können uns nicht gleichgültig lassen.

Wir stellen dem Staatsrat daher folgende Fragen:

1. Wir nehmen die Antwort des Staates zur Kenntnis, der vorschlägt, keine zusätzlichen Mittel zu bewilligen oder die Gesetzgebung anzupassen. Nun steht aber die öffentliche Sicherheit auf dem Spiel und wir werden aufgefordert, dringend einzugreifen, um den Zugang zu Forstwirtschaftszonen zu beschränken, die als gefährlich eingestuft werden. Wie können Sie Ihren Antrag auf Ablehnung dieser Motion begründen? Denn diese ist proaktiv und präventiv, wenn es darum geht, nicht nur die Infrastrukturen, sondern in erster Linie das Leben und die körperliche Integrität von Menschen zu schützen.
2. Die beschriebenen Probleme werden von Forstfachleuten, Gemeindevertreterinnen und -vertretern und sogar Anwältinnen und Anwälten erkannt und aufgezeigt. Und doch vermittelt uns die Antwort den Eindruck, dass sich der Staatsrat hinter administrativen und finanziellen Überlegungen verschanzt. Wäre es angesichts der genannten Tatsachen nicht einfacher, die Vorschläge der Motion anzunehmen und zu verhindern, dass die Lage sich erschwert und noch höhere Kosten verursacht?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend bestätigt der Staatsrat, dass der Klimawandel, wie die Motionäre feststellen, erhebliche Auswirkungen auf die wichtigsten Baumarten in unserem Kanton hat. Steigende Temperaturen und längere Trockenperioden beeinträchtigen das Wachstum empfindlicher Baumarten wie der Fichte, die besonders unter Wasserstress leidet und anfälliger wird für Schädlinge wie den Borkenkäfer. Die Buche ihrerseits, die zwar im Flachland nach wie vor weit verbreitet ist, zeigt deutliche Anzeichen von Schwäche und Mortalität. Zu diesen Veränderungen kommt die Chalarose hinzu, eine Krankheit der Eschen, die durch einen Pilz verursacht wird und in der Schweiz und in Europa zu einem massiven Eschentriebsterben führt.

Die Sicherung der Freizeitinfrastrukturen im Wald im Zusammenhang mit dem Klimawandel ist ein zentrales Problem, da die Naturgefahren wie das Umstürzen von Bäumen oder Ästen zunehmen und damit auch die Gefahren für die Waldbesucherinnen und -besucher.

Das Amt für Wald und Natur stellt den Waldbewirtschaftenden verschiedene Instrumente wie die Vollzugshilfe für Forstfachleute «Sicherheit und Haftung im Wald», rechtliche Analysen, Bewertungstabellen oder IT-Anwendungen zur Verfügung, um Kontrollen durchzuführen, Risiken einzuschätzen und die notwendigen Massnahmen festzulegen, damit eine gewisse

Sicherheit der Waldbesucherinnen und -besucher gewährleistet ist. Zu diesem Thema werden auch regelmässig Kurse durchgeführt, damit die Försterinnen und Förster ihre Verantwortung in Kenntnis der Sachlage wahrnehmen können. Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass der Wald Teil der Natur und ihren Launen unterworfen ist, was eine gewisse Gefahr darstellen kann. Es wird nie möglich sein, bei einem Waldspaziergang ein Nullrisiko zu garantieren, genauso wenig, wie dies in den Bergen möglich ist. Die Besucherinnen und Besucher begeben sich freiwillig und auf eigene Verantwortung in den Wald. Der Staatsrat widerspricht ausserdem der Behauptung, dass, sobald ein Risiko festgestellt und die Bäume gekennzeichnet wurden, die Infrastruktur systematisch geschlossen werden sollte, bis Massnahmen zur Verringerung des Risikos ergriffen worden sind. Beispielsweise stellt ein Baum, der als krank identifiziert wurde, nicht unbedingt kurzfristig eine Gefahr dar. Eine Früherkennung ermöglicht ein rechtzeitiges Eingreifen, ohne dass die Besucher gefährdet werden, und erfordert daher keine Schliessung der Infrastruktur. Es kann zwar nicht garantiert werden, dass gegen einen Eigentümer oder Förster nicht Klage eingereicht wird, es könnte ihnen jedoch nur dann grobe Fahrlässigkeit vorgeworfen werden, wenn eine Gefahrensituation bekannt oder vorhersehbar war.

Die Motion 2023-GC-282 «Sturmholz» wurde von den Urhebern zurückgezogen. Die Argumente des Staatsrats, der die breite Palette der bereits im Sinne der Motionäre ergriffenen Massnahmen dargelegt und gleichzeitig auch auf die Verantwortung aller Beteiligten hingewiesen hatte, hatten sie offenbar überzeugt. Die dahingehenden Fragen sind daher gegenstandslos geworden.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-203

Danger en forêt : qui assume ?

Auteurs :	Barras Eric / Gaillard Bertrand
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	05.09.2024
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	05.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

I. Question

Nous souhaitons attirer votre attention sur une situation complexe et vécue ces derniers jours par quatre communes fribourgeoises.

Le sentier du Tour du lac de Montsalvens s'étend sur les communes de Broc, Val-de-Charmey, Crésuz et Châtel-sur-Montsalvens. Depuis le 4 septembre, un tronçon long de près de 1,8 km est fermé en raison de la présence d'arbres malades, instables et susceptibles de représenter un danger pour ses utilisateurs. Les forestiers ont évalué la situation et procédé au martelage des arbres. Une fois que le risque a été identifié, la responsabilité des forestiers et des élus communaux est engagée. Ainsi, la mesure sylvicole doit être mise immédiatement en place où l'infrastructure fermée jusqu'à ce que des mesures pour diminuer le risque soient prises.

L'exemple susmentionné est donc le premier d'une longue série de cas auxquels seront confrontés les propriétaires de forêt, qu'ils soient publics ou privés. La création ou la multiplication d'infrastructures dans les forêts ou à proximité, la diminution des distances entre les constructions et les lisières, mais encore et surtout les problèmes de santé des forêts en lien notamment avec le changement climatique font que quasiment aucune infrastructure n'est sûre lorsqu'elle est située à proximité d'un boisement. Voulons-nous réellement fermer toutes ces infrastructures ? Est-il normal que ce soient les forestiers et les représentants du propriétaire qui portent la responsabilité ? Devrait-on déboiser systématiquement à proximité des infrastructures ?

La motion 2023-GC-282 « Chablis » demande notamment une aide pour financer des interventions visant à garantir la sécurité des infrastructures et des visiteurs en forêt, en soulignant la nécessité d'un soutien rapide et adéquat. Nous noterons qu'une subvention existe depuis 2023. Cependant, lors de la séance concernant la fermeture du sentier du Tour du lac de Montsalvens, l'arrondissement forestier a bien précisé que ce type de subvention n'était pas garanti sur le moyen-long terme.

Dans sa réponse à cette motion, le Conseil d'Etat rejette cette demande en affirmant que les bases légales actuelles sont suffisantes et de même que l'aide fédérale déjà en place pour couvrir ces besoins. Cependant, ce refus contraste de manière flagrante avec la situation vécue sur le terrain, que nous venons de décrire. Il est souvent question d'adaptation au changement climatique. Certes, ce qui peut être adapté doit l'être, mais comment réagissons-nous face aux effets déjà perceptibles ? Devons-nous simplement fermer les infrastructures ou devons-nous travailler et donc investir du temps et de l'argent pour que notre société puisse continuer à utiliser ces constructions en forêt ?

D'un côté, nous reconnaissons clairement le danger vis-à-vis des forestiers et appelons à prendre des mesures de précaution immédiates, comme la fermeture d'un sentier. D'un autre, le Conseil d'Etat ne juge pas nécessaire d'accorder les moyens financiers et d'adapter la législation afin de prévenir et gérer ces risques à plus grande échelle. Ces discours diamétralement opposés ne peuvent que nous interpeller.

Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Nous prenons note de la réponse de l'Etat qui propose de ne pas octroyer des moyens supplémentaires ni d'adapter la législation. Or, la sécurité publique est en jeu et l'on nous demande d'intervenir en urgence pour limiter l'accès à des zones forestières jugées dangereuses. Comment pouvez-vous justifier votre proposition de rejeter cette motion ? Celle-ci se veut proactive et préventive quand il s'agit de protéger non seulement les infrastructures, mais avant tout la vie et l'intégrité physique des personnes.
2. Les problèmes décrits sont reconnus et relevés par les professionnels de la forêt, des élus communaux et même des avocats. Et pourtant, la réponse nous donne l'impression d'un Conseil d'Etat qui se retranche derrière des considérations administratives et financières. Ne serait-il pas, au vu des faits mentionnés, plus simple d'accepter les propositions de la motion et d'éviter que la situation ne se complique et n'engendre des coûts plus élevés ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat confirme que, comme le relèvent les motionnaires, le changement climatique a un impact significatif sur les principales espèces d'arbres de notre canton.

L'augmentation des températures et les périodes prolongées de sécheresse affectent la croissance des espèces sensibles comme l'épicéa, qui souffre particulièrement de stress hydrique et devient plus vulnérable aux ravageurs tels que le bostryche ; quant au hêtre, qui peuple pourtant encore massivement la plaine, il montre des signes importants d'affaiblissement et de mortalité. La chalarose du frêne, due à un champignon qui provoque le dépérissement massif des frênes en Suisse et en Europe, se rajoute à ces changements.

La sécurisation des infrastructures de loisirs en forêt en lien avec le changement climatique est une problématique importante car les dangers naturels comme les chutes d'arbres ou de branches s'intensifient, augmentant ainsi les dangers pour les visiteurs.

Divers outils tels que "Sécurité et responsabilité en forêt" - Aide à l'exécution pour les forestiers, analyses juridiques, tables d'évaluation et applications informatiques sont mis à disposition des gestionnaires forestiers par le Service des forêts et de la nature afin d'effectuer les contrôles, d'évaluer le risque et de définir les mesures nécessaires pour garantir une certaine sécurité des visiteurs en forêt. Des cours sont régulièrement organisés sur cette thématique afin que les forestiers puissent assumer leur responsabilité en connaissance de cause. Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle que la forêt reste un élément naturel, soumis aux aléas de la nature, qui peut présenter un certain

danger. Il ne sera ainsi jamais possible de garantir un risque zéro lors d'une balade en forêt, pas plus que cela n'est possible en montagne. Les visiteurs s'y rendent de leur plein gré et sous leur propre responsabilité. Le Conseil d'Etat s'inscrit par ailleurs en faux contre l'affirmation qu'une fois qu'un risque a été identifié et la martelage effectué, l'infrastructure devrait systématiquement être fermée jusqu'à ce que des mesures pour diminuer le risque soient prises. Par exemple, un arbre identifié comme malade ne présente pas forcément un danger à court terme, une détection précoce permet d'intervenir suffisamment tôt sans que les visiteurs soient mis en danger et ne nécessite donc aucune fermeture de l'infrastructure. Enfin, s'il n'est pas possible de garantir qu'une plainte contre un propriétaire ou un forestier ne puisse être déposée, il faut rappeler que seul une négligence grave quant à une situation de danger connue et prévisible pourrait être reprochés à ceux-ci.

La motion 2023-GC-282 « Chablis » a été retirée par ses initiateurs qui semblent avoir été convaincus par les arguments du Conseil d'Etat qui a présenté le large éventail de mesures déjà prises dans le sens des motionnaires tout en rappelant la responsabilité des uns et des autres. Les questions posées à cet effet sont donc devenues sans objet.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-207

Abschaffung der Ausweiskarte für Blinde und Sehbehinderte

Urheber/in:	Rey Alizée / Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	13.09.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	13.09.2024
Antwort des Staatsrats:	28.01.2025

I. Anfrage

Da das Problem in der ganzen Schweiz das gleiche ist, haben wir im Wesentlichen den Text, den die Sozialdemokratische Partei des Kantons Neuenburgs zum gleichen Thema eingereicht hat, mit verschiedenen Ergänzungen übernommen.

Die SwissPass-Allianz schaffte Ende 2023 die Ausweiskarte für Blinde und Sehbehinderte (VöV-Karte) ab, mit der blinde und sehbehinderte Menschen in vielen Städten gratis reisen konnten. Derzeit scheint auf kantonaler Ebene noch keine Lösung gefunden worden zu sein, um die Karte zu ersetzen und diesen Personen weiterhin unabhängiges Reisen zu ermöglichen.

Öffentliche Verkehrsmittel sind für Menschen mit Sehbehinderung die einzige Möglichkeit, sich selbstständig fortzubewegen.

Sehbehinderungen sind oft altersbedingt (in der Schweiz sind 65 % der Betroffenen über 60 Jahre alt, 33 % über 80 Jahre). Die Abschaffung der VöV-Karte Ende 2023 wurde mit der Verfügbarkeit von Online-Shops begründet, die jedoch für sehr viele Menschen mit Sehbehinderung aufgrund der Kumulation von Alter und Behinderung nicht zugänglich sind. Dies führt dazu, dass diese Personen von der selbstständigen Nutzung des öffentlichen Verkehrs ausgeschlossen werden.

Welche Lösungen sieht der Kanton Freiburg vor, damit sich Menschen mit Sehbehinderung wieder selbstständig im Kanton bewegen können?

In einer Zeit, in der die Digitalisierung unseren Alltag immer stärker prägt, sind bestimmte Personengruppen, etwa ältere Menschen, bei der Nutzung von digitalen Hilfsmitteln schnell überfordert. Manche haben kein Mobiltelefon und können daher keine Fahrkarten per App kaufen. Was also tun, wenn diese Barrieren zusätzlich zu einer Sehbehinderung bestehen?

II. Antwort des Staatsrats

Die Ausweiskarte für Blinde und Sehbehinderte (kurz «Blindenkarte») wurde vor etwa 50 Jahren eingeführt, weil mit dem Aufkommen der Billettautomaten und dem Wegfall des Billettkaufs im Fahrzeug der Erwerb von ÖV-Fahrausweisen für Blinde und Sehbehinderte stark erschwert wurde. Die Karte ermöglichte diesen Personen die kostenlose Nutzung des öffentlichen Verkehrs in einem begrenzten Gebiet, z. B. im Kanton Freiburg auf den städtischen Linien der Agglomeration Freiburg, die innerhalb der Zone 10 des Integralen

Tarifverbunds Freiburg des Kantons Freiburg und des Waadtländer Broyebezirks (Frimobil)¹ verkehren.

Die Alliance SwissPass (ASP)² kündigte am 17. Januar 2023 die Abschaffung dieser Karte zum 31. Dezember 2023 an. Sie begründete die Abschaffung mit:

- > der Existenz von Verkaufskanälen, die blinden und sehbehinderten Menschen den Erwerb von Billetten erleichtern: Verkaufsstellen mit Personal, Online-Shops mit Sprachunterstützung, digitale Anwendungen, ein speziell für Menschen mit einer Sehbehinderung eingerichteter telefonischer Bestellservice³, Automaten, Kanäle für die automatische Erneuerung von Abonnements;
- > der Schwierigkeit, den Anwendungsbereich der Karte korrekt zu bestimmen;
- > der Tatsache, dass das Angebot den Grundsatz der Gleichstellung verletzt, weil die Karte nur von blinden und sehbehinderten Menschen gekauft werden kann.

Die ASP weist auch auf das im SwissPass integrierte Begleitabo hin, mit dem eine Person – entweder jene mit der Behinderung oder die Begleitperson – in der Schweiz kostenlos auf allen Strecken im Gültigkeitsbereich des Halbtaxabonnements reist. Zusätzlich darf auch ein Blindenführhund/Assistenzhund gratis mitgenommen werden.⁴

In seiner Antwort vom 28. Juni 2023 auf die Interpellation von alt Nationalrätin Martina Munz «ÖV-Tickets bequem lösen auch für Reisende mit Sehbehinderung» griff der Bundesrat das Argument der verschiedenen Möglichkeiten des Billettkaufs auf und betonte, dass damit die Anforderungen des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) bezüglich der Zugänglichkeit erfüllt seien. Und weiter: «Die Transportunternehmen können für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder für deren Begleitpersonen Vergünstigungen gewähren. Die IV-Stellen geben Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente oder Hilflosenentschädigung einen IV-Ausweis ab, damit sie den Nachweis zum Bezug solcher Vergünstigungen erbringen können.»⁵

Der Staatsrat bedauert den Entscheid ebenfalls, ungeachtet der Argumente, die von der ASP und dem Bundesrat vorgebracht wurden. Wie von Grossrätin Alizée Rey und Grossrat Daniel Savary erwähnt, sind die öffentlichen Verkehrsmittel für sehbehinderte und blinde Menschen neben dem Gehen die einzigen Fortbewegungsmittel, die es ihnen ermöglichen, sich selbstständig fortzubewegen. Die Nutzung eines Autos oder Zweirads ist für diese Personen nur in Begleitung möglich. Entsprechend ist es zentral, dass die öffentlichen Verkehrsmittel für sie leicht zugänglich sind. Der Kauf eines Billetts oder eines Abonnements ohne Hilfe ist trotz der verschiedenen Kanäle für Menschen mit einer Sehbehinderung schwierig, vor allem, wenn sie älter sind und nicht an die Nutzung neuer Technologien, des Internets oder eines Mobiltelefons gewöhnt sind. Ausserdem lohnt sich der Erwerb eines Jahresabonnements, das die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel vereinfacht, nur dann, wenn die Person sehr häufig mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs ist, und im Falle des Generalabonnements

¹ Stadt Freiburg und unmittelbare Umgebung.

² Die Alliance SwissPass ist die Branchenorganisation des öffentlichen Verkehrs und der Zusammenschluss von 250 Transportunternehmen und 20 Verbänden.

³ Dieses Angebot gibt es seit 2011.

⁴ Siehe Website der SBB: [Fahrvergünstigungen für Reisende mit Handicap | SBB](#).

⁵ [23.3528 | ÖV-Tickets bequem lösen auch für Reisende mit Sehbehinderung | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#). Die Diskussion im Nationalrat über dieses Geschäft hat noch nicht stattgefunden.

für Reisende mit einer Behinderung⁶ nur dann, wenn die Person relativ lange Strecken zurücklegt. Das Begleitabo schliesslich ist nicht gültig, wenn die Person mit Behinderung allein reist.

Die Tarifgestaltung und das Sortiment der Fahrausweise fallen in die Zuständigkeit der Transportunternehmen und der Tarifverbünde. Der Entscheid, die Blindenkarte abzuschaffen, wurde von der ASP getroffen, einer Organisation, die sich «schweizweit für harmonisierte, verständliche und wirtschaftliche Tarifbestimmungen» engagiert. Obwohl die Entscheide der ASP in diesem Bereich für die Transportunternehmen bindend sind, wird der Staatsrat Frimobil kontaktieren, um Möglichkeiten zu prüfen, wie blinden und sehbehinderten Menschen die Nutzung des öffentlichen Verkehrs erleichtert werden kann (z. B. über eine Karte, die der Blindenkarte ähnelt und in einem zu definierenden Perimeter gültig ist), und um die Zahl der betroffenen Personen sowie die damit verbundenen Kosten zu ermitteln.

—

⁶ Das Generalabonnement (GA) Reisende mit Behinderung (GA IV) kostet für die 2. Klasse 2600 Franken gegenüber 3995 Franken für das GA Erwachsene und 3040 Franken für das GA Senior. Für die 1. Klasse lauten die entsprechenden Preise 4120 Franken, 6520 Franken und 4950 Franken.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-207

Suppression de la carte de légitimation pour les personnes aveugles et malvoyantes

Auteur-e-s :	Rey Alizée / Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	13.09.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	13.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Question

La problématique étant la même dans toute la Suisse, nous avons repris en substance le texte déposé sur le même sujet par le Parti socialiste neuchâtelois avec différents compléments.

A la fin de l'année 2023, l'Alliance SwissPass a décidé de supprimer la carte de légitimation pour personnes aveugles et malvoyantes (carte UTP), qui leur permettait de voyager gratuitement dans de nombreuses villes. A l'heure actuelle, aucune solution ne semble avoir été trouvée au niveau cantonal pour remplacer cette carte et permettre aux personnes malvoyantes de rester autonomes dans leurs déplacements.

Les transports publics sont la seule possibilité de déplacement autonome pour les personnes malvoyantes.

Le handicap visuel est souvent lié à l'âge (en Suisse 65 % de personnes concernées ont plus de 60 ans, 33 % plus de 80 ans). La suppression de la carte UTP fin 2023 a été justifiée par la disponibilité des boutiques en ligne qui ne sont pourtant pas accessibles à une grande partie des personnes malvoyantes en raison du cumul de l'âge et du handicap. Cela conduit à exclure ces personnes de l'utilisation autonome des transports publics.

Aussi, quelles solutions le canton de Fribourg envisage-t-il pour que les personnes malvoyantes puissent à nouveau se déplacer de manière autonome dans le canton ?

A l'heure où le numérique envahit notre quotidien, certaines catégories de personnes, telles que les personnes âgées, sont vite dépassées par l'utilisation des outils numériques. Certaines n'ont pas de téléphone portable et ne peuvent donc pas prendre de billets via une application. Dès lors, que faire lorsque ces empêchements sont couplés à un handicap visuel ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La carte de légitimation pour aveugles et malvoyants (carte d'aveugle) a été introduite il y a environ 50 ans en réponse à la suppression de la vente de billets dans de nombreux véhicules de transports publics et à son remplacement par des distributeurs de billet difficilement utilisables par les personnes déficientes visuelles. Elle leur permettait d'utiliser gratuitement les transports publics dans un périmètre restreint, par exemple en ce qui concerne le canton de Fribourg sur les lignes urbaines de l'agglomération de Fribourg circulant à l'intérieur de la zone 10 de la Communauté Tarifaire Intégrale Fribourgeoise du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise (Frimobil)¹.

L'Alliance SwissPass (ASP)² a annoncé le 17 janvier 2023 la suppression de cette carte pour le 31 décembre 2023. Elle explique cette suppression par :

- > l'existence de canaux de vente facilitant l'acquisition de titres de transports pour les personnes aveugles ou malvoyantes : points de vente avec du personnel, boutiques en ligne pourvues d'une assistance vocale, applications numériques, service de commande par téléphone spécifiquement mis en place pour les personnes avec un handicap visuel³, automates, canaux de renouvellement automatique des abonnements,
- > la difficulté à identifier correctement le rayon de validité de cette carte,
- > le fait que cette carte représente une inégalité de traitement vis-à-vis des autres usagers des transports publics.

L'ASP souligne également l'existence de la carte d'accompagnement, intégrée au SwissPass, qui permet à une personne accompagnant un voyageur avec un handicap et/ou à un chien d'assistance de voyager gratuitement sur les lignes des entreprises suisses de transport qui acceptent le demi-tarif.⁴

Dans sa réponse du 28 juin 2023 à l'interpellation de l'ancienne Conseillère nationale Martina Munz « Permettre aux aveugles et aux malvoyants d'acheter facilement des billets de transports publics », le Conseil fédéral reprend l'argument des différentes possibilités d'achat de titres de transports et souligne qu'elles permettent de répondre aux exigences de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand) en matière d'accessibilité. Il précise également que « les entreprises de transport peuvent accorder des réductions aux personnes souffrant de restrictions dues à leur état de santé ou aux personnes qui les accompagnent. Les offices de l'assurance-invalidité remettent aux bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou d'une allocation pour impotent une carte de légitimation AI afin que ceux-ci puissent prouver qu'ils sont en droit de bénéficier de telles réductions. »⁵

Malgré les arguments de l'ASP et du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat regrette également cette décision. Comme le souligne les députés Alizée Rey et Daniel Savary, pour les personnes malvoyantes ou aveugles, les transports publics sont avec la marche les seuls moyens de locomotion leur permettant d'être autonome. Il leur est en effet impossible de se

¹ Ville de Fribourg et sa périphérie immédiate.

² L'Alliance SwissPass est l'organisation de branche des transports publics. Elle regroupe 250 entreprises de transport et 20 communautés tarifaires.

³ Ce service existe depuis 2011.

⁴ Voir le site Internet des CFF : [Facilités de voyage pour voyageurs avec un handicap | CFF](#).

⁵ [23.3528 | Permettre aux aveugles et aux malvoyants d'acheter facilement des billets de transports publics | Objet | Le Parlement suisse](#). La discussion au Conseil national sur cet objet n'a pas encore eu lieu.

déplacer en voiture ou avec un deux roues, à moins d'être accompagnées. Il est donc primordial que les transports publics leur soient très facilement accessibles. Acheter sans aide un billet ou un abonnement demeure, malgré les différents canaux disponibles, difficile pour les personnes avec un handicap visuel, ce d'autant plus si elles sont âgées et peu habituées à l'utilisation des nouvelles technologies, d'internet ou d'un téléphone portable. Par ailleurs, l'acquisition d'un abonnement annuel, qui permet de simplifier l'utilisation des transports publics, ne se justifie que si la personne se déplace très souvent en transports publics et, en ce qui concerne l'abonnement général pour personnes avec un handicap⁶, si la personne effectue des déplacements relativement longs. Quant aux cartes d'accompagnement, elles ne sont pas valables si la personne en situation de handicap voyage seule.

La tarification et l'assortiment des titres de transport sont de la compétence des entreprises de transport et des communautés tarifaires. La décision de supprimer la carte d'aveugle a été prise par l'ASP, organisation qui les représente au niveau suisse et qui s'engage « pour des dispositions tarifaires harmonisées ». Bien que les décisions prises par l'ASP sur ces sujets soient contraignantes pour les entreprises de transport, le Conseil d'Etat va contacter Frimobil afin d'examiner les possibilités de faciliter l'utilisation des transports publics par les personnes aveugles ou malvoyantes (par exemple via une carte ressemblant à la carte d'aveugle et valable dans un périmètre à définir) et d'évaluer le nombre de personnes concernées ainsi que les coûts que cela impliquerait.

—

⁶ L'abonnement général (AG) Personne avec handicap (AG AI) coûte en 2^e classe 2600 francs contre 3995 francs pour l'AG Adulte et 3040 francs pour l'AG Senior et en 1^{re} classe respectivement 4120 francs, 6520 francs et 4950 francs.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-236

Gesetz zum Schutz und zur Förderung des Mietwohnungsbestands

Urheber-in:	Levrat Marie / Mauron Pierre
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	04.10.2024
Begründung:	04.10.2024
Überweisung an den Staatsrat:	04.10.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 4. Oktober 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Marie Levrat und Grossrat Pierre Mauron vom Staatsrat, dass er eine Gesetzesgrundlage ausarbeitet, um den Mietwohnungsbestand im Kanton Freiburg zu erhalten und zu fördern. Nach dem Vorbild der Waadtländer Gesetzgebung (Gesetz vom 10. Mai 2016 «*sur la préservation et la promotion du parc locatif*» (LPPPL)) würde diese Gesetzesgrundlage das Prinzip der Bewilligung einführen. Umfassende Arbeiten an Mietwohnungen, die Umnutzung von Mietwohnungen zu anderen Zwecken als zum Wohnen sowie der Verkauf von vermieteten Wohnungen müssten von der Kantonsverwaltung bewilligt werden. Die neue Gesetzesgrundlage müsste auf der Basis einer ausgewogenen Abwägung der Interessen, insbesondere jener der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer, ausgearbeitet werden und würde es ermöglichen, gegen den Verlust von Wohnungen und insbesondere von bezahlbaren Wohnungen (bzw. gegen die Verringerung des Angebots) vorzugehen.

II. Antwort des Staatsrats

Die Problematik im Zusammenhang mit dem Erhalt von Wohnungen wird im Mietrecht des Bundes behandelt (Art. 253 und folgende des Obligationenrechts; OR; SR 220), das namentlich darauf abzielt, die Mieterinnen und Mieter in ihren Einzelbeziehungen zu den Vermieterinnen und Vermietern zu schützen. In Ergänzung des Bundesrechts haben einzelne Kantone, darunter insbesondere der Kanton Waadt, beschlossen, öffentlich-rechtliche Regeln aufzustellen, um den Mietwohnungsbestand gesamthaft zu schützen. Artikel 5 des «*loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du canton de Vaud*» (LPPPL; RSV 840.15) sieht diesbezüglich vor, dass für Abbrucharbeiten, Renovationen und Umbauten von Mietwohnungen sowie für die Umnutzung von Mietwohnungen zu anderen Zwecken als zum Wohnen und für den Verkauf von vermieteten Wohnungen eine Bewilligung erforderlich ist. Ziel ist es, den Bestand an Mietwohnungen im Kanton zu erhalten, was das Wohnen finanziell tragbarer machen könnte, da das Bewilligungssystem möglicherweise bewirkt, Mieterhöhungen zu begrenzen. Dies würde es im Übrigen erlauben, die Bundesbestimmungen zum Mieterschutz zu ergänzen, insbesondere, wenn der Abbruch oder die Umnutzung von Mietwohnungen geplant ist.

Der Staatsrat anerkennt zwar, dass die Massnahmen zum Schutz des Mietwohnungsbestands gewisse Potenziale aufweisen, insbesondere was das Wohnungsangebot betrifft, er hält es jedoch nicht für angezeigt, sie im Kanton Freiburg einzusetzen. In der Tat sind neue kantonale Bestimmungen in diesem Bereich nicht gerechtfertigt. Die Lage auf dem Freiburger

Wohnungsmarkt bzw. die Bautätigkeit rechtfertigen derartige Massnahmen nicht und zudem existieren bereits andere kantonale Massnahmen im Wohnungsbereich.

Der Staatsrat hat die Lage auf dem Freiburger Wohnungsmarkt in seiner Antwort auf die Motion 2023-GC-247 Marmier Bruno/Wicht Jean-Daniel «Den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen» dargelegt. Da die Massnahmen zum Erhalt des Mietwohnungsbestands zum Ziel haben, den Anstieg der Mieten zu bremsen, indem beispielsweise für die Renovation von Mietwohnungen eine Bewilligung verlangt wird, ist es an dieser Stelle angezeigt, kurz auf die jüngste Entwicklung der Mieten im Kanton Freiburg einzugehen. Zwischen Ende 2021 und September 2024 stiegen die Mieten im Durchschnitt (einfacher Durchschnitt nach Anzahl Zimmer) in Freiburg um 2,50 %, in Estavayer um 5,67 % und in Bulle blieben sie unverändert (Daten des Wohn- und Immobilienmonitors). Der Homegate-Mietindex für Angebotsmieten ist seit Januar 2022 im Kanton Freiburg um 7,3 % gestiegen, womit er zu den Kantonen mit der schwächsten Zunahme gehört. Die nachlassende Inflation in der Schweiz im Jahr 2024 und die dadurch bewirkten Senkungen des Referenzzinssatzes für Hypotheken werden 2025 das Mietniveau voraussichtlich senken. Dieser durch die Inflation in den Jahren 2022-2023 bedingte moderate Anstieg der Mieten ist im Kanton auch deshalb so tief ausgefallen, da die Bautätigkeit durch ihre Dynamik das Wohnungsangebot im Kanton trotz des Bevölkerungswachstums aufrechterhält.¹

Bezüglich der bestehenden Massnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs weist der Staatsrat darauf hin, dass der Kanton Freiburg zu den neun Kantonen gehört, in denen beim Abschluss eines neuen Mietvertrags das offizielle Formular zur Anzeige der Mietzinsfestsetzung obligatorisch verwendet werden muss. Indem die Vermieterinnen und Vermieter verpflichtet werden, gewisse Informationen offenzulegen, kann das Risiko von missbräuchlichen Mietzinserhöhungen wegen Wohnungsmangel gesenkt werden. Im Übrigen wäre ein Bewilligungssystem für den Erhalt des Mietwohnungsbestands mit komplexen administrativen Abläufen verbunden, die angesichts der Lage im Kanton Freiburg eine eher bescheidene Wirkung haben dürften. Zur Bekämpfung der Wohnungsnot setzt der Staatsrat vor allem auf die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und bevorzugt die Instrumente, die in der Antwort auf die Motion 2023-GC-247 der Grossräte Bruno Marmier und Jean-Daniel Wicht und in der Antwort auf die Motion 2024-GC-169 Moussa Elias/Hauswirth Urs «Für ein Vorkaufsrecht, das den öffentlichen Körperschaften die aktive Bodenpolitik erleichtert» dargelegt werden.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

—

¹ Siehe hierzu die Internetseite «Wohnungen» des Amtes für Statistik und Daten (<https://www.fr.ch/de/vwbd/sda/statistiken-nach-themen/wohnungen>, abgerufen am 22. Januar 2025).

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-236

Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif

Auteur-e-s :	Levrat Marie / Mauron Pierre
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	04.10.2024
Développement :	04.10.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	04.10.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 octobre 2024, les député-e-s Marie Levrat et Pierre Mauron demandent au Conseil d'Etat d'établir une base légale afin de préserver et de promouvoir le parc locatif dans le canton de Fribourg. S'inspirant de la législation vaudoise, à savoir la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), cette base légale reposerait sur le principe d'autorisation. Elle soumettrait à une autorisation de l'administration cantonale les travaux d'importance sur les logements loués, l'affectation de logements loués à d'autres fins que l'habitation, ainsi que l'aliénation de logements loués. Elaborée sur une pesée équilibrée des intérêts, notamment ceux des propriétaires concernés, la nouvelle base légale permettrait de pallier la disparition des logements (ou la diminution de l'offre), en particulier les logements abordables.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La problématique de la préservation du logement est traitée juridiquement dans le droit fédéral du bail à loyer (art. 253 et suivants du Code des obligations ; CO ; RS 220), qui vise notamment à protéger les locataires dans le cadre de leurs rapports individuels avec les bailleurs et les bailleresses. De manière complémentaire au droit fédéral, certains cantons, en particulier le canton de Vaud, ont décidé d'élaborer des règles de droit public destinées à préserver le parc locatif considéré dans son ensemble. La loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du canton de Vaud (LPPPL ; RSV 840.15) (art. 5) prévoit à cet égard un régime d'autorisation pour les travaux de démolition, de rénovation et de transformation sur des logements loués, pour l'affectation de logements loués à d'autres fins que l'habitation, ainsi que pour l'aliénation de logements loués. L'objectif consiste à préserver la substance locative du canton, ce qui favoriserait l'accessibilité financière du logement, le régime d'autorisation ayant pour effet potentiel de limiter la hausse des loyers. Cela permettrait par ailleurs de compléter les dispositions de protection des locataires du droit fédéral du bail à loyer, en particulier lors des démolitions et des changements d'affectation des locaux loués.

Si le Conseil d'Etat reconnaît certaines potentialités aux mesures de préservation du parc locatif, notamment leurs effets sur l'offre de logements, il ne juge pas opportun de les développer dans le canton de Fribourg. En effet, de nouvelles dispositions cantonales en la matière ne se justifient pas, non seulement en raison de la situation sur le marché du logement fribourgeois, et au niveau de l'activité de construction, mais aussi en raison d'autres mesures cantonales destinées au logement.

S'agissant de la situation sur le marché du logement fribourgeois, elle a été exposée par le Conseil d'Etat dans la réponse à la motion 2023-GC-247 Marmier Bruno/Wicht Jean-Daniel « Soutenir le développement des logements d'utilité publique ». Puisque des mesures de préservation du parc locatif ont pour but de contenir la hausse des loyers, en soumettant par exemple les rénovations de logements loués à autorisation, il y a lieu de repréciser brièvement l'évolution récente des loyers dans le canton de Fribourg. Entre fin 2021 et septembre 2024, les loyers ont en moyenne (moyenne simple selon le nombre de pièces) augmenté de 2,50% à Fribourg, de 5,67% à Estavayer et sont restés stables à Bulle (données de l'Observatoire du logement et immobilier). En ce qui concerne le niveau des loyers selon les annonces, l'indice Homegate pour le canton de Fribourg a augmenté de 7,3% depuis janvier 2022, une des plus faibles hausses en Suisse. Avec le recul de l'inflation en Suisse en 2024 et ses effets sur le taux hypothécaire de référence (baisse), le niveau des loyers sera probablement appelé à diminuer en 2025. Il convient d'ajouter que cette hausse limitée des loyers, en adéquation avec l'inflation de 2022-2023, est aussi permise par l'activité de construction, dont le dynamisme alimente l'offre de logements dans le canton,¹ malgré la croissance démographique.

En matière de mesures existantes pour limiter la hausse des loyers, le Conseil d'Etat relève que le canton de Fribourg est l'un des neuf cantons dans lesquels l'utilisation d'une formule officielle est obligatoire lors de la conclusion d'un nouveau bail d'habitation. En obligeant les bailleurs et les bailleuses à fournir certaines informations, son utilisation limite les éventuelles augmentations abusives de loyer en période de pénurie de logements. Finalement, un régime d'autorisation visant la préservation du parc locatif implique une complexité administrative, pour un potentiel de résultat qui paraît limité dans le contexte fribourgeois. Pour lutter contre la pénurie de logements, en soutenant notamment la construction de logements d'utilité publique, le Conseil d'Etat privilégie les instruments mis en avant dans la réponse à la motion 2023-GC-247 des députés Bruno Marmier et Jean-Daniel Wicht et dans la réponse à la motion 2024-GC-169 Moussa Elias/Hauswirth Urs « Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la motion.

—

¹ Voir à cet égard la page web « Logements » publiée par le service de la statistique (adresse URL <https://www.fr.ch/deef/ssstat/statistiques-par-themes/logements>, consultée le 22 janvier 2025).

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-238

Wie werden Zwangsmassnahmen in den Pflegeheimen des Kantons Freiburg angewandt?

Urheber:	Dorthe Sébastien / Thévoz Ivan
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	09.10.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	09.10.2024
Antwort des Staatsrats:	04.02.2025

I. Anfrage

Ein Anfang August 2024 in der Presse erschienener Artikel¹ handelte davon, dass bei Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern in der Schweiz noch zu oft Zwangsmassnahmen, wie die Fixierung im Bett, angewandt werden. Dies trotz den Fortschritten in Sachen Patientenrechte und Wahrung der Menschenwürde. Auch wenn solche Massnahmen manchmal aus Sicherheitsgründen gerechtfertigt sind, werfen sie bedeutende ethische und rechtliche Fragen auf. Wir wissen um das Bestreben des Pflegepersonals, das seit vielen Jahren versucht, diese Massnahmen auf ein Minimum zu reduzieren. Dabei ist das Personal täglich Stress ausgesetzt, um sowohl den Verwaltungsregeln als auch den Anforderungen der Familien gerecht zu werden, und verdient unseren Dank. Dennoch möchten wir sicherstellen, dass solche Massnahmen einzig als allerletztes Mittel angewandt werden und dass das Pflegeheimpersonal in Bezug auf die bestehenden Alternativen sowie die rechtlichen Bestimmungen zu diesen Eingriffen gut informiert und geschult ist.

1. Wie viele Fälle von Zwangsmassnahmen, insbesondere das Festbinden am Bett, wurden in den Pflegeheimen des Kantons erfasst, und nach welchen Kriterien wurden diese Massnahmen angeordnet?
2. Welche rechtlichen und ethischen Grundlagen gelten für die Anwendung von Zwangsmassnahmen in den Pflegeheimen, und wie stellen diese sicher, dass sie die nationalen und internationalen Richtlinien zu den Patientenrechten einhalten?
3. Über welchen Bildungs- und Sensibilisierungsstand verfügt das Pflegeheimpersonal bezüglich Alternativen für Zwangsmassnahmen und welcher zusätzliche Schulungsbedarf wurde identifiziert?
4. Welches sind die wahrgenommenen Vorteile der Zwangsmassnahmen in Sachen Sicherheit für Bewohnende und Personal? Wie wirken sie sich psychologisch und körperlich auf die Bewohnenden aus?
5. Welche Empfehlungen könnten unterbreitet werden, um die Anwendung von Zwangsmassnahmen zu reduzieren, dabei weniger übergreifende Alternativen zu fördern und eine regelmässige Beurteilung der Situation sicherzustellen, damit nicht nur die

¹ Lassen wir Demente nicht unnötig leiden, Blick, 4. August 2024, www.blick.ch/meinung/kommentare/im-heim-fixiert-und-eingesperrt-lassen-wir-demente-nicht-unnoetig-leiden-id20005614.html.

Lebensqualität der Bewohnenden, sondern auch jene des Pflegepersonals gewährleistet ist?

II. Antwort des Staatsrats

1. *Wie viele Fälle von Zwangsmassnahmen, insbesondere das Festbinden am Bett, wurden in den Pflegeheimen des Kantons erfasst, und nach welchen Kriterien wurden diese Massnahmen angeordnet?*

Die in dieser Anfrage erwähnten Zwangsmassnahmen sind bewegungseinschränkende Massnahmen, die angewandt werden, um die Sicherheit einer Person zu gewährleisten.

Verfahrensmässig werden bewegungseinschränkende Massnahmen ausser im Notfall (z. B. akute Agitation) erst nach sorgfältiger Analyse der Situation und in Abstimmung mit dem Pflgeteam, dem oder der Bewohner/in, dessen/deren gesetzlicher Vertretung und der behandelnden Ärztin bzw. dem behandelnden Arzt beschlossen. Sie werden vom diplomierten Pflegefachpersonal angewandt und von der Pflegedienstleitung validiert. Sie erfolgen nach der Beurteilung der Verhältnismässigkeit und nach einer Interessenabwägung zwischen den Risiken einer Nichteinschränkung der Bewegungsfreiheit und den Risiken der Massnahmen. Die Suche nach der am wenigsten einschränkenden Lösung ist fester Bestandteil der Analyse.

Was die Statistiken betrifft, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) am 17. Oktober 2024 die medizinischen Qualitätsindikatoren 2022 für die Pflegeheime veröffentlicht ([Medizinische Qualitätsindikatoren](#)). Diese Indikatoren werden in der ganzen Schweiz im Rahmen der Ermittlung des Pflegebedarfs überwiegend mit dem Tool interRAI LTCF CH (Long-Term Care Facilities) gesammelt. Zwei von ihnen betreffen die bewegungseinschränkenden Massnahmen:

- > Bewohnende mit täglicher Fixierung des Rumpfes (im Sitzen oder Liegen) oder Sitzgelegenheit, die die Bewohner am selbstständigen Aufstehen hindert, in den letzten sieben Tagen.
- > Bewohnende mit täglichem Gebrauch von Bettgittern und anderen Einrichtungen an allen offenen Seiten des Bettes, die am selbstständigen Verlassen des Bettes hindern, in den letzten sieben Tagen.

In Freiburg wurde die Rumpffixation/Sitzgelegenheit 2022 bei 0,9 % der Bewohnenden (0,27 % auf nationaler Ebene) angewandt und Bettgitter wurden bei 4,8 % der Bewohnenden (1,8 % auf nationaler Ebene) verwendet.

Der Staatsrat verweist auf bestimmte Hypothesen, welche die Abweichung des Prozentsatzes in der Anwendung der vorstehend erwähnten bewegungseinschränkenden Massnahmen erklären können.

Die Differenz zwischen den Prozentsätzen kann insbesondere auf der Anwendung von Zwangsmassnahmenprotokollen gründen, die sich von Kanton zu Kanton unterscheidet, was sich auf das Bewertungsinstrument und folglich auf den Referenzindikator auswirken kann. So kann beispielsweise das Sturzrisiko ein Grund für die Anwendung einer bewegungseinschränkenden Massnahme sein. In diesem Fall erweist sich die Anwendung einer solchen Massnahme in einem Kanton mit vielen Bewohnenden mit hohem Sturzrisiko als notwendig, um der Unfallgefahr vorzubeugen.

Daraus folgt, dass die oben erwähnten statistischen Daten zu relativieren sind, da die medizinischen Qualitätsindikatoren im Rahmen der Ermittlung des Pflegebedarfs gesammelt werden. Mit anderen Worten werden sie als Vergleichsinstrument für die Qualität der nach KVG in den Pflegeheimen erbrachten Pflegeleistungen verwendet. Folglich liefern die medizinischen Qualitätsindikatoren keine Informationen zur Sicherheit der Bewohnenden (Beispiel: Sturzrate), zur Lebensqualität sowie zur Zufriedenheit der Personen, die in einer dieser Einrichtungen leben. Daher kann mit ihnen keine Einteilung oder globale Qualitätsskala der Pflegeheime erhalten werden, was eine viel detailliertere und feinere Analyse der verschiedenen Indikatoren erfordern würde.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Schweizerische Gesundheitsobservatorium OBSAN in einem Bericht die Pflegeintensität in Pflegeheimen erfasst hat, die mit der durchschnittlichen Anzahl Pflegeminuten pro Tag für Bewohnende ab 65 Jahren (Langzeitaufenthalt) gemessen wird. Aus diesem Bericht geht insbesondere hervor, dass die Pflegeintensität in den Westschweizer Kantonen höher ist als in den deutschsprachigen ([Pflegeintensität in Pflegeheimen | Obsan](#)). Der Kanton Freiburg befindet sich auf dem 7. Platz aller Kantone.

2. *Welche rechtlichen und ethischen Grundlagen gelten für die Anwendung von Zwangsmassnahmen in den Pflegeheimen, und wie stellen diese sicher, dass sie die nationalen und internationalen Richtlinien zu den Patientenrechten einhalten?*

Die rechtlichen Grundlagen für diese Massnahmen sind:

- > Freiburger Gesundheitsgesetz (GesG) vom 16. November 1999, Artikel 53, 54, 54a, ([SGF 821.0.1 – Gesundheitsgesetz \(GesG\) – Staat Freiburg – Systematische Gesetzessammlung](#))
- > Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Artikel 383–387 ([SR 210 – Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 | Fedlex \[admin.ch\]](#)).

Sie stützen sich auf folgende ethischen Bezugspunkte:

- > Medizin-ethische Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften ([Medizin-ethische Richtlinien](#)):
 - > [Zwangsmassnahmen in der Medizin \(2015\)](#)
 - > [Urteilsfähigkeit in der medizinischen Praxis \(2019\)](#)
- > [Ethikwerte | AFISA - VFAS](#) (Die AFISA-VFAS ist die Freiburger Dachorganisation aller Pflegeheime und Gesundheitsnetze einschliesslich Spitex und Koordinationszentren)

Das Kantonsarztamt hat die verschiedenen rechtlichen und ethischen Referenzen im Dokument «[Zwangsmassnahme und/oder Massnahme zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit – Anwendungsrichtlinien. Bewährte Verfahren für das Ergreifen einer freiwilligen Sicherheitsmassnahme für urteilsfähige Personen](#)» zusammengefasst. Dieses Dokument wird von zwei Vorlagen begleitet, die den Pflegeheimen zur Verfügung stehen und ihnen helfen, die Massnahmen unter Beachtung der Patientenrechte und der Ethik anzuwenden: [Anwendungsprotokoll](#) und [freiwillige Sicherheitsmassnahme](#). Wird eine Massnahme bei einer urteilsunfähigen Person oder einer Person, welche die Massnahme verweigert, umgesetzt, ist das Führen eines Anwendungsprotokolls obligatorisch. Das Protokoll enthält namentlich die Begründung, das Ziel, die Beschreibung der bewegungseinschränkende Massnahme und die Ausgleichsmassnahmen sowie die Häufigkeit der Neubeurteilung.

Bei ihren Inspektionen achten die Pflegefachpersonen des KAA im Fall von Zwangsmassnahmen und/oder bewegungseinschränkenden Massnahmen besonders auf die Einhaltung des rechtlichen und ethischen Rahmens sowie auf die Rückverfolgbarkeit der Massnahme. Werden nichtkonforme Praktiken festgestellt, wird verlangt, dass die Missstände behoben werden. Dies wird in der Folge kontrolliert.

Ist der/die Bewohner/in oder die gesetzliche Vertretung nicht mit der bewegungseinschränkenden Massnahme einverstanden, können sie sich an die Heimleitung wenden oder auf die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Friedensgericht des Bezirks, in dem die Massnahme angewandt wird) zurückgreifen. Eine Strafanzeige bleibt vorbehalten.

Im September 2022 hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ein Freiburger Pflegeheim besucht. Sie befasste sich besonders aufmerksam mit den bewegungseinschränkenden Massnahmen und hat keine massgeblichen Verfehlungen festgestellt. In ihrem Bericht vom 15. Mai 2023 empfiehlt sie die Einführung eines Konzepts für die Anwendung der bewegungseinschränkenden Massnahmen. Als Reaktion und zur Vertiefung der Überlegungen zu diesem Thema wurde 2024 mit Mitgliedern der AFISA-VFAS und einer Pflegefachfrau des KAA eine Arbeitsgruppe gebildet. Den Pflegeheimen wird im Laufe des Jahres 2025 eine Konzeptvorlage für die Anwendung von bewegungseinschränkenden Massnahmen zur Verfügung gestellt, welche die Heime gemäss ihrer Praxis vervollständigen sollen. Die Umsetzung des Konzepts wird bei den verschiedenen vom KAA in den Pflegeheimen durchgeführten Kontrollen im Rahmen der Erneuerung der Betriebsbewilligung oder bei Beschwerden geprüft.

3. Über welchen Bildungs- und Sensibilisierungsstand verfügt das Pflegeheimpersonal bezüglich Alternativen für Zwangsmassnahmen und welcher zusätzliche Schulungsbedarf wurde identifiziert?

Die bewegungseinschränkenden Massnahmen werden in der Grundausbildung der Pflegefachpersonen behandelt. An der HfG Freiburg besuchen die Studierenden des Bachelors in Pflege Kurse in Gesundheitsrecht und Ethik (ethische Grundsätze usw.) sowie Kurse zu den Risiken von Misshandlung (Weglaufen, Fixierung usw.), die direkt im Zusammenhang mit diesem Thema stehen. Zudem werden Zwangsmassnahmen und Massnahmen zur Freiheitsbeschränkung während des Bachelor-Studiengangs auch in mehreren Modulen fachübergreifend behandelt (mindestens 24 Vorlesungen). Die Problematik wird auch in der Weiterbildung der HfG FR in den Modulen des CAS Psychogeriatric behandelt.

Das Thema wird entweder vom KAA oder von der AFISA-VFAS regelmässig behandelt. So organisierte das KAA Ende 2022 für alle Pflegeheime des Kantons Schulungen zum Thema Urteilsfähigkeit und -unfähigkeit, zu den Sicherheits- und Zwangsmassnahmen sowie zur Einhaltung des entsprechenden Rechtsrahmens.

Anlässlich der Benchmarking-Tagung (Präsentation der Qualitätsindikatoren der Pflegeheime), welche die AFISA-VFAS am 3. September 2024 organisierte, leitete eine Pflegefachfrau des KAA einen Workshop zu den bewegungseinschränkenden Massnahmen. Der Workshop beschäftigte sich mit den anzustellenden Überlegungen vor der Anwendung einer bewegungseinschränkenden Massnahme und mit den möglichen Alternativen zu einer solchen Massnahme.

4. *Welches sind die wahrgenommenen Vorteile der Zwangsmassnahmen in Sachen Sicherheit für Bewohnende und Personal? Wie wirken sie sich psychologisch und körperlich auf die Bewohnenden aus?*

Bewegungseinschränkende Massnahmen dienen in erster Linie der Prävention und der Verhinderung von Stürzen und Wanderdrang. So kann der Sturz einer älteren Person beispielsweise eine ernste Gefahr für ihre Gesundheit darstellen und/oder schwere Komplikationen verursachen, die bis zum Tod der Person führen können. Obendrein leiden manche Bewohnende unter kognitiven Beeinträchtigungen (Demenz) und sind in der Nacht oft hyperaktiv; die Störung des zirkadianen Rhythmus gehört denn auch zu den Symptomen der Erkrankung. Folglich sind in der Nacht bewegungseinschränkende Massnahmen oft unverzichtbar, um die Sicherheit der Betroffenen zu gewährleisten und zu verhindern, dass sie weglaufen oder sich inner- bzw. ausserhalb des Pflegeheims verirren.

Dessen ungeachtet sind bewegungseinschränkende Massnahmen mit verschiedenen Risiken verbunden: nachlassende Muskelkraft, Depression, Appetitlosigkeit, stärkere soziale Isolation, Dekubitusrisiko usw. Dementsprechend muss das Pflegepersonal in jedem Fall das Prinzip der Verhältnismässigkeit beachten und das Für und Wider der Anwendung einer solchen Massnahme abwägen.

Es sei angemerkt, dass eine bewegungseinschränkende Massnahme, wenn sie verhängt wird, von individuellen Massnahmen (Ausgleichsmassnahmen) begleitet werden muss, um die oben erwähnten Risiken zu begrenzen. Dabei kann es sich um begleitete Spaziergänge, Physiotherapie, Lektüre, Austausch im Rahmen der Hilfebeziehung, häufigere Hautkontrolle usw. handeln.

5. *Welche Empfehlungen könnten unterbreitet werden, um die Anwendung von Zwangsmassnahmen zu reduzieren, dabei weniger übergreifige Alternativen zu fördern und eine regelmässige Beurteilung der Situation sicherzustellen, damit nicht nur die Lebensqualität der Bewohnenden, sondern auch jene des Pflegepersonals gewährleistet ist?*

Ganz allgemein stützt sich jede Anwendung einer bewegungseinschränkenden Massnahme auf die individuelle Beurteilung der Situation der Bewohnerin bzw. des Bewohners und auf einen auf die Person ausgerichteten Pflegeansatz. Vor der Anwendung einer Massnahme ist die Frage nach dem Grund für ihre Verhängung zu prüfen. Mit der Behandlung des Grundes kann die bewegungseinschränkende Massnahme manchmal vermieden werden (Ursache einer Agitation, von Kraftverlust, Beruhigungsmittel usw.). Mit regelmässigen Beurteilungen kann überprüft werden, ob die Massnahme weiter angebracht ist. Eine reflektierte Praxis des interdisziplinären Teams, der Dialog und die Kommunikation mit der betroffenen Person, deren Angehörigen oder ihrer gesetzlichen oder therapeutischen Vertretung sind der beste Weg für die Anwendung einer verhältnismässigen Massnahme, die mit einer echten Abwägung der Vor- und Nachteile einer konkreten Situation beschlossen wird.

Die Suche nach weniger einschränkenden Alternativen ist in jedem Fall vorzuziehen (auf Bodenhöhe absenkable Betten, Klingelmatten, Beleuchtung, Notrufuhr). Die Verschreibung eines Beruhigungsmittels kann ebenfalls eine Alternative zu einer bewegungseinschränkenden Massnahme sein, insbesondere nachts. Ein solches Medikament birgt aber Risiken, wie den Verlust kognitiver Fähigkeiten, Abhängigkeit und eine höhere Sturzgefahr, wenn die Person unter ihrem Einfluss das Bett verlässt. Es ist folglich zurückhaltend zu verabreichen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-238

Quelle pratique des mesures de contrainte dans les EMS du Canton de Fribourg ?

Auteurs :	Dorthe Sébastien / Thévoz Ivan
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	09.10.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	09.10.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	04.02.2025

I. Question

Dans un article paru dans la presse au début du mois d'août¹, il est relaté que malgré les avancées en matière de droits des patients et de soins respectueux de la dignité humaine, les résidents des établissements médico-sociaux (EMS) en Suisse sont encore trop souvent soumis à des mesures de contrainte, telles que l'attachement au lit. Ces pratiques, bien que parfois justifiées pour des raisons de sécurité, soulèvent des questions éthiques et juridiques importantes. Nous savons les efforts consentis depuis de nombreuses années de la part du personnel soignant pour réduire au maximum ces pratiques. Le stress que ceux-ci endurent chaque jour afin de respecter les normes administratives et les exigences des familles ne peuvent qu'être relevé et remercié. Cependant, nous souhaitons nous assurer que ces mesures ne sont utilisées qu'en dernier recours, et que le personnel des EMS est bien informé et formé sur les alternatives existantes ainsi que sur les conditions légales encadrant ces interventions.

1. Combien de cas de recours aux mesures de contrainte, notamment l'attachement au lit, ont été enregistrés dans les EMS du canton et selon quels critères ces mesures sont-elles appliquées ?
2. Quelles sont les bases légales et éthiques qui encadrent l'utilisation des mesures de contrainte dans les EMS et comment s'assurent-ils de respecter les directives nationales et internationales sur les droits des patients ?
3. Quel est le niveau de formation et de sensibilisation du personnel des EMS concernant les alternatives aux mesures de contrainte et quels sont les besoins en formation supplémentaires identifiés ?
4. Quels sont les bénéfices perçus des mesures de contrainte en termes de sécurité pour les résidents et le personnel, et quels sont leurs impacts psychologiques et physiques sur les résidents ?
5. Quelles recommandations pourraient être proposées pour réduire l'utilisation des mesures de contrainte tout en promouvant des alternatives moins intrusives, garantissant un suivi régulier de la situation, amenant une qualité de vie des résidents mais également aux personnels soignants ?

¹ Des milliers de seniors sont encore attachés à leur lit dans les EMS suisses, Blick, 4 août 2024, [Des milliers de seniors sont encore attachés à leur lit dans les EMS](#)

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Combien de cas de recours aux mesures de contrainte, notamment l'attachement au lit, ont été enregistrés dans les EMS du canton et selon quels critères ces mesures sont-elles appliquées ?*

Les mesures de contrainte évoquées dans la présente question, sont des mesures limitatives de la liberté de mouvement (MLLM) appliquées pour assurer la sécurité d'une personne.

Procéduralement, les MLLM ne sont décidées qu'après une analyse rigoureuse de la situation et en concertation entre l'équipe soignante, le ou la résident-e, son ou sa représentant-e légal-e et le ou la médecin traitant-e, à l'exception des situations d'urgence (par ex. un état d'agitation aigu). Elles sont appliquées par le personnel infirmier diplômé et validées par un infirmier chef ou une infirmière cheffe. Elles résultent d'une évaluation de la proportionnalité et d'une pesée d'intérêts entre les risques liés à la non-limitation de la liberté de mouvement et les risques liés à la mesure. La recherche de la solution la moins limitative possible fait partie intégrante de cette analyse.

En terme statistique, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a publié les indicateurs de qualité médicaux (IQM) 2022 pour les EMS le 17 octobre 2024 ([Indicateurs de qualité médicaux](#)). Ces indicateurs sont récoltés dans toute la Suisse dans le cadre des évaluations des besoins en soins requis, notamment avec l'outil inter RAI LTCF (Long-Term Care Facilities). Parmi eux, deux concernent les MLLM :

- > Résident-e-s avec fixation quotidienne du tronc (en position assise ou couchée) ou du siège ne permettant pas de se lever de façon indépendante au cours des sept derniers jours.
- > Résident-e-s avec utilisation quotidienne de barrières de lit ou autres dispositifs sur tous les côtés ouverts du lit destinés à empêcher les résident-e-s de quitter leur lit de manière autonome au cours des sept derniers jours.

A Fribourg, les fixations du tronc/siège ont été appliquées pour 0,9% des résident-e-s (0,27% au niveau national) et les barrières de lit ont, quant à elles, été utilisées chez 4,8% d'entre eux/elles (1,8 % au niveau national) en 2022.

Le Conseil d'Etat relève certaines hypothèses qui peuvent expliquer la différence dans le pourcentage d'utilisation des MLLM précitées.

La différence de taux peut notamment se justifier par l'application des protocoles de mesures de contrainte qui peut différer d'un canton à un autre, ce qui peut présenter une incidence sur l'outil d'évaluation et donc sur l'indicateur de référence. A titre d'exemple, le risque de chutes peut être un motif pour la mise en application d'une MLLM. Dès lors, si un canton présente un nombre élevé de résident-e-s pour lequel-le-s le risque de chute est fréquent, l'instauration d'une MLLM s'avérera dès lors nécessaire pour prévenir les risques d'accident.

Il s'ensuit que les données statistiques mentionnées précédemment doivent être relativisées, dans la mesure où les IQM sont récoltés dans le cadre des évaluations des besoins en soins requis. En d'autres termes, ils sont utilisés comme un outil de comparaison de la qualité des prestations de soins fournies selon la LAMal dans les EMS. De ce fait, les IQM ne donnent aucune information sur la sécurité des résident-e-s (exemple : sur le taux de chutes), la qualité de vie ainsi que sur la satisfaction des personnes vivant au sein de ces institutions. Ils ne permettent donc pas d'établir un classement ou une échelle de qualité globale des EMS, ce qui demanderait une analyse beaucoup plus détaillée et fine de divers indicateurs.

Il convient enfin d'indiquer que l'Observatoire suisse de la santé OBSAN a recensé dans un rapport l'intensité des soins en EMS, mesurée par le nombre moyen de minutes quotidiennes de soins des résident-e-s âgés de 65 ans et plus en long séjour. Il ressort notamment de ce rapport que l'intensité des soins est plus élevée dans les cantons romands en comparaison avec les cantons alémaniques ([Intensité des soins en EMS | Obsan](#)). Le canton de Fribourg se situe en 7^{ème} position sur l'échelle suisse.

2. *Quelles sont les bases légales et éthiques qui encadrent l'utilisation des mesures de contrainte dans les EMS et comment s'assurent-ils de respecter les directives nationales et internationales sur les droits des patients ?*

Les bases légales qui encadrent ces mesures sont les suivantes :

- > Loi fribourgeoise sur la santé (LSan) du 16 novembre 1999, Art. 53, 54, 54a, ([RSF 821.0.1 - Loi sur la santé - Etat de Fribourg - Recueil de la législation](#)).
- > Code civil suisse, Art. 383 – 387 ([RS 210 - Code civil suisse du 10 décembre 1907 | Fedlex \(admin.ch\)](#)).

Elles se basent sur les références éthiques suivantes :

- > Directives médico-éthiques de l'académie suisse des sciences médicales ([Directives médico-éthiques](#)):
 - > [Mesures de contrainte en médecine \(2015\)](#) ;
 - > [La capacité de discernement dans la pratique médicale \(2019\)](#).
- > [Valeurs éthiques | AFISA - VFAS](#)(Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et des soins à domicile).

Les différents éléments de ces références légales et éthiques ont été résumés par le Service du médecin cantonal (SMC) dans le document « [Directives pour l'application d'une mesure de contrainte et/ou limitative de liberté de mouvement. Bonnes pratiques pour la mise en place d'une mesure de sécurité volontaire chez une personne capable de discernement](#) ». Ce document est accompagné de deux modèles à disposition des EMS, qui facilitent la mise en place de ces mesures dans le respect des droits des patient-e-s et du cadre éthique : [Protocole d'application](#) et [Mesure de sécurité volontaire](#). La tenue d'un protocole d'application est obligatoire pour toutes les mesures appliquées à une personne incapable de discernement ou refusant la mesure. Ce protocole comprend notamment les motifs, les objectifs, la description de la MLLM et les mesures compensatoires, ainsi que la fréquence des réévaluations.

Les inspections effectuées par les infirmières du SMC portent une attention particulière au respect du cadre légal et éthique relatif à la mise en place d'une mesure de contrainte et/ou limitative de liberté de mouvement, ainsi qu'à la traçabilité liée aux MLLM. En cas de constat de pratiques non-conformes, des remédiations sont demandées et leurs applications sont contrôlées par la suite.

En cas de désaccord avec la MLLM, le/la résident-e ou son/sa représentant-e légal-e peut s'adresser à la direction de l'établissement ou recourir auprès de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (Justice de paix du district où la MLLM est entreprise). La plainte pénale est réservée.

En septembre 2022, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a effectué une visite dans un EMS fribourgeois. Elle a accordé une attention particulière aux MLLM et n'a pas relevé de manquements significatifs. Dans son rapport du 15 mai 2023, elle

recommande d'établir un concept sur le recours aux MLLM. Pour y répondre et approfondir les réflexions relatives à cette thématique, un groupe de travail s'est constitué en 2024 avec des membres de l'AFISA et une infirmière du SMC. Un modèle de concept relatif au recours de MLLM sera mis à disposition des institutions dans le courant de l'année 2025. Les institutions devront le compléter selon leur pratique du terrain. La mise en œuvre de ce concept sera vérifiée lors des différents contrôles effectués au sein des EMS par le SMC, dans le cadre du renouvellement de l'autorisation d'exploiter ou lors de plaintes.

3. Quel est le niveau de formation et de sensibilisation du personnel des EMS concernant les alternatives aux mesures de contrainte et quels sont les besoins en formation supplémentaires identifiés ?

Les MLLM sont traitées dans le cadre de la formation de base pour les infirmiers et infirmières. A la HEdS Fribourg, les étudiants-e-s en Bachelor Soins infirmiers suivent des cours portant sur le droit de la santé, l'éthique (principes éthiques, etc.) et les risques liés à la maltraitance (fugue, contention, etc.) qui sont directement liés à cette thématique. De plus, les mesures de contraintes et de restriction de liberté sont aussi abordées de manière transversale dans plusieurs modules durant les études Bachelor (au minimum 24 périodes de cours). Cette problématique est aussi abordée dans la formation continue Heds FR dans les modules du CAS Psychogériatrie.

La thématique est régulièrement abordée soit par le SMC, soit par l'AFISA. Ainsi, le SMC a organisé, fin 2022, pour tous les EMS du canton, des formations sur la thématique de la capacité et de l'incapacité de discernement, sur les mesures de sécurité et les mesures de contrainte, ainsi que sur le respect du cadre légal y relatif.

A l'occasion de la journée de benchmark (présentation des indicateurs qualité des EMS) organisée par l'AFISA le 3 septembre 2024, un atelier dédié à ces MLLM a été animé par une infirmière du SMC. Cet atelier s'est penché sur les réflexions à mener en amont pour la mise en place d'une MLLM et sur les alternatives possibles à cette mesure.

4. Quels sont les bénéfices perçus des mesures de contrainte en termes de sécurité pour les résidents et le personnel, et quels sont leurs impacts psychologiques et physiques sur les résidents ?

Les MLLM servent, en premier lieu, à prévenir et à éviter des chutes et des fugues. Par exemple, la chute d'une personne âgée peut entraîner des risques graves pour sa santé et/ou causer des complications sévères qui peuvent aller jusqu'au décès de la personne. De plus, l'on compte parmi les résident-e-s des personnes atteintes de troubles cognitifs (démence), souvent hyperactives, notamment durant la nuit ; en effet, le dérangement du rythme circadien fait partie des symptômes de la maladie. Des MLLM sont dès lors souvent indispensables la nuit pour assurer leur sécurité, éviter les fugues ou qu'ils ou elles se perdent dans et hors de l'institution.

Nonobstant ce qui précède, les risques liés aux MLLM sont multiples : diminution de la force musculaire, dépression, perte d'appétit, augmentation de l'isolement social, risques d'escarres etc. En conséquence, le personnel soignant doit toujours respecter le principe de proportionnalité et faire une pesée de risques liés à l'application ou non de la mesure.

A noter que, si une MLLM est prononcée, elle s'accompagne obligatoirement de mesures individuelles (mesures compensatoires) pour limiter les risques évoqués plus haut. Il peut

s'agir de promenades accompagnées, de physiothérapie, de lecture, d'échanges sous forme de relation d'aide, de contrôles cutanés plus fréquents, etc.

5. *Quelles recommandations pourraient être proposées pour réduire l'utilisation des mesures de contrainte tout en promouvant des alternatives moins intrusives, garantissant un suivi régulier de la situation, amenant une qualité de vie des résidents mais également aux personnels soignants ?*

D'une manière générale, toute application d'une MLLM est basée sur une évaluation individuelle de la situation des résident-e-s et d'une approche de soins centrée sur la personne.

Avant de mettre en place une MLLM, la question de la cause qui amène à envisager son instauration doit être analysée. Le traitement de la cause permet parfois d'éviter la mise en place d'une MLLM (source d'une agitation, d'une perte de force, médicaments sédatifs, etc.). Les évaluations régulières permettent de vérifier l'adéquation de la mesure. Une pratique réflexive en équipe pluridisciplinaire, le dialogue et la communication avec la personne concernée, ses proches, son ou sa représentant-e légal-e ou thérapeutique sont le meilleur chemin pour l'application d'une mesure proportionnée, décidée dans une véritable pesée des avantages et inconvénients en lien avec une situation concrète.

La recherche d'alternatives moins restrictives doit dans tous les cas être privilégiée (lits abaissables au sol, tapis sonnettes, éclairage, montre-alarme). La prescription d'un médicament sédatif peut également représenter une alternative à une MLLM, notamment durant la nuit. Une telle médication comporte toutefois des risques, comme une perte des capacités cognitives, une dépendance et une augmentation du risque de chutes quand la personne se lève sous leur influence. Elle doit donc être appliquée avec retenue.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-252

Welche Unterstützung erhält der Murtenlauf?

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	25.10.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	25.10.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Der Murtenlauf ist für viele Teilnehmende, sowohl Amateure wie Profis, ein fester Termin im Kalender. Das Sportereignis, das 2024 zum neunzigsten Mal stattfand, gehört nun auch offiziell zu den lebendigen Traditionen unseres Kantons. Seine Bedeutung für die Ausstrahlung des Freiburger Sports ist längst erwiesen. Der Murtenlauf gehört zur kantonalen DNA, und der Anstieg der Teilnehmerzahlen beweist – sofern dies noch nötig war – die starke Verbundenheit der Freiburgerinnen und Freiburger mit diesem Sportanlass, der es geschafft hat, Profis aus der ganzen Welt anzulocken und trotzdem ein Volkslauf zu bleiben.

Laut der Tageszeitung «La Liberté» vom 24. Oktober 2024 erhält die Organisation des Murtenlaufs jedoch zu wenig finanzielle Unterstützung von der öffentlichen Hand, namentlich vom Kanton. Seine Zukunft ist deshalb ungewiss.

Beunruhigt durch diese Feststellung, bitte ich den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Unterstützung leistet der Staat Freiburg für den Murtenlauf?
2. Welche zusätzlichen Hilfen könnte der Staat Freiburg in Betracht ziehen, um die Veranstaltung zu unterstützen und dauerhaft zu sichern?

II. Antwort des Staatsrats

Jahr für Jahr finden in unserem Kanton zahlreiche Sportveranstaltungen statt, doch der Murtenlauf ist ein historischer und symbolträchtiger Lauf in der Schweiz. Er erinnert an einen militärischen Sieg der Schweiz im Jahr 1476, als die Eidgenossen in der Schlacht von Murten über die burgundischen Truppen von Herzog Karl dem Kühnen triumphierten. Der Legende nach soll ein Bote von Murten nach Freiburg gelaufen sein, um diesen Sieg zu verkünden. Heute ist der Murtenlauf als einer der ältesten Wettkämpfe des Landes bekannt und verbindet auf einer Strecke von 17,17 km die Städte Murten und Freiburg. Das Ereignis zieht Tausende Teilnehmende aller Niveaus an, von Amateurrinnen und Amateuren bis hin zu Profis, sowie ein grosses Publikum, das die Läuferinnen und Läufer anfeuert. Im vergangenen Oktober feierte Freiburg den 90. Murtenlauf mit beeindruckenden Teilnehmer- und Zuschauerzahlen und kratzte damit an den Rekordmarken. Dieser Andrang zeugt nicht nur von der Beliebtheit der Veranstaltung, sondern auch von der tiefen Verbundenheit der Freiburgerinnen und Freiburger mit diesem historischen Lauf, der einen besonderen Platz im sportlichen, sozialen und kulturellen Erbe der Region einnimmt.

Der Staatsrat hat Verständnis für die Anliegen des Anfrageurhebers und gibt hier einige Antworten auf die gestellten Fragen.

1. Welche Unterstützung leistet der Staat Freiburg für den Murtenlauf?

Der Staat leistet beträchtliche direkte und indirekte Hilfe.

Gemäss dem Sportgesetz (SportG) unterstützt der Kanton Freiburg den Murtenlauf seit vielen Jahren logistisch, insbesondere mit polizeilichen Leistungen. Dafür stellt er lediglich pauschal 5000 Franken in Rechnung, was erheblichen Preisnachlässen in der Grössenordnung von 30 000 Franken entspricht.

Darüber hinaus gewährt das Sportamt dem Veranstalter einen direkten finanziellen Beitrag, mit dem die Teilnahme junger Schülerinnen und Schüler im Rahmen des freiwilligen Schulsports gefördert werden soll. Dieser Beitrag beläuft sich auf 3600 Franken pro Jahr.

Des Weiteren erhält der Murtenlauf von der kantonalen LoRo-Sport-Kommission gemäss deren Richtlinien für Sportveranstaltungen eine jährliche Subvention von 5000 Franken.

Für die 90. Ausgabe zahlte der Verein Fribourgissima – eine öffentlich-private Partnerschaft zwischen dem Staat Freiburg und verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren zur Förderung des Images des Kantons – dem Veranstalter 50 000 Franken.

Schliesslich beschloss der Staatsrat in seiner Sitzung vom 3. Dezember 2024, dem Veranstalter für die kommenden 3 Jahre eine jährliche Unterstützung von 30 000 Franken zu gewähren, sofern dafür eine Vereinbarung abgeschlossen wird. Diese Vereinbarung hat insbesondere zum Ziel, dass die Freiburger Schulkinder kostenlos am Murtenlauf teilnehmen können.

Abgesehen vom finanziellen Aspekt bleibt zu erwähnen, dass der Murtenlauf seit vielen Jahren im Inventar der lebendigen Traditionen des Kantons Freiburg aufgeführt ist, was von seiner Bedeutung für das kulturelle Erbe und für die Kultur zeugt.

2. Welche zusätzlichen Hilfen könnte der Staat Freiburg in Betracht ziehen, um die Veranstaltung zu unterstützen und dauerhaft zu sichern?

Der Staatsrat erinnert daran, dass er dem Murtenlauf zwar grosse Bedeutung beimisst, die Organisation der Veranstaltung aber ausschliesslich in privater Hand liegt. Daher kann er nicht die Entwicklung neuer Nebenprojekte oder Eventmarketingkampagnen übernehmen.

Davon abgesehen bleibt der Staatsrat selbstverständlich offen für einen Dialog, um den Fortbestand des Laufs, seine Popularität und seine Bekanntheit über die Kantonsgrenzen hinaus zu sichern. Wenn konkrete Vorschläge für logistische Unterstützung unterbreitet werden, verpflichtet er sich, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen wohlwollend zu prüfen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-252

Quel soutien pour le Morat-Fribourg ?

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.10.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.10.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

La course de Morat-Fribourg est un évènement sportif incontournable pour un grand nombre de participants, amateurs et professionnels. Fêtant ses 90 années d'existence en 2024, cette manifestation fait désormais officiellement partie des traditions vivantes du canton. Son importance pour le rayonnement du sport fribourgeois n'a plus à être démontrée. Morat-Fribourg fait partie de l'ADN cantonal et l'augmentation du nombre de participants démontre, si besoin était, le vif attachement des Fribourgeoises et des Fribourgeois à cette course qui a su rester populaire, tout en séduisant des professionnels du monde entier.

Or, selon l'édition du 24 octobre 2024 du quotidien « La Liberté », l'organisation de cette course souffre d'un certain manque de soutien financier des instances publiques, notamment cantonales. Son avenir en devient incertain.

Interpellé par ce constat, je remercie le Conseil d'Etat d'apporter ses réponses aux questions suivantes :

1. Quelles aides l'Etat de Fribourg apporte-t-il à la course de Morat-Fribourg ?
2. Quelles aides supplémentaires l'Etat de Fribourg pourrait-il envisager afin de soutenir et pérenniser cette manifestation ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

De nombreuses manifestations sportives ont lieu année après année dans notre canton, mais la course de Morat-Fribourg est une course pédestre historique et emblématique en Suisse. Cette course commémore une victoire militaire suisse de 1476, lorsque les Confédérés suisses ont triomphé des troupes bourguignonnes du duc Charles le Téméraire lors de la bataille de Morat. Selon la légende, un messenger aurait couru de Morat à Fribourg pour annoncer cette victoire. Elle est maintenant reconnue comme l'une des plus anciennes compétitions sportives du pays, reliant la ville de Morat à celle de Fribourg sur une distance de 17,17 km. Cet événement attire des milliers de participants de tous niveaux, amateurs comme professionnels, ainsi qu'un large public venu encourager les coureurs. En octobre dernier, Fribourg a vibré au rythme de la 90^e édition de la course Morat-Fribourg avec un nombre impressionnant de coureurs et de spectateurs, frôlant ainsi des records de participation. Cette affluence témoigne non seulement de la popularité de l'évènement, mais également de l'attachement profond des Fribourgeois à cette course historique, qui occupe une place spéciale dans le patrimoine sportif, social et culturel de la région.

Le Conseil d'Etat, sensible aux préoccupations soulevées par le député à ce sujet, apporte ici quelques réponses aux interrogations soulevées.

1. Quelles aides l'Etat de Fribourg apporte-t-il à la course de Morat-Fribourg ?

Les aides de l'Etat, directes et indirectes, sont nombreuses.

Conformément à la Loi sur le sport (LSport), le canton de Fribourg soutient depuis de nombreuses années la course de Morat-Fribourg par des prestations logistiques, notamment en termes de police, en se limitant à une facturation forfaitaire de 5 000 francs, ce qui représente des remises importantes de l'ordre de 30 000 francs par an.

En outre, le Service du sport accorde un soutien financier direct à l'organisateur, destiné à encourager la participation des jeunes élèves dans le cadre du sport scolaire facultatif. Ce montant s'élève à 3 600 francs par an.

Par ailleurs, la Commission cantonale LoRo-Sport attribue, conformément à ses directives relatives aux manifestations sportives, une subvention annuelle de 5 000 francs pour cet événement.

A l'occasion de la 90^e édition, l'association Fribourgissima, basée sur un partenariat public-privé entre l'Etat de Fribourg et divers partenaires institutionnels et privés pour la promotion de l'image du canton, a versé 50 000 francs à l'organisateur.

Enfin, lors de sa séance du 3 décembre 2024, le Conseil d'Etat a décidé d'octroyer un soutien annuel de 30 000 francs pour les 3 prochaines années, sous réserve de la signature d'une convention avec l'organisateur. Cette convention vise notamment à garantir un accès gratuit à l'événement pour les écoliers fribourgeois.

Dans un registre non financier, il convient également de souligner que la course de Morat-Fribourg est inscrite depuis de nombreuses années dans l'inventaire des traditions vivantes du canton de Fribourg, témoignant ainsi de son importance patrimoniale et culturelle.

2. Quelles aides supplémentaires l'Etat de Fribourg pourrait-il envisager afin de soutenir et pérenniser cette manifestation ?

Le Conseil d'Etat rappelle que, bien qu'il attache une grande importance à cet événement annuel, l'organisation de la course de Morat-Fribourg relève exclusivement du domaine privé. En conséquence, il ne saurait prendre en charge le développement de nouveaux projets annexes ou de campagnes de marketing événementiel.

Cela étant posé, le Conseil d'Etat demeure évidemment ouvert au dialogue, dans une perspective de pérennité de la course, de sa popularité et de son rayonnement au-delà des frontières cantonales. Si des propositions concrètes en matière de soutien logistique sont présentées, il s'engage à examiner avec bienveillance les possibilités de collaboration avec les services de l'Etat.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Question 2024-GC-274

Hat sich das BMA der Diskriminierung einzig aufgrund der Nationalität schuldig gemacht?

Urheber/in:	Menétrey Lucie / Vial Pierre
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	08.11.2024
Begründung:	---
Weitergeleitet SR:	08.11.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Offenbar verweigert das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) unter anderem Studierenden und Forschenden aus dem Iran und dem Libanon die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken wegen des Migrationsrisikos und einzig aufgrund ihrer Nationalität. Dabei haben sich die Universitäten ausdrücklich bereit erklärt, die betreffenden Personen zuzulassen. Diese Praxis soll so weit verbreitet sein, dass manche Professorinnen und Professoren diesen Personen sogar von vornherein von einer Bewerbung abraten.

Artikel 8 der Bundesverfassung besagt jedoch, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft. Ausserdem sieht Artikel 27 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) nicht vor, dass das Migrationsrisiko geprüft wird. Diese verfassungswidrige Praxis hat zur Folge, dass Menschen aus Ländern mit unsicheren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen Bildungschancen vorenthalten werden. Zudem bringt sie die Universität um vielversprechende Studien- und Forschungstalente.

Wir bitten den Staatsrat deshalb, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Aufenthaltsgesuche im Sinne von Artikel 27 Absatz 1 AIG von iranischen bzw. libanesischen Staatsangehörigen hat das BMA in den letzten fünf Jahren bearbeitet? Wie viele Aufenthaltsgesuche wurden abgelehnt? In wie vielen Fällen wurde eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken erteilt?
2. Kann der Staatsrat bestätigen, dass das BMA diese Gesuche wegen der Situation in den Herkunftsländern ablehnt?
3. Ist es politisch gewollt, dass iranische bzw. libanesische Studierende und Forschende keine Bewilligung erhalten? Wenn ja, weshalb?
4. Beabsichtigt der Staatsrat, das BMA aufzufordern, seine Praxis zu überdenken und die verfassungsrechtlichen Anforderungen einzuhalten?
5. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das BMA unserer Universität und unseren Hochschulen talentierte Forscherinnen und Forscher vorenthält?
6. Behindert diese Praxis nach Ansicht des Staatsrats nicht die akademischen Interessen und die Offenheit unserer Hochschulen?
7. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das BMA die Betroffenen doppelt bestraft, indem es sie an der Ausbildung hindert, wo sie doch schon in ihrem Herkunftsland unter schwierigen sozioökonomischen Bedingungen leiden müssen?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass Angehörige von Drittstaaten, die in der Schweiz studieren wollen, im Gegensatz zu Staatsangehörigen der EU keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben, und dies selbst dann, wenn die Bedingungen gemäss Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) erfüllt sein sollten. Der Kanton verfügt auch in diesem Fall über den vollen Ermessensspielraum. Diesbezüglich ist die gängige Praxis des Kantons ausschlaggebend. Diese hält die allgemeinen Rechtsgrundsätze (Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit, Willkürverbot) ein und wird regelmässig vom Kantonsgericht bestätigt.

Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Wie viele Aufenthaltsgesuche im Sinne von Artikel 27 Absatz 1 AIG von iranischen bzw. libanesischen Staatsangehörigen hat das BMA in den letzten fünf Jahren bearbeitet? Wie viele Aufenthaltsgesuche wurden abgelehnt? In wie vielen Fällen wurde eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken erteilt?*

Das BMA führt keine nach Nationalitäten aufgeschlüsselte Statistik über seine Entscheide. Betrachtet man alle Gesuche von Drittstaatsangehörigen (nicht EU/EFTA) für Aus- und Weiterbildungen der vergangenen 5 Jahre (2020–2024), so hat das BMA in Anwendung von Art. 27 Abs. 1 AIG rund 620 Anträge bearbeitet. Hinzu kommen rund 2700 Gesuche für das *Glion Institute of Higher Education* in Bulle. Von all diesen Gesuchen hat das BMA 123 abgewiesen und die übrigen bewilligt.

2. *Kann der Staatsrat bestätigen, dass das BMA diese Gesuche wegen der Situation in den Herkunftsländern ablehnt?*

Nein. Die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken erfolgt nicht aufgrund einer Staatsangehörigkeit, sondern aufgrund der Anwendung eines grundlegenden Prinzips des Ausländerrechts, das in Art. 5 Abs. 2 AIG vorgesehen ist und Folgendes bestimmt: «[Ausländerinnen und Ausländer] müssen für die gesicherte Wiederausreise Gewähr bieten, wenn nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen ist.» In dieser Hinsicht ist die sozioökonomische Situation im Herkunftsland – gerade wenn sie besonders kritisch ist – oft ein überwiegender Faktor für die Erhöhung des Risikos, dass der/die Studierende die Schweiz nach dem Studienaufenthalt nicht verlässt, obwohl er/sie sich womöglich dazu verpflichtet hat, während eine Zwangsrückschaffung in den betreffenden Herkunftsstaat sehr schwierig wäre. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) führt denn auch eine Liste der Länder, bei denen es das Risiko einer Umgehung der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften als erhöht einschätzt. Selbst wenn die kantonale Behörde in einem solchen Fall zum Schluss käme, dass die gegen eine Rückkehr sprechende sozioökonomische Lage von besonders überzeugenden Elementen, die die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung dennoch rechtfertigen würden, aufgewogen wird, müsste diese immer noch vom SEM genehmigt werden. Die erwähnte Liste umfasst aktuell 23 Staaten, darunter den Iran, Afghanistan, Bangladesch, Burundi, Nordkorea, Haiti, den Irak oder Syrien.

3. *Ist es politisch gewollt, dass iranische bzw. libanesischen Studierende und Forschende keine Bewilligung erhalten? Wenn ja, weshalb?*

Es gibt keinen entsprechenden politischen Willen.

4. *Beabsichtigt der Staatsrat, das BMA aufzufordern, seine Praxis zu überdenken und die verfassungsrechtlichen Anforderungen einzuhalten?*

Nein. Das BMA hält sich an die geltende Gesetzgebung. Der Staatsrat weist darauf hin, dass angefochtene Entscheid vom Kantonsgericht oder anschliessend vom Bundesgericht grossmehrheitlich bestätigt werden. Selbstverständlich passt das BMA seine Praxis systematisch an die Entwicklung der Rechtsprechung an.

5. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das BMA unserer Universität und unseren Hochschulen talentierte Forscherinnen und Forscher vorenthält?*

Wie oben erwähnt wendet das BMA die geltende Bundesgesetzgebung an, und es ist diese Gesetzgebung – und nicht das BMA –, die den Zugang der Forscherinnen und Forscher aus Drittstaaten zu den Schweizer Hochschulen einschränkt. Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass unsere Hochschulen zum Teil auf Forscherinnen und Forscher aus sogenannten «Drittstaaten» (Nicht-EU/EFTA-Staaten) angewiesen sind. In Bereichen wie Bauingenieurwesen, Maschinenbau oder Energie ist der Bedarf erwiesen und wird sich mit der geplanten Ausdehnung der Tätigkeiten der ETH in unserem Kanton weiter verstärken.

6. *Behindert diese Praxis nach Ansicht des Staatsrats nicht die akademischen Interessen und die Offenheit unserer Hochschulen?*

Die Bedingungen der Schweizer Gesetzgebung im Bereich Ausländerrecht sind unabhängig und verschieden von den Bedingungen für den akademischen Zugang zu Universitäten und Fachhochschulen. Die Situation lässt sich mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt vergleichen. Die Tatsache, dass eine Person aus einem Drittstaat alle Anforderungen für eine Stelle erfüllt oder ein für den Arbeitgeber interessantes Profil aufweist, reicht für eine Zulassung in der Schweiz nicht aus. Bei Personen, deren Herkunftsland kein Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Schweiz abgeschlossen hat, müssen zusätzlich die restriktiven Anforderungen des Ausländerrechts erfüllt sein. Wird ein vorübergehender Aufenthalt in der Schweiz beantragt, darf das für die Anwendung des Ausländerrechts zuständige Amt nicht ein vom Gesetzgeber gewolltes Grundprinzip ausser Acht lassen, nämlich die Gewähr, dass die betroffene Person die Schweiz wieder verlässt.

Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass die Rechtsanwendung mit den Anstrengungen der Hochschulen für Internationalisierung und kulturellen Austausch – besonders mit dem Austauschprogramm – in Widerspruch stehen und bestimmte Partnerschaften gefährden kann. Im Sinne einer Vorwegnahme solcher Risiken soll die Kommunikation zwischen BMA und Hochschulen über die obgenannten Bedingungen und in Bezug auf die besondere Situation bestimmter Drittstaaten verstärkt werden.

Sowohl die Universität als auch die Fachhochschulen haben hingegen die Möglichkeit, ohne ausländerrechtliche Einschränkungen Studierende aus EU/EFTA-Staaten zuzulassen. Bei vielen Nicht-EU-Staaten spielen im Übrigen weder die allgemeinen Lebensbedingungen noch der wirtschaftspolitische Kontext eine grössere Rolle bei der Beurteilung der Gewähr für die Ausreise aus der Schweiz nach einem vorübergehenden Aufenthalt zu Studien- oder Forschungszwecken. Der Iran und der Libanon haben bei Weitem nicht das Monopol auf dieses Migrationsphänomen.

7. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das BMA die Betroffenen doppelt bestraft, indem es sie an der Ausbildung hindert, wo sie doch schon in ihrem Herkunftsland unter schwierigen sozioökonomischen Bedingungen leiden müssen?*

Unser Kanton und besonders seine Universität haben eine lange Tradition bei der Zulassung von ausländischen Studierenden und Forschenden, auch solchen aus Drittstaaten. Diese Tradition befreit den Kanton Freiburg jedoch nicht von der Anwendung der Bundesgesetzgebung über Ausländerinnen und Ausländer.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-274

Le SPoMi coupable de discrimination sur la seule base de la nationalité ?

Auteur-e-s :	Menétrey Lucie / Vial Pierre
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.11.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	08.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

Il semble que le Service de la population et des migrants (ci-après : SPoMi) refuse de délivrer des permis de séjour pour études aux étudiant-e-s et chercheur-euse-s originaires notamment d'Iran et du Liban en raison du risque migratoire et sur la seule base de leur nationalité. Pourtant, les universités ont expressément accepté d'admettre les intéressé-e-s. Cette pratique serait si répandue que des professeur-e-s eux-mêmes/elles-mêmes dissuaderaient d'emblée les personnes concernées de postuler.

Or, l'article 8 de la Constitution fédérale prévoit que « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine ». En outre, l'article 27 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (ci-après : LEI) ne prévoit pas, comme critère d'examen, le risque migratoire. Cette pratique anticonstitutionnelle a pour conséquence de priver les personnes originaires de pays aux contextes civils et économiques précaires d'opportunités de formation. Elle prive également l'université de talents étudiant-e-s et chercheur-euse-s prometteur-e-s.

Dès lors, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Lors des cinq dernières années, combien de demandes d'autorisation de séjour au sens de l'article 27 alinéa 1 LEI, émanant de ressortissant-e-s respectivement iranien-ne-s et libanais-es ont été traitées par le SPoMi ? Combien de décisions de refus d'autorisation de séjour ont été rendues ? Combien ont débouché sur l'octroi d'une autorisation de séjour pour études ?
2. Le Conseil d'Etat confirme-t-il que le SPoMi rejette ces demandes en raison de la situation de leur pays d'origine ?
3. Existe-t-il une volonté politique de ne pas accepter d'étudiant-e-s et de chercheur-euse-s iranien-ne-s ou libanais-es ? Si oui, pourquoi ?
4. Le Conseil d'Etat entend-il demander au SPoMI de revoir sa pratique en se conformant aux exigences constitutionnelles ?
5. Le Conseil d'Etat est-il conscient que le SPoMi prive notre université et nos établissements d'enseignement supérieur de chercheuses talentueuses et chercheurs talentueux ?
6. Pour le Conseil d'Etat, cette pratique n'entrave-t-elle pas les intérêts académiques et l'ouverture de nos institutions d'un enseignement supérieur ?
7. Le Conseil d'Etat réalise-t-il que le SPoMi inflige une double peine aux personnes concernées en les empêchant ainsi de se former, alors qu'elles doivent déjà subir des conditions socio-économiques difficiles dans leur pays d'origine ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En introduction, le Conseil d'Etat rappelle que, contrairement aux ressortissants de l'Union européenne, les ressortissants de pays tiers entendant étudier en Suisse ne peuvent revendiquer aucun droit à l'obtention d'un permis de séjour en Suisse, et ce même si les conditions prévues par la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration devaient être remplies. La réalisation de celles-ci laisse toujours au canton le plein usage de son pouvoir d'appréciation. En la matière, la pratique constante du canton est déterminante. Elle respecte les principes généraux du droit (égalité de traitement, proportionnalité, interdiction de l'arbitraire) et est régulièrement validée par le Tribunal cantonal.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond aux questions de la manière suivante.

1. *Lors des cinq dernières années, combien de demandes d'autorisation de séjour au sens de l'article 27 alinéa 1 LEI, émanant de ressortissant-e-s respectivement iranien-ne-s et libanais-es ont été traitées par le SPoMi ? Combien de décisions de refus d'autorisation de séjour ont été rendues ? Combien ont débouché sur l'octroi d'une autorisation de séjour pour études ?*

Le SPoMi ne tient pas de statistiques de ses décisions en fonction des nationalités. En considérant l'ensemble des demandes pour formation et formation continue en faveur de ressortissants de pays tiers (hors UE/AELE) au cours des 5 dernières années (de 2020 à 2024), le SPoMi a traité en application de l'art. 27 al. 1 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) environ 620 requêtes, auxquelles s'ajoutent environ 2700 demandes concernant Glion Institute of higher Education à Bulle. Au regard de l'ensemble de ces demandes, le SPoMi a prononcé 123 refus, les autres étant admises.

2. *Le Conseil d'Etat confirme-t-il que le SPoMi rejette ces demandes en raison de la situation de leur pays d'origine ?*

Non. Un refus de séjour pour études n'est pas lié à une nationalité, mais à l'application d'un principe fondamental du droit des étrangers, prévu à l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui dispose que : « S'il prévoit un séjour temporaire, l'étranger doit apporter la garantie qu'il quittera la Suisse ». A cet égard, la situation socio-économique du pays d'origine, lorsqu'elle est particulièrement critique, constitue un facteur souvent prépondérant accroissant le risque que l'étudiant, à l'issue de son séjour pour études, ne quittera pas la Suisse, nonobstant ses éventuels engagements à le faire, alors même qu'au regard de l'Etat de provenance considéré, un renvoi par la contrainte se révélerait très difficile. D'ailleurs, au vu de tels contextes pour nombre de pays, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) tient à jour une liste d'Etats pour lesquels il estime qu'il existe un risque élevé de contournement des prescriptions légales en matière de séjour. Dans ces cas, même si l'autorité cantonale devait considérer que, dans une situation d'espèce, la situation socio-économique fortement défavorable à un retour serait contrebalancée par des éléments probants particuliers qui justifieraient quand même l'octroi de l'autorisation de séjour, une approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations serait toujours obligatoire. Cette liste comprend actuellement 23 Etats, dont l'Iran, ainsi que notamment l'Afghanistan, le Bangladesh, le Burundi, la Corée du Nord, Haïti, l'Irak ou encore la Syrie.

3. *Existe-t-il une volonté politique de ne pas accepter d'étudiant-e-s et de chercheur-euse-s iranien-ne-s ou libanais-es ? Si oui, pourquoi ?*

Il n'y a aucune volonté politique de cette nature.

4. *Le Conseil d'Etat entend-il demander au SPoMI de revoir sa pratique en se conformant aux exigences constitutionnelles ?*

Non. Le SPoMI se conforme à la législation en vigueur. Le Conseil d'Etat relève que les décisions faisant l'objet de recours sont très majoritairement confirmées par le Tribunal cantonal, ou par la suite par le Tribunal fédéral. Le SPoMI adapte évidemment systématiquement sa pratique en fonction de l'évolution de la jurisprudence.

5. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que le SPoMI prive notre université et nos établissements d'enseignement supérieur de chercheuses talentueuses et chercheurs talentueux ?*

Comme mentionné plus haut, le SPoMI applique la législation fédérale en vigueur, et c'est bien cette législation, et non le SPoMI, qui encadre de manière limitative l'accès de chercheuses et chercheurs issus de pays tiers aux hautes écoles suisses. Cela étant, le Conseil d'Etat est conscient que nos hautes écoles sont en partie tributaires de chercheurs et chercheuses issus de pays dits « tiers » (hors UE/AELE). Le besoin est avéré dans des domaines tels que le génie civil, la mécanique ou l'énergie, et devrait s'accroître avec l'extension prévue des activités de l'EPFL dans notre canton.

6. *Pour le Conseil d'Etat, cette pratique n'entrave-t-elle pas les intérêts académiques et l'ouverture de nos institutions d'un enseignement supérieur ?*

Les conditions mises par la législation suisse en matière de droit des étrangers sont indépendantes et distinctes des conditions académiques d'accès à l'Université et aux hautes écoles spécialisées. Un parallèle peut être tiré avec l'accès au marché du travail. Le fait pour un ressortissant étranger provenant d'un pays tiers de remplir parfaitement un cahier des charges ou de présenter un profil intéressant pour un employeur ne suffit pas pour justifier une admission en Suisse à cet effet. Doivent encore être satisfaites les exigences supplémentaires et restrictives prévues par le droit des étrangers dès que les personnes concernées ne proviennent pas d'un Etat avec lequel la Suisse a conclu un accord de libre circulation des personnes. Lorsqu'il s'agit de séjours temporaires en Suisse, le service en charge de l'application de la législation sur les étrangers ne peut pas faire abstraction d'un principe de base que le législateur a entendu imposer, soit la garantie que la personne concernée quittera la Suisse.

Toutefois, le Conseil d'Etat reste conscient que cette application du droit peut entrer en contradiction avec les efforts d'internationalisation et d'échange culturel menés par les hautes écoles du canton, en particulier dans le cadre des programmes d'échange, et compromettre à terme certains partenariats. Afin d'anticiper de tels risques, la communication entre le SPoMI et ces dernières sur les conditions mentionnées ci-dessus, et en regard de la situation particulière de certains Etats tiers, sera renforcée.

Tant l'Université que les hautes écoles spécialisées ont en revanche la faculté d'accueillir sans limite de droit des étrangers les étudiants provenant de l'UE/AELE. En outre, pour de nombreux Etats hors UE, ni les conditions générales de vie ni le contexte politico-économique ne jouent un rôle majeur dans l'appréciation de la garantie d'un départ de Suisse à l'issue d'un séjour temporaire, que ce soit pour études ou pour des recherches. L'Iran et le Liban n'ont de loin pas le monopole du réservoir migratoire en la matière.

7. Le Conseil d'Etat réalise-t-il que le SPoMi inflige une double peine aux personnes concernées en les empêchant ainsi de se former, alors qu'elles doivent déjà subir des conditions socio-économiques difficiles dans leur pays d'origine ?

Notre canton, en particulier avec son Université, a une longue tradition d'accueil d'étudiant-e-s et chercheuses et chercheurs étrangers, y compris ressortissants de pays tiers. Cette tradition ne dispense pas le canton de Fribourg d'appliquer la législation fédérale sur les étrangers.

—

Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-277

Die Schulung von Kindern, deren Eltern aus dem Asylbereich stammen: Gewährleistet der Kanton Freiburg wirklich das Recht auf Schule für alle Kinder?

Urheber/in:	Kehl Roland / Savoy Françoise
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	15.11.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	15.11.2024
Antwort des Staatsrats:	28.01.2025

I. Anfrage

Im September letzten Jahres machte ein Artikel in *La Liberté* mit der Überschrift «Une scolarisation au rabais» auf die internen Klassen in den kantonalen Asylzentren in Freiburg aufmerksam.

- > Das Bleiberecht-Kollektiv spricht von einer Missachtung der Rechte des Kindes («un non-respect des droits de l'enfant»).
- > Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) nennt es ein verbesserungswürdiges System.

Wie sieht es wirklich aus?

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Der Besuch der obligatorischen Schule ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Wie wird das bei den asylsuchenden Familien kontrolliert? Werden diese im Falle von Verstössen bestraft?
2. In einigen Asylzentren in unserem Kanton werden schulpflichtige Kinder nicht in die Schulen der Gemeinde integriert, sondern in zentrumsinternen Schulstrukturen unterrichtet. Was sind die Gründe für diesen Entscheid?
3. Werden in den zentrumsinternen Schulstrukturen Kontrollen durch das Schulinspektorat durchgeführt? Wenn ja, welche Bilanz wird daraus gezogen?
4. Wie viele Unterrichtslektionen werden pro Woche und Schulstufe in den zentrumsinternen Schulstrukturen erteilt? Gelten für die Anstellung von Lehrpersonen dieselben Kriterien wie für die Regelklassen?
5. Für den Grundschulunterricht in den Bundesasylzentren kann der Bund einen Beitrag zu den Kosten leisten. Nimmt der Kanton diese Finanzierung in Anspruch? Wenn ja, wie hoch ist der Betrag und wie wird dieser verwendet?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat an die verschiedenen Arten der Aufnahme für Kinder von Eltern aus dem Asylbereich erinnern.

Im Rahmen des Asylverfahrens des Bundes werden Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, in einem Bundesasylzentrum (BAZ) mit Verfahrensaufgaben untergebracht. In diesen Zentren werden Asylgesuche innerhalb von 140 Tagen geprüft.

Nach der Prüfung des Asylgesuchs werden Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde oder die sich in einem Dublin-Verfahren befinden, bis zu ihrer Rückführung in ein Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion transferiert. Der Kanton Freiburg beherbergt ein solches Zentrum auf dem Gelände der Guglera in Giffers. Während ihres Aufenthalts erhalten die Kinder der im Bundesasylzentrum untergebrachten Familien Unterricht, der von der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) organisiert wird.

Die Personen aus dem Asylbereich, die vorübergehend oder definitiv in der Schweiz¹ bleiben, werden vom Bund bzw. vom Staatssekretariat für Migration (SEM) nach einem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt (3,8% für den Kanton Freiburg). Im Kanton Freiburg ist die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) für die Aufnahme, Betreuung, Unterbringung und Integration von Personen im Rahmen von Verfahren nach dem Asylgesetz sowie für die Finanzierung dieser Leistungen zuständig. Zu diesem Zweck hat der Kanton Freiburg das Unternehmen ORS («Organisation for Refugee Services») mit der Betreuung der Asylsuchenden und Caritas Schweiz mit der Betreuung der Flüchtlinge beauftragt.

In der ersten Phase der Integration werden die Flüchtlinge daher in Matran bei der Caritas untergebracht, wo sich eine Aufnahmeklasse zur schulischen Vorbereitung befindet. Die übrigen dem Kanton anvertrauten Personen werden auf die von ORS verwalteten Aufnahmезentren verteilt. Derzeit betreibt die ORS 10 Aufnahmезentren im Kanton. Kinder im schulpflichtigen Alter absolvieren die schulische Vorbereitung vor Ort in einem der drei Asylunterkünften, die derzeit Familien aufnehmen (die Asylunterkunft in Broc, die Asylunterkunft in Charmey und das Aufnahmезentrum Grand-Places in Freiburg). Die Phase der schulischen Vorbereitung dauert in der Regel 3 bis 6 Monate und erleichtert den Kindern den Eintritt in das Freiburger Schulsystem.

In der zweiten Phase der Integration lassen sich die Familien in einer Gemeinde im Kanton Freiburg nieder. Die Anmeldung der Kinder für die obligatorische Schule erfolgt in der Wohngemeinde, und das Kind wird unter Berücksichtigung seines Alters einer Klasse zugeteilt.

Der Staatsrat stellt klar, dass die Organisation der Beschulung von Personen aus dem Asylbereich den Schwankungen der Ankunftsahlen unterliegt und in der Lage sein muss, sich schnell und effizient an die Situation anzupassen. Daher arbeiten die verschiedenen beteiligten Partner ständig an der Verbesserung des Systems.

Um diese angestrebte Verbesserung zu erreichen, beschloss die kantonale Kommission für schulische Betreuung und Integration der Kinder von Migrantinnen und Migranten (CCSIEM), eine Arbeitsgruppe einzusetzen, deren Aufgabe es ist, die Organisation und Funktionsweise der Aufnahmeklassen zur schulischen Vorbereitung in den Asylunterkünften

¹ Die verschiedenen Aufenthaltsstatus (asylrechtlichen Ausweise): Flüchtling, vorläufige Aufnahme, Asylsuchende in einem erweiterten Asylverfahren (länger als 140 Tage), Asylsuchende im Rahmen eines Dublin-Verfahrens, deren Rückführung nicht innerhalb der Frist von 140 Tagen organisiert werden konnte.

und Zentren zu bewerten. Die Arbeiten werden im Februar 2025 beginnen. Die CCSIEM wird einen Bericht erhalten und gegebenenfalls Empfehlungen an den Staatsrat richten.

1. *Der Besuch der obligatorischen Schule ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Wie wird das bei den asylsuchenden Familien kontrolliert? Werden diese im Falle von Verstössen bestraft?*

Der Besuch der obligatorischen Schule ist ein Recht und eine Pflicht, und es wird eine Kontrolle bei den Familien durchgeführt, um die Regelmässigkeit des Schulbesuchs zu überprüfen.

Bei der Eingliederung der Schülerinnen und Schüler in eine reguläre Klasse in der zweiten Phase der Integration erfolgt diese Kontrolle in der Regel durch die Schulen und die örtlichen Schulbehörden, die sicherstellen, dass die Schülerinnen und Schüler ihre Schulzeit auch wirklich absolvieren. Die Absenzen werden wie bei allen Schülerinnen und Schülern regelmässig erfasst. Bei wiederholten unrechtmässigen Abwesenheiten einer Schülerin oder eines Schülers auf Veranlassung der Eltern verzeigt die Schuldirektion diese beim Oberamt, wie es in Artikel 40 des Reglements zum Schulgesetz vorgesehen ist.

Wenn die Kinder in Bundesasylzentren oder kantonalen Asylunterkünften unterrichtet werden, ist die Situation komplexer. Für einige Familien bringen die Anforderungen und die Organisation der Freiburger Schule kulturell bedingte Unterschiede mit sich. Manche Kinder und Familien brauchen vielleicht Zeit, um sich an diese Rahmenbedingungen anzupassen. Auch stammen einige Familien aus Kriegsgebieten oder geopolitisch instabilen Regionen. Sie können Schwierigkeiten haben, ihr Kind in die Schule zu schicken, u. a. aufgrund von Trennungsängsten oder Unsicherheiten bezüglich der Sicherheit, die sich aus einer traumatischen Vergangenheit ergeben.

In diesen unterschiedlichen Situationen steht die Unterstützung der Familien im Vordergrund, damit sie ihre Ängste und Herausforderungen im Zusammenhang mit der schulischen Integration ihrer Kinder überwinden können. Den Lehrpersonen in den Aufnahmezentren kommt bei dieser Begleitung eine Schlüsselrolle zu. Wenn ein Kind der Schule fernbleibt, gehen die Lehrpersonen manchmal direkt zu den Familien, um die Gründe für das Fernbleiben zu verstehen und Lösungen anzubieten. Gegebenenfalls braucht es auch Schulsozialarbeit, um die Familien zu unterstützen und zu beruhigen, ihnen die Erwartungen des Bildungssystems zu erläutern und bei der Lösung auftretender Schwierigkeiten zu helfen. Es wäre unangemessen und kontraproduktiv, in diesen besonderen Situationen Strafen zu verhängen.

So liegt der Fokus eher auf der Begleitung und dem Dialog mit den Familien als auf Sanktionen, um die Integration der Kinder zu erleichtern und ihre schulische Ausbildung unter den bestmöglichen Bedingungen und langfristig zu gewährleisten.

2. *In einigen Asylzentren in unserem Kanton werden schulpflichtige Kinder nicht in die Schulen der Gemeinde integriert, sondern in zentrumsinternen Schulstrukturen unterrichtet. Was sind die Gründe für diesen Entscheid?*

Der Kanton wollte eine Eingewöhnungszeit ermöglichen, um auf das Wohlbefinden dieser Schülerinnen und Schüler Rücksicht zu nehmen. Die Zeit der schulischen Vorbereitung dient insbesondere dazu, die allgemeine schulische und gesundheitliche Situation der Kinder zu beurteilen. Sie ermöglicht es den Kindern insbesondere, sprachliche und mathematische Grundkenntnisse zu erwerben, die schulischen Regeln («Schülerinnen- und Schülerrolle») zu

erlernen und sich auf das Unterrichtsprogramm vorzubereiten. Da einige Kinder nie oder nur selten eine Schule besucht haben, ist dies umso notwendiger. Darüber hinaus werden die Familien vom Betreuungspersonal der Aufnahmezentren betreut.

Trotz der Situationen, die schwierig sein können, wird jedes Kind unter Berücksichtigung seiner Gesundheit, seines Werdegangs, seiner Familienstruktur und seines schulischen Niveaus betreut und versorgt. So ist die Zeit der schulischen Vorbereitung wertvoll, da sie die Kinder und ihre Eltern schrittweise auf den institutionellen Betrieb der Regelschule vorbereitet.

Darüber hinaus wären die Gemeinden, in denen sich die Asylunterkünfte befinden, nicht in der Lage, alle Kinder, die sich einige Wochen oder Monate auf ihrem Gemeindegebiet aufhalten, in ihren Schulen aufzunehmen. Es gäbe ein ständiges Kommen und Gehen von Kindern, was weder dem Lernen noch der Integration der Kinder förderlich wäre. Für die meisten Schulen wäre es nicht möglich, innerhalb einer Woche oder eines Monats 10, 15 oder sogar 20 Kinder aufzunehmen. So verlassen beispielsweise in den ersten drei Monaten des Aufenthalts 43% (Greyerzbezirk) bis 48% (Aufnahmezentrum Grand-Places in Freiburg) der Schülerinnen und Schüler das Kantonsgebiet (sei es aufgrund einer Ausreise aus der Schweiz, einer Zuweisung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in einen anderen Kanton oder wegen Verschwindens). Dies ist nicht der Fall bei Flüchtlingen, die mehrheitlich einen B-Ausweis haben und sich dauerhaft in der Schweiz niederlassen.

Sobald die Familien die kantonale Asylunterkunft verlassen, werden ihre Kinder schliesslich in der Regelschule an ihrem Wohnort eingeschult. Die Überweisung des Kindes erfolgt im Rahmen eines genau definierten Verfahrens. Um ihnen die Integration in die kantonalen Schulen zu erleichtern, wurde für alle Schulstufen ein einheitliches Verfahren für den Empfang und die Einschulung eingerichtet.

3. Werden in den zentrumsinternen Schulstrukturen Kontrollen durch das Schulinspektorat durchgeführt? Wenn ja, welche Bilanz wird daraus gezogen?

Die Schulinspektorin, die für die Einschulung von Kindern mit Migrationshintergrund zuständig ist, arbeitet eng mit der GSD und der pädagogischen Leiterin der ORS zusammen. Sie steht auch regelmässig in Kontakt mit dem SEM. Als Vorsitzende der CCSIEM wird sie von der ORS laufend über die Entwicklung von Ankünften und Transfers informiert.

Im Jahr 2024 trafen sich die pädagogischen Fachpersonen der verschiedenen Standorte der schulischen Vorbereitung zu einer Sitzung. Die teilnehmenden Personen konnten sich so über ihre jeweilige Praxis austauschen. Das künftige Ziel besteht darin, diese unterschiedlichen Praktiken zu regulieren, um in allen Einrichtungen zur schulischen Vorbereitung gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Im Rahmen der bereits erwähnten Arbeitsgruppe der CCSIEM werden von der Schulinspektorin und einem für Migrationsfragen zuständigen pädagogischen Mitarbeitenden Besuche organisiert.

4. Wie viele Unterrichtslektionen werden pro Woche und Schulstufe in den zentrumsinternen Schulstrukturen erteilt? Gelten für die Anstellung von Lehrpersonen dieselben Kriterien wie für die Regelklassen?

Die Aufnahmeklassen zur schulischen Vorbereitung befinden sich in den Erstaufnahmeunterkünften in Broc (Les Passereaux), Charmey, Freiburg (Aufnahmezentrum

Grand-Places) sowie in Matran (Haus der Bildung und Integration). Halbtagsunterricht ist grundsätzlich für alle Schulstufen gewährleistet.

In Broc (Les Passereaux) und Charmey haben die Kinder pro Woche:

- > 7,5 Stunden Unterricht in der 1H–4H
- > 10 Stunden Unterricht in der 5H–8H
- > 12,5 Stunden Unterricht in der 9H–11H

In Freiburg (Aufnahmezentrum Grand-Places) haben die Kinder pro Woche:

- > 7,5 Stunden Unterricht im ersten Zyklus (1H–4H)
- > 7,5 Stunden Unterricht im zweiten Zyklus (5H–8H)
- > 10 Stunden Unterricht im dritten Zyklus (9H–11H)

In Matran haben die Kinder pro Woche:

- > mindestens 4 Stunden Unterricht im ersten Zyklus (1H–4H)
- > mindestens 6 Stunden Unterricht im zweiten Zyklus (5H–8H)
- > 7 bis 8 Stunden Unterricht im dritten Zyklus (9H–11H)

Schliesslich sind die Kriterien für die Anstellung von Lehrpersonen, egal ob für die schulische Vorbereitung in Broc, Charmey, Freiburg oder Matran, weitgehend ähnlich wie für die Regelklassen, wobei ein Abschluss der Pädagogischen Hochschule und/oder Unterrichtserfahrung in Deutsch bzw. Französisch als Zweitsprache erforderlich sind.

Die Lehrpersonen sind in der Begleitung von Kindern mit Migrationshintergrund geschult. Sie sind in der Lage, gemäss einer angemessenen und wohlwollenden Pädagogik zu handeln, wobei sie darauf achten, dass jedes Kind sich selbst Ziele setzen kann.

5. Für den Grundschulunterricht in den Bundesasylzentren kann der Bund einen Beitrag zu den Kosten leisten. Nimmt der Kanton diese Finanzierung in Anspruch? Wenn ja, wie hoch ist der Betrag und wie wird dieser verwendet?

Die Beiträge des Bundes werden durch einen Vertrag zwischen dem Bund und dem Kanton Freiburg geregelt. Dieser Vertrag umfasst die Durchführung und Subventionierung der Grundbildung für Asylsuchende und für Personen im schulpflichtigen Alter, die die Schweiz verlassen müssen und sich bis zu ihrer Rückführung im Bundesasylzentrum in Giffers aufhalten. Die Pauschalen werden auf halbjährlicher Basis ausgezahlt und richten sich nach der Anzahl der Klassen.

Die Anzahl der in Giffers unterrichteten Kinder ermöglichte es, ab dem zweiten Halbjahr 2024 drei Klassen zu führen. Diese Zahl blieb im Herbst 2024 stabil. Im Frühjahr 2025 wird eine neue Bewertung der Schülerzahlen vorgenommen.

Derzeit beläuft sich die Halbjahrespauschale pro Klasse auf 47 095 Franken. Der Kanton erhält insgesamt 141 285 Franken. Dieser Betrag deckt teilweise die Gehaltskosten der drei Lehrpersonen. Er deckt auch die Verwaltungskosten und die Kosten pro Schüler/in für die Finanzierung der Lehrmittel und des Schulmaterials analog den Schülerinnen und Schülern in der obligatorischen Schule.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-277

La scolarisation des enfants, dont les parents relèvent du domaine de l'asile : le canton de Fribourg assure-t-il vraiment le droit à l'école pour tous les enfants ?

Auteur-e-s :	Kehl Roland / Savoy Françoise
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	15.11.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	15.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Question

En septembre dernier, un article de *La Liberté* titré « Une scolarisation au rabais » attirait l'attention sur les classes internes aux foyers cantonaux d'asile de Fribourg.

- > « un non-respect des droits de l'enfant » selon le collectif Droit de Rester
- > « un système perfectible » selon la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)

Qu'en est-il vraiment ?

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. La fréquentation de l'école obligatoire est un droit, mais également un devoir. Quel contrôle est effectué auprès des familles requérantes ? En cas de manquements, celles-ci sont-elles pénalisées ?
2. Dans certains foyers d'asile de notre canton, les enfants en âge scolaire ne sont pas intégrés dans les écoles de la commune, mais dans une école interne au foyer. Quelles sont les raisons de ce choix ?
3. Des contrôles sont-ils effectués par l'inspection scolaire dans les écoles internes aux centres ? Si oui, quels bilans en sont tirés ?
4. Combien d'heures de cours sont dispensées par semaine et par degré scolaire dans les écoles internes aux foyers ? Les critères d'engagement des enseignant-e-s sont-ils les mêmes que pour les classes ordinaires ?
5. Pour l'enseignement de base dans les centres fédéraux, la Confédération peut verser une contribution pour les frais. Le canton a-t-il recours à ce financement ? Si oui, quel en est le montant et comment celui-ci est-il utilisé ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite rappeler les différents types d'accueil qui concernent des enfants dont les parents relèvent du domaine de l'asile.

Dans le cadre de la procédure d'asile fédérale, les personnes ayant déposé une demande d'asile sont hébergées dans un Centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) avec tâches procédurales. Dans ces centres, les demandes d'asile sont traitées dans un délai de 140 jours.

Suite à l'analyse de la demande d'asile, les personnes dont la demande a été rejetée ou qui font l'objet d'une procédure Dublin sont transférées dans un CFA sans tâches procédurales en attente de leur renvoi. Le canton de Fribourg héberge un tel centre sur le site de la Gouglera à Chevrilles. Durant leur séjour, les enfants des familles hébergées dans le centre bénéficient d'un enseignement organisé par la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC).

Les personnes issues de l'asile amenées à rester en Suisse¹ de manière provisoire ou définitive sont réparties entre les cantons par la Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM), selon une clé de répartition proportionnelle à la population (3,8 % pour le canton). Dans le canton de Fribourg, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) est alors responsable de l'accueil, de l'encadrement, de l'hébergement et de l'intégration des personnes dans le cadre des procédures relevant de la loi sur l'asile ainsi que du financement de ces prestations. Pour ce faire, le canton de Fribourg a engagé l'entreprise ORS pour le mandat « Asile » et Caritas Suisse pour le mandat « Réfugié ».

Dans la première phase d'intégration, les personnes réfugiées sont ainsi hébergées à Matran auprès de Caritas où se trouve une classe de préscolarisation. Les autres personnes confiées au canton sont réparties dans l'un des lieux d'accueil géré par ORS. Actuellement ORS gère 10 foyers d'accueil dans le canton. Les enfants en âge de scolarité obligatoire suivent la préscolarisation sur place dans l'un des trois foyers qui accueillent actuellement des familles (le foyer de Broc, le foyer de Charmey et le centre d'accueil des Grand-Places à Fribourg). L'étape de préscolarisation dure en principe de 3 à 6 mois et facilite l'entrée des enfants dans le système scolaire fribourgeois.

Dans la deuxième phase d'intégration, les familles s'installent au sein d'une commune du canton de Fribourg. L'inscription des enfants à l'école obligatoire se fait dans la commune de domicile et l'enfant est placé dans une classe en tenant compte de son âge.

Le Conseil d'Etat précise que l'organisation de la scolarisation des personnes relevant du domaine de l'asile est soumise aux fluctuations du nombre d'arrivées et doit pouvoir s'adapter à la situation rapidement et efficacement. Dans ce sens, les différents partenaires concernés travaillent constamment à l'amélioration du système.

Dans cet objectif d'amélioration, la Commission cantonale de la scolarisation et de l'intégration des enfants de personnes migrantes (CCSIEM) a décidé de mettre en place un groupe de travail avec pour mission d'évaluer l'organisation et le fonctionnement des classes de préscolarisation au sein des foyers et des centres. Les travaux commenceront en février

¹ Les différents statuts concernés sont les suivants : réfugié, admission provisoire, requérant-e d'asile dans une procédure d'asile étendue (au-delà de 140 jours), requérant-e d'asile concerné par une procédure Dublin et dont le renvoi n'a pas pu être organisé dans le délai de 140 jours.

2025. Un rapport sera rendu à la CCSIEM qui adressera, le cas échéant, des recommandations au Conseil d'Etat.

1. *La fréquentation de l'école obligatoire est un droit, mais également un devoir. Quel contrôle est effectué auprès des familles requérantes ? En cas de manquements, celles-ci sont-elles pénalisées ?*

La fréquentation de l'école obligatoire est un droit et un devoir, et il existe un contrôle effectué auprès des familles pour vérifier la régularité de cette fréquentation.

Lors de l'intégration des élèves dans une classe ordinaire dans la deuxième phase d'intégration, ce contrôle se fait en principe par le biais des écoles et des autorités scolaires locales, qui s'assurent que les élèves suivent bien leur scolarité. Les absences sont suivies de manière régulière comme pour tous les élèves. En cas d'absences illégitimes et répétées imputables aux parents, la direction d'école effectue une dénonciation à la préfecture, comme prévu par l'article 40 du règlement de la loi scolaire.

Lorsque les enfants fréquentent des centres fédéraux d'asile ou des centres d'hébergement cantonaux, la situation est plus complexe. Pour certaines familles, les exigences et l'organisation de l'école fribourgeoise présentent des différences d'ordre culturel. Certains enfants et certaines familles peuvent avoir besoin de temps pour s'adapter à ce cadre. De plus, certaines familles proviennent de zones de guerre ou de régions instables sur le plan géopolitique. Celles-ci peuvent éprouver des difficultés à envoyer leur enfant à l'école, notamment à cause de la peur liée à la séparation ou de l'incertitude concernant la sécurité découlant d'un passé traumatisant.

Dans ces différentes situations, la priorité est de soutenir les familles pour qu'elles puissent surmonter leurs craintes et les défis liés à l'intégration scolaire de leurs enfants. Le corps enseignant des centres d'accueil a un rôle clé à jouer dans cet accompagnement. Lorsqu'un enfant est absent, le corps enseignant se rend parfois directement auprès des familles pour comprendre les raisons de l'absence et apporter des solutions. Le travail social en milieu scolaire peut également être requis pour soutenir et rassurer les familles, leur expliquer les attentes du système éducatif et aider à résoudre les difficultés rencontrées. Il serait inapproprié et contreproductif d'appliquer des pénalités dans ces contextes particuliers.

L'accent est ainsi mis sur l'accompagnement et le dialogue avec les familles plutôt que sur des sanctions, ceci afin de faciliter l'intégration des enfants et de garantir leur fréquentation scolaire dans les meilleures conditions possibles et sur le long terme.

2. *Dans certains foyers d'asile de notre canton, les enfants en âge scolaire ne sont pas intégrés dans les écoles de la commune, mais dans une école interne au foyer. Quelles sont les raisons de ce choix ?*

Le canton a souhaité la mise en place d'un temps d'adaptation pour respecter le bien-être de ces élèves. La période de préscolarisation a en particulier pour objectif d'évaluer la situation globale des enfants sur le plan de la scolarité et de la santé. Elle permet notamment aux enfants d'acquérir les connaissances linguistiques et mathématiques de base, les codes scolaires (« le métier d'élève »), et de se préparer au programme scolaire. Cela est d'autant plus nécessaire que certains enfants n'ont jamais ou peu été scolarisés. En outre, les familles sont suivies par le personnel d'encadrement des foyers d'accueil.

Malgré les situations qui peuvent être difficiles, chaque enfant est suivi et pris en charge en tenant compte de sa santé, de son parcours, de sa cellule familiale et de son niveau scolaire. Ainsi, la phase de préscolarisation est précieuse car elle prépare progressivement les enfants et leurs parents au fonctionnement institutionnel de l'école ordinaire.

Par ailleurs, les communes où se trouvent les centres d'hébergement ne seraient pas en mesure d'accueillir dans leurs écoles tous les enfants séjournant quelques semaines ou quelques mois sur leur territoire. Il y aurait un mouvement perpétuel d'arrivées et de départs d'enfants qui ne serait ni propice aux apprentissages, ni à l'intégration des enfants. La plupart des écoles ne seraient pas en mesure d'accueillir 10, 15 voire 20 enfants en l'espace d'une semaine ou d'un mois. A titre d'exemple, au cours des 3 premiers mois de séjour, 43 % (district de la Gruyère) à 48 % (centre des Grand-Places de Fribourg) des élèves quittent le territoire cantonal (que cela soit en raison d'un départ de la Suisse, d'une attribution par le SEM à un autre canton ou d'une disparition). Ceci n'est pas le cas des personnes réfugiées, majoritairement titulaires d'un permis B, qui s'installent durablement en Suisse.

Enfin, dès lors que les familles quittent le centre d'hébergement cantonal, leurs enfants sont scolarisés à l'école ordinaire de leur lieu de domicile. Le transfert de l'enfant est accompagné selon une procédure bien définie. Un dispositif d'accueil commun aux cycles scolaires a été mis en place pour faciliter leur intégration dans les écoles cantonales.

3. Des contrôles sont-ils effectués par l'inspection scolaire dans les écoles internes aux centres ? Si oui, quels bilans en sont tirés ?

L'inspectrice scolaire en charge de la question de la scolarisation des enfants issus de la migration travaille en étroite collaboration avec la DSAS et la responsable pédagogique d'ORS. Elle a également un contact régulier avec le SEM. Présidente de la CCSIEM, elle se tient informée par ORS de l'évolution des arrivées et des transferts.

En 2024, une séance a réuni les partenaires pédagogiques travaillant dans les différents lieux de préscolarisation. Ces personnes ont pu échanger sur leur pratique respective. L'objectif à venir est de réguler ces différentes pratiques afin d'offrir un cadre identique dans l'ensemble des lieux de préscolarisation.

Dans le cadre du groupe de travail de la CCSIEM mentionné précédemment, des visites seront organisées par l'inspectrice scolaire et un collaborateur pédagogique en charge de la question migratoire.

4. Combien d'heures de cours sont dispensées par semaine et par degré scolaire dans les écoles internes aux foyers ? Les critères d'engagement des enseignant-e-s sont-ils les mêmes que pour les classes ordinaires ?

Les classes de préscolarisation sont situées dans les foyers de premier accueil à Broc (les Passereaux), à Charmey, à Fribourg (centre des Grand-Places) ainsi qu'à Matran (la Maison de formation et d'intégration MFI). Le mi-temps scolaire est en principe assuré pour tous les degrés scolaires.

A Broc (les Passereaux) et à Charmey, les enfants suivent par semaine :

- > 7 heures et demie d'enseignement en 1H – 4H
- > 10 heures d'enseignement en 5H – 8H
- > 12 heures et demie d'enseignement en 9H – 11H

A Fribourg (centre des Grand-Places), les enfants suivent par semaine :

- > 7 heures et demie d'enseignement au cycle 1 (1H – 4H)
- > 7 heures et demie d'enseignement au cycle 2 (5H - 8H)
- > 10 heures d'enseignement au cycle 3 (9H-11H).

A Matran, les enfants suivent par semaine :

- > au minimum 4 heures d'enseignement au cycle 1 (1H – 4H)
- > au minimum 6 heures d'enseignement au cycle 2 (5H - 8H)
- > entre 7 et 8 heures d'enseignement au cycle 3 (9H-11H)

Enfin, que ce soit pour les préscolarisations à Broc, Charmey, Fribourg ou Matran, les critères d'engagement du corps enseignant sont en grande partie similaires à ceux des classes ordinaires, avec un diplôme de la Haute école pédagogique et/ou une expérience d'enseignement du Français langue seconde (FLS).

Le corps enseignant est formé à l'accompagnement des enfants issus de la migration. Il est en mesure de mettre en place une pédagogie adaptée et bienveillante, en veillant à ce que chaque enfant puisse se fixer des objectifs.

5. *Pour l'enseignement de base dans les centres fédéraux, la Confédération peut verser une contribution pour les frais. Le canton a-t-il recours à ce financement ? Si oui, quel en est le montant et comment celui-ci est-il utilisé ?*

Les versements fédéraux sont régis par un contrat entre la Confédération et le canton de Fribourg. Ce contrat couvre la mise en œuvre et le subventionnement de l'enseignement de base destiné aux personnes qui demandent l'asile et aux personnes tenues de quitter la Suisse alors qu'elles sont en âge de scolarité obligatoire et qui séjournent au Centre de la Confédération de Chevrilles. Les forfaits sont versés sur une base semestrielle en fonction du nombre de classe.

Le nombre d'enfants scolarisés à Chevrilles permet de gérer 3 classes depuis le second semestre 2024. Ce nombre était stable en automne 2024. Une nouvelle évaluation des effectifs sera faite au printemps 2025.

Actuellement le forfait semestriel par classe s'élève à 47 095 francs. Le montant total touché par le canton est de 141 285 francs. Ce montant couvre en partie les frais de salaire des trois personnes du corps enseignant. Il couvre également les frais administratifs et le panier d'élève (à savoir le financement des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires pour chaque élève).

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-281

Sind der Kanton Freiburg und seine Universität unfähig, die Sicherheit eines Bundesrates zu garantieren?

Urheber:	Kolly Gabriel / Bortoluzzi Flavio
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	19.11.2024
Begründung:	-
Weitergeleitet SR:	20.11.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Die «La Liberté» vom 19. November 2024 berichtet, dass Bundesrat Ignazio Cassis an einem Podiumsgespräch mit seinem slowakischen Amtskollegen an der Universität Freiburg nicht teilnehmen wird.

Ein Protestaufruf der Studierendenorganisation «Coordination Etudiante pour la Palestine» habe das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dazu bewogen, den Auftritt eines Vertreters der Bundesregierung in unserem Kanton abzusagen. Wir finden es inakzeptabel, dass unser Kanton die Sicherheit politischer Autoritäten nicht gewährleisten kann. Diese Unsicherheit widerspiegelt das Klima an unserer Universität gut. Ihr Ruf und ihr Ansehen werden durch diesen Vorfall sicher Schaden nehmen.

Wir bitten den Staatsrat deshalb um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie reagiert der Staatsrat auf diese Ankündigung?
2. Ist sich der Staatsrat des Imageschadens für unseren Kanton bewusst?
3. Wie stellt sich der Staatsrat zu den Bedrohungen und der Unsicherheit an der Universität?
4. Welche Sicherheitsmassnahmen waren für den Auftritt der beiden Amtsträger vorgesehen?
5. Können die Behörden eine Demonstration verbieten, wenn sie Gäste oder Referenten, wie sie an der Universität eingeladen waren, gefährdet oder bedroht?

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat bedauert, dass das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) entschieden hat, den Besuch von Bundesrat Ignazio Cassis sowie des Aussenministers der Slowakischen Republik vom 19. November 2024 an der Universität Freiburg abzusagen. Allerdings weist er die Interpretation der Anfrageurheber zurück, wonach die Absage auf die Unfähigkeit des Kantons, die Sicherheit dieser Veranstaltung zu garantieren, zurückzuführen sei.

Nach dieser Klarstellung beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Wie reagiert der Staatsrat auf diese Ankündigung?

Der Staatsrat bedauert, dass das EDA den Besuch abgesagt hat. Veranstaltungen und Podiumsgespräche mit hochrangigen politischen Persönlichkeiten aus der Schweiz und dem Ausland an der Universität Freiburg (in diesem Fall an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät) sind wertvolle Gelegenheiten für Studierende, Forschende und Dozierende, und tragen dazu bei, die Position der Universität als Ort für Debatten und Reflexion in der Gesellschaft zu stärken. In dieser Hinsicht ist die Absage der Veranstaltung eine verpasste Chance.

Gleichzeitig und obwohl die Sicherheit der Veranstaltung gewährleistet war, kann der Staatsrat nur bedauern, dass der Protestaufruf der Studierendenorganisation «Coordination Etudiante pour la Palestine» zu der Absage geführt hat. Der Aufruf zielte offensichtlich darauf ab, die Veranstaltung zu stören, obwohl ihr Thema nicht direkt mit der Situation im Nahen Osten zusammenhing.

2. Ist sich der Staatsrat des Imageschadens für unseren Kanton bewusst?

Die Universität Freiburg ist nicht die einzige Schweizer Hochschule, an der militante Proteste stattfinden, und musste sicher auch nicht als einzige die Absage einer Veranstaltung mit hochrangigen Politikerinnen und Politikern verzeichnen. Der Staatsrat bestreitet nicht, dass eine solche Absage dem Image des Kantons in den Tagen danach kurzfristig schadet. Er ist jedoch der Ansicht, dass der Image-Schaden mittel- bis langfristig sehr gering, wenn nicht inexistent ist. Er erinnert zudem daran, dass die Universität Freiburg bereits zahlreiche politische Persönlichkeiten erfolgreich willkommen heissen durfte, darunter Mitglieder des Bundesrates und der Europäischen Kommission sowie Botschafterinnen und Botschafter.

3. Wie stellt sich der Staatsrat zu den Bedrohungen und der Unsicherheit an der Universität?

Gemäss der Analyse der Kantonspolizei waren bei der geplanten Veranstaltung weder eine Bedrohung noch Unsicherheit zu erwarten. Wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte die Kantonspolizei ihr Dispositiv und die Sicherheitsmassnahmen in Zusammenarbeit mit der Universität entsprechend angepasst.

4. Welche Sicherheitsmassnahmen waren für den Auftritt der beiden Amtsträger vorgesehen?

Nach dem Protestaufruf nahm die Kantonspolizei eine Anpassung ihres Dispositiv vor, die vom Bundessicherheitsdienst (BSD) genehmigt wurde. Die Kantonspolizei, der BSD und die Veranstalterin waren gut darauf vorbereitet, die beiden Gäste zu empfangen und den geordneten Ablauf der Veranstaltung sicherzustellen. Der Staatsrat kann nicht beurteilen, wie die Gäste den Kontext wahrnahmen und weshalb sie sich für die Absage entschieden.

5. Können die Behörden eine Demonstration verbieten, wenn sie Gäste oder Referenten, wie sie an der Universität eingeladen waren, gefährdet oder bedroht?

Ja, unter bestimmten strikten Bedingungen. Für die öffentliche Ordnung sind die Oberämter zuständig. Diese können die Durchführung einer Veranstaltung bei konkreten Bedrohungen nicht bewilligen, sofern zuvor ein Bewilligungsgesuch gestellt wurde. Dies war in der erwähnten Situation nicht der Fall. Bei einer nicht bewilligten Veranstaltung, die eine

konkrete Bedrohung darstellt, erlaubt die Generalklausel der Kantonspolizei einzugreifen, um die Ordnung wiederherzustellen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-281

Le canton de Fribourg et son université incapables d'assurer la sécurité d'un conseiller fédéral ?

Auteurs :	Kolly Gabriel / Bortoluzzi Flavio
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	19.11.2024
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	20.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

Dans *La Liberté* du 19 novembre 2024, on apprend que le conseiller fédéral Ignazio Cassis ne se rendra pas à un entretien croisé avec son homologue slovène dans les locaux de l'Université de Fribourg.

En effet, un appel à la manifestation de la coordination estudiantine pour la Palestine a poussé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à annuler la venue d'un représentant du Conseil fédéral dans notre canton. Or, selon nous, il est inacceptable que notre canton ne puisse assumer la sécurité des autorités politiques. Cette insécurité reflète bien le climat qui règne à l'Université. La réputation ainsi que la renommée de notre université vont certainement pâtir de ces événements.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la réaction du Conseil d'Etat face à cette annonce ?
2. Le Conseil d'Etat est-il conscient du dégât d'image pour notre canton ?
3. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il face aux menaces et à l'insécurité dans le cadre de l'Université ?
4. Quelles étaient les mesures de sécurité prévues pour la venue de ces personnalités ?
5. Les autorités peuvent-elles interdire une manifestation si elle met en danger ou si elle menace des invités ou des intervenants comme celle prévue à l'Université ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat regrette que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ait décidé d'annuler la venue du Conseiller fédéral Ignazio Cassis et du Ministre des Affaires étrangères de la République slovaque à l'Université de Fribourg prévue le 19 novembre 2024. Il réfute toutefois l'interprétation des auteurs de la question selon laquelle cette annulation résulterait de l'incapacité du canton à assumer la sécurité de cet événement.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Quelle est la réaction du Conseil d'Etat face à cette annonce ?

Le Conseil d'Etat regrette que le DFAE ait annulé cette visite. La tenue d'événements et conférences avec des hautes personnalités politiques suisses et étrangères au sein de l'Université de Fribourg – en l'occurrence au sein de la Faculté de droit – sont des opportunités précieuses pour les étudiantes et étudiants, chercheuses et chercheurs ainsi que pour le corps enseignant, et contribuent à renforcer la position de l'Université comme lieu de débat et de réflexion au cœur de la société. Sous cet angle, l'annulation de l'événement aboutit à une occasion manquée.

Même si la sécurité de l'événement était assurée, le Conseil d'Etat ne peut en parallèle que déplorer que l'appel à manifester de la Coordination estudiantine pour la Palestine ait conduit à cette annulation. Un appel qui visait à l'évidence à perturber l'événement, dont le thème était pourtant sans lien direct avec la situation au Moyen-Orient.

2. Le Conseil d'Etat est-il conscient du dégât d'image pour notre canton ?

L'Université de Fribourg n'a pas le monopole des manifestations militantes et n'est certainement pas la seule haute école de Suisse à avoir dû enregistrer l'annulation d'un événement impliquant des personnalités politiques de haut rang. S'il ne conteste pas qu'une telle annulation nuit à l'image du canton à très court terme, dans les jours suivants les faits, le Conseil d'Etat estime néanmoins que le dégât d'image à moyen et long termes reste très modéré, voire inexistant. Il relève par ailleurs que l'Université de Fribourg a déjà accueilli avec succès de nombreuses personnalités politiques, dont des membres du Conseil fédéral, de la Commission européenne ou encore des ambassadeurs.

3. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il face aux menaces et à l'insécurité dans le cadre de l'Université ?

Selon l'analyse faite alors par la Police cantonale, il n'y a eu ni menace ni insécurité dans le cadre de cet événement. Si tel avait été le cas, la Police cantonale, en collaboration avec l'Université, aurait adapté son dispositif et les mesures sécuritaires en conséquence.

4. Quelles étaient les mesures de sécurité prévues pour la venue de ces personnalités ?

Faisant suite à l'appel à manifester, la Police cantonale avait adapté son dispositif, lequel avait reçu la validation du Service fédéral de sécurité (SFS) de fedpol. La Police cantonale, le SFS et l'organisateur étaient parfaitement prêts à accueillir les personnalités et à assurer le bon déroulement de l'événement. Le Conseil d'Etat ne peut pas juger de la manière dont les personnes invitées ont ressenti le contexte, ni leur décision d'annuler leur venue.

5. Les autorités peuvent-elles interdire une manifestation si elle met en danger ou si elle menace des invités ou des intervenants comme celle prévue à l'Université ?

Oui, sous certaines conditions strictes. L'ordre public est de la compétence des préfectures, lesquelles peuvent ne pas autoriser la tenue d'une manifestation en cas de menaces concrètes, ceci pour autant qu'une demande ait été déposée. Ce n'était pas le cas dans la situation évoquée. En cas de manifestation non autorisée représentant une menace concrète, la clause générale de Police permet d'intervenir pour rétablir l'ordre.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-282

Verbot von thermischen Geräten bei der Ausübung der Jagd

Urheber:	Bapst Bernard
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	20.11.2024
Begründung:	-
Überweisung an den Staatsrat:	20.11.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Artikel 31 Absatz 2a der kantonalen Jagdverordnung (JaV; SGF 922.11) besagt, dass es Jägerinnen und Jägern in den für die Jagd offenen Gebieten verboten ist, Nachtsichtgeräte und Wärmebildgeräte mitzuführen.

Diese Geräte sind jedoch nützlich für die Jagd. Sie können den Jägerinnen und Jägern dabei helfen, effizienter und unabhängig von der Tageszeit zu jagen, da damit das Wild schnell entdeckt und sicher identifiziert werden kann. Die eindeutige Identifizierung von Wild in der Dämmerung, im Morgengrauen oder in der Nacht ist für Jägerinnen und Jäger eine grosse Herausforderung, insbesondere wenn es darum geht, ein möglicherweise verletztes Tier aufzufinden.

Diese Instrumente sind eine zusätzliche Sicherheitsmassnahme, mit der andere Jägerinnen und Jäger oder Waldbenutzende schnell und zuverlässig aufgespürt werden können, wenn die Jägerinnen und Jäger nachts, in der Dämmerung oder im Morgengrauen auf ihrem Posten sind.

Es scheint, dass es sich dabei um ein rein kantonales Verbot handelt, das in der Gesetzgebung über die Jagd nicht enthalten ist.

Angeichts der obigen Ausführungen richte ich die folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Wann hat der Staatsrat Artikel 31 Absatz 2a der Jagdverordnung verabschiedet?
2. Handelt es sich dabei um ein rein kantonales Verbot oder wird dieses durch die Bundesgesetzgebung auferlegt, und wenn ja, auf welcher gesetzlichen Grundlage?
3. Was ist der Zweck dieses Verbots?
4. Ist der Staatsrat bereit, dieses Verbot aufzuheben?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass das Wildtiermanagement komplex ist und zahlreiche Umweltbereiche wie Artenschutz, Waldbau, Jagd, Schutz von Lebensräumen, Landwirtschaft, Wildtierbiologie, Artenökologie, Veterinärmedizin usw. umfasst.

Ein nachhaltiger Ansatz muss all diese Faktoren einbeziehen.

In Anbetracht dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Wann hat der Staatsrat Artikel 31 Absatz 2a der Jagdverordnung verabschiedet?

Der Staatsrat hat die Änderung der Jagdverordnung, unter anderem von Artikel 31 Abs. 2a, in seiner Sitzung vom 18. Juni 2024 verabschiedet. Dieser Artikel war Gegenstand eines eingehenden Austauschs mit dem Vorstand des Freiburger Jagdverbands (FJV) und wurde in der Sitzung der «Konsultativkommission für die Jagd und das Wild» vom 4. Juni 2024 vorgestellt.

2. Handelt es sich dabei um ein rein kantonales Verbot oder wird dieses durch die Bundesgesetzgebung auferlegt, und wenn ja, auf welcher gesetzlichen Grundlage?

In der Botschaft vom 27. April 1983 zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG, SR 922.0) wird die Verpflichtung des Bundesrats erwähnt, die für die Jagd verbotenen Hilfsmittel zu bezeichnen, die sich aus der von der Schweiz am 19. September 1979 unterzeichneten Berner Konvention ([SR 0.455; AS 1982 802](#)) ergibt. Die in diesem Übereinkommen erwähnten Hilfsmittel und Methoden sind für die Jagd in der ganzen Schweiz verboten. Eine vollständige Beschreibung ist in der Vollziehungsverordnung des Bundesrats (BBI 1983 1202) integriert und das Verbot über die Verwendung ist in Artikel 2 Abs. 1 Bst. e der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV, SR 922.01) festgehalten.

Bei der jüngsten Revision des JSG (1. Dezember 2023) und der JSV, die am 1. Februar 2025 in Kraft trat, wurde dieses Verbot vom Bundesrat bestätigt. Die Änderung der kantonalen Verordnung hat es ermöglicht, die Praktiken zum Verständnis aller zu klären. Sie ist auch Teil einer Harmonisierung mit den Praktiken, die in anderen angrenzenden Kantonen gelten, wie etwa dem Kanton Waadt ([Art. 5c RLFaune-VD](#)).

3. Was ist der Zweck dieses Verbots?

Bei diesem Verbot handelt es sich um eine aus dem Bundesrecht abgeleiteten Einschränkung, mit der die Störung des Wilds, insbesondere bei Sonnenaufgang und nach Einbruch der Dunkelheit, begrenzt werden soll. Der Staatsrat erinnert daran, dass sowohl der Verband JagdSchweiz (vgl. «*Das Wildschwein in der Schweiz. Wir tragen Verantwortung! – Herausforderungen und Lösungen für eine nachhaltige Jagd, JagdSchweiz, 2018*») als auch die Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz JFK diese Position vertreten, da Nachtschiessen zu Störungen führen, die sich negativ auf den Lebensraum aller Wildtiere auswirken.

4. Ist der Staatsrat bereit, dieses Verbot aufzuheben?

Da es sich um eine Vorschrift des Bundesrechts handelt, fällt die Aufhebung dieses Verbots nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-282

Interdiction des appareils thermiques dans la pratique de la chasse

Auteur :	Bapst Bernard
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.11.2024
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	20.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

L'article 31 alinéa 2a de l'ordonnance cantonale concernant la chasse (OCha ; RSF 922.11) dispose que dans les territoires ouverts à la chasse, les chasseurs ont l'interdiction d'être en possession d'appareils de vision nocturne et d'appareils de vision thermique.

Pourtant, ces appareils sont utiles pour la chasse. Ces appareils peuvent à cet effet aider les chasseurs à chasser plus efficacement et quelle que soit l'heure car le gibier peut être détecté rapidement et identifié de façon sûre. L'identification sans équivoque du gibier au crépuscule, à l'aube ou de nuit est un véritable défi pour les chasseurs, notamment pour trouver une éventuelle bête blessée.

Ces instruments sont une mesure de sécurité additionnelle qui permet de détecter rapidement et avec une grande fiabilité d'autres chasseurs ou d'autres utilisateurs de la forêt lorsque les chasseurs sont postés de nuit, au crépuscule ou à l'aube.

Il semble que cette interdiction soit purement cantonale et qu'elle ne se retrouve pas dans la législation sur la chasse.

Compte tenu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quand le Conseil d'Etat a-t-il adopté l'article 31 alinéa 2a de l'ordonnance sur la chasse ?
2. S'agit-il d'une interdiction purement cantonale ou celle-ci est-elle imposée par la législation fédérale et, si oui, sur quelle base légale ?
3. Quel est le but de cette interdiction ?
4. Le Conseil d'Etat est-il prêt à supprimer cette interdiction ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la gestion de la faune est complexe et inclut de nombreux domaines environnementaux comme la conservation des espèces, la sylviculture, la chasse, la protection des habitats, l'agriculture, la biologie de la faune, l'écologie des espèces, la médecine vétérinaire, etc.

Une approche durable doit intégrer l'ensemble de ces facteurs.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Quand le Conseil d'Etat a-t-il adopté l'article 31 alinéa 2a de l'ordonnance sur la chasse ?*

Le Conseil d'Etat a adopté la modification de l'ordonnance sur la chasse, entre autres de l'article 31 al. 2a, lors de sa séance du 18 juin 2024. Cet article avait fait l'objet de plusieurs échanges approfondis avec le comité de la Fédération fribourgeoise des sociétés de chasse (FFSC) et avait été présenté lors de la séance de la « Commission consultative de la chasse et de la faune » du 4 juin 2024.

2. *S'agit-il d'une interdiction purement cantonale ou celle-ci est-elle imposée par la législation fédérale et, si oui, sur quelle base légale ?*

Le message du 27 avril 1983 concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP, RS 922.0), mentionne l'obligation pour le Conseil fédéral de désigner les moyens et engins de chasse prohibés découlant de la Convention de Berne ([RS 0.455 ; RO 1982 802](#)) signée par la Suisse le 19 septembre 1979. Les engins et méthodes mentionnés dans cette convention sont interdits à la chasse sur l'ensemble du territoire suisse. Une description complète est intégrée dans l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral (FF 1983 1234) et l'interdiction d'usage est énoncée à l'article 2 al. 1 let. e de l'ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP, RS 922.01).

Lors de la récente révision de la LChP (1^{er} décembre 2023) et de l'OChP, entrée en vigueur le 1^{er} février 2025, cette interdiction a été confirmée par le Conseil fédéral. La modification de l'ordonnance cantonale a permis de clarifier les pratiques pour la bonne compréhension de tous et s'inscrit également dans une démarche d'harmonisation avec les pratiques en vigueur dans d'autres cantons limitrophes, tels que le canton de Vaud ([art. 5c RLFaune-VD](#)).

3. *Quel est le but de cette interdiction ?*

Il s'agit d'une restriction découlant du droit fédéral visant à limiter le dérangement de la faune sauvage, notamment au lever du soleil et à la nuit tombée. Le Conseil d'Etat rappelle que tant l'association ChasseSuisse (cf. « *Le sanglier en Suisse c'est notre responsabilité ! – Défis et solutions pour une chasse durable*, ChasseSuisse, 2018 ») que la Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche CSF, défendent cette position, les tirs de nuit entraînant des perturbations qui ont un impact négatif sur l'habitat de tous les animaux sauvages.

4. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à supprimer cette interdiction ?*

Comme il s'agit d'une disposition de droit fédéral, la suppression de cette interdiction ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-283

Kündigungen und Coaching beim WNA, wie ist die Situation und was macht die ILFD?

Urheber:	Barras Eric / Kolly Gabriel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	20.11.2024
Begründung:	-
Überweisung an den Staatsrat:	20.11.2024
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

In den letzten Jahren wurden im Amt für Wald und Natur (WNA) mehrere Austritte von Mitarbeitenden verzeichnet, insbesondere in den Forstkreisen Bulle und Sense. Allein in der Equipe von Bulle gab es in fünf Jahren mindestens sechs Austritte und in zehn Jahren mehr als zehn Austritte. Ähnliches lässt sich im Forstkreis Sense feststellen, wo es in weniger als zehn Jahren zu einer Welle von sechs bis sieben Austritten kam.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat Mediations- und Coachingsprozesse initiiert, um Lösungen für diese verschiedenen Probleme zu finden.

Wir stellen dem Staatsrat nun folgende Fragen:

1. Hat der Staatsrat die Ursachen für diese häufigen Austritte innerhalb der verschiedenen Sektionen des WNA analysiert?
2. Welche Massnahmen wurden zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden erwogen oder umgesetzt?
3. Welche Ergebnisse kann der Staat aus diesen Mediationen und Coachings im WNA in den letzten Jahren ziehen? Was haben diese Prozesse den Staat gekostet?
4. Wie hoch ist die Fluktuationsrate des WNA in den letzten fünf Jahren?
5. Allgemeiner gefragt: Wie beurteilt der Staatsrat das Arbeitsklima im WNA, und welche Projekte werden derzeit durchgeführt, um ein gesundes und motivierendes Arbeitsumfeld zu fördern?
6. Hat die ILFD eine Analyse darüber durchgeführt, ob es sinnvoll ist, jede Stelle nach den verschiedenen Austritten neu zu besetzen?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat fest, dass die Zufriedenheit des Personals des WNA, wie sie aus der Umfrage beim gesamten Staatspersonal im Jahr 2022 hervorgeht, durchaus im Durchschnitt der Einheiten des Staats liegt: 63 % Zufriedenheit (67 % auf Staatsebene) und sogar 66 % für die Forstkreise, von denen hier vor allem die Rede ist. Das WNA weist im Übrigen keine anormale Fluktuationsrate auf, die auf eine schlechte Verwaltung des Personalwesens oder mangelnde Betreuung zurückzuführen sein könnte.

Der Hauptgrund für die Personalwechsel im WNA in den letzten zehn Jahren waren Pensionierungen, die mehr als 50 % der Personen betrafen, die das Amt verliessen. Ein

anderer Grund für Personalwechsel ist die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für die Forstingenieurinnen/Forstingenieure und die Förster/innen HF, in einer Branche, die teilweise bessere Lohnbedingungen bietet. Auch berufliche Neuorientierungen waren zahlreich.

In Anbetracht dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Hat der Staatsrat die Ursachen für diese häufigen Austritte innerhalb der verschiedenen Sektionen des WNA analysiert?

Das WNA verzeichnete zwischen 2015 und Ende 2024 insgesamt 70 Austritte, was einem Jahresdurchschnitt von 7 Austritten pro Jahr entspricht und 8,7 % des gesamten Personalbestands ausmacht. Die Zahlen für das ganze Amt setzen sich wie folgt zusammen:

- > Pensionierungen: 36 (51,5 %)
- > Kündigungen: 34 (48,5 %), davon:
 - > 12 wegen Lohnbedingungen, 17,1 %
 - > 10 wegen einer beruflichen Neuorientierung, 14,3 %
 - > 5 aus anderen Gründen (Reorganisation, Wiederaufnahme einer Ausbildung, Wegzug aus Kanton, Veränderung der familiären Verhältnisse), 7,1 %
 - > 4 wegen Arbeitsüberlastung oder Unzufriedenheit, 5,7 %
 - > 3 aus gesundheitlichen Gründen, 4,3 %

Stellenwechsel innerhalb des WNA werden nicht als Austritte gezählt.

Eine Analyse der Austritte für denselben Zeitraum von zehn Jahren in den beiden in der Anfrage erwähnten Forstkreisen ergibt folgende Ergebnisse:

- > Forstkreis 3 (Greyerz): 8 erfasste Austritte, d. h. durchschnittlich 0,8 pro Jahr
 - > 4 Austritte wegen Lohnbedingungen, 50 %
 - > 2 Austritte wegen einer beruflichen oder privaten Neuorientierung, 25 %
 - > 1 Pensionierung, 12,5 %
 - > 1 Austritt wegen Unzufriedenheit mit dem Arbeitsplatz, 12,5 %
- > Forstkreis 2 (Sense-See): 12 erfasste Austritte (davon 4 im Staatsforstbetrieb), d. h. durchschnittlich 1,2 Austritte
 - > 5 Pensionierungen, 41,6 %
 - > 2 Austritte wegen Lohnbedingungen, 16,7 %
 - > 2 Austritte wegen einer beruflichen oder privaten Neuorientierung, 16,7 %
 - > 2 Austritte aus gesundheitlichen Gründen, 16,7 %
 - > 1 Austritt wegen Arbeitsüberlastung oder Unzufriedenheit, 8,3 %

2. Welche Massnahmen wurden zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden erwogen oder umgesetzt?

Gestützt auf die obigen Analysen können – abgesehen von Pensionierungen – die besseren beruflichen Perspektiven und Lohnbedingungen ausserhalb des Staats Freiburg als Hauptgründe für Austritte ausgemacht werden. Die Austritte erfolgten insbesondere zugunsten der forstlichen Betriebseinheiten bei den Försterinnen und Förstern HF und zugunsten des Bundes oder anderer Kantone bei den Forstingenieurinnen und Forstingenieuren.

Es ist daher naheliegend, dass sich das WNA bei den Verbesserungsmassnahmen in den letzten Jahren auf die Anstellungsbedingungen konzentriert hat:

- > Antrag auf Neubewertung der Forstberufe Förster/in HF und Forstwartin-Vorarbeiterin/Forstwart-Vorarbeiter im Rahmen des Bewertungssystems Evalfri, eingereicht 2019, in Bearbeitung;
- > Anpassung der Arbeitszeiten für die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen/Wildhüter-Fischereiaufseher, Massnahme in Kraft seit dem 1. Januar 2024;
- > Verbesserung der Lohnbedingungen für die vom Staat angestellten Förster/innen HS, Massnahme in Kraft seit dem 1. Januar 2025;
- > Verbesserung der Lohnbedingungen für Stellvertretende Forstingenieurinnen/Forstingenieure, Massnahme in Kraft seit dem 1. Januar 2025;
- > Bereitstellung von Dienstwagen für die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen/Wildhüter-Fischereiaufseher, Massnahme wird im Laufe des Jahres 2025 umgesetzt;
- > Coaching-Angebote für Kader: vier Kader und drei Equipen konnten zwischen 2018 und 2024 von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

3. *Welche Ergebnisse kann der Staat aus diesen Mediationen und Coachings im WNA in den letzten Jahren ziehen? Was haben diese Prozesse den Staat gekostet?*

In den letzten zehn Jahren gab es im WNA zwei markante Veränderungen: So wurde 2016 die Zahl der Forstkreise von sechs auf vier gesenkt und 2019 erfolgte die Fusion mit dem ehemaligen Amt für Natur und Landschaft. Die Begleitung der Equipen und Kader nach diesen internen Umstrukturierungen war wichtig und notwendig. Ein externer Coach hilft, Problemen, die auftreten, mit Distanz zu betrachten und neue Impulse zu geben.

Die Kosten des Coachings beliefen sich zwischen 2018 und 2014 auf insgesamt 67 791 Franken, was durchschnittlich CHF 9684.50 pro Jahr oder 0,025 % des jährlichen Aufwands des WNA entspricht. Darin enthalten sind auch die Kosten für mehrere Einigungsgespräche, die während dieser Zeit erforderlich waren und die mit einem externen Partner, der in einer Revierkörperschaft angestellt ist, durchgeführt wurden.

4. *Wie hoch ist die Fluktuationsrate des WNA in den letzten fünf Jahren?*

Wie bereits erwähnt, beträgt die Fluktuationsrate beim WNA über einen Zeitraum von zehn Jahren 8,7 % des Personalbestands. Die Fluktuation betrifft 43 Personen (einschliesslich 22 Pensionierungen), was 8,6 Personen oder 10,7 % pro Jahr über fünf Jahre entspricht. Eine Fluktuationsrate zwischen 8 % und 12 % wird für Grossunternehmen häufig als günstig angesehen.¹ Denn damit wird eine vorteilhafte Erneuerung ermöglicht, ohne dass es zu einem erheblichen Verlust an Kompetenzen und Know-how kommt. Somit liegt die Fluktuationsrate des WNA also durchaus im Normbereich.

5. *Allgemeiner gefragt: Wie beurteilt der Staatsrat das Arbeitsklima im WNA, und welche Projekte werden derzeit durchgeführt, um ein gesundes und motivierendes Arbeitsumfeld zu fördern?*

Das WNA ist aufgrund seiner Aufgaben im Zusammenhang mit der Waldbewirtschaftung und dem Wildmanagement, der Erhaltung der Natur und der Landschaft sowie dem Schutz vor Naturgefahren in einigen für die Bevölkerung und Politik sensiblen Bereichen tätig. Dies

¹ <https://www.weka.ch/themen/personal/personalplanung-und-rekrutierung/personalplanung/article/berechnung-der-fluktuationsrate-unterschiedliche-berechnungsmoeglichkeiten/>

betrifft insbesondere die Tätigkeiten in der freien Natur. Aus diesem Grund ist das Amt häufig in den Medien exponiert und unter Druck, was beim Personal zusätzliche Fähigkeiten zur Grundausbildung erfordert.

Die Umsetzung einer ökologischen Infrastruktur auf dem gesamten Kantonsgebiet, das Management der terrestrischen und aquatischen Fauna, die Waldbewirtschaftung sowie die Vertretung der Interessen der Natur und der Biodiversität sind Themen, die vor dem Hintergrund des Klimawandels einen starken Druck auf das mit diesen Dossiers betraute Personal des WNA erzeugen. Mit dem Aufkommen der sozialen Netzwerke haben sich die Exponiertheit und das manchmal unangenehme Gefühl, sich ständig rechtfertigen zu müssen, verstärkt. Vor allem die Kader müssen hohe und manchmal kontroverse Erwartungen erfüllen. 2023 hat das WNA eine Stelle für eine Kommunikationsbeauftragte oder einen Kommunikationsbeauftragten geschaffen, um das Amt und seine Mitarbeitenden in Bezug auf diese neuen Herausforderungen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu begleiten und zu schulen.

Trotz allem und wie bereits in der Einleitung erwähnt, hält der Staatsrat fest, dass das WNA ein gut funktionierendes Amt ist, in dem ein gutes Arbeitsklima herrscht. Innerhalb des Amts werden seit mehreren Jahren verschiedene Massnahmen durchgeführt, an denen alle Mitarbeitenden beteiligt sind und die jeder und jedem die Möglichkeit geben, sich zu äussern und Vorschläge einzubringen.

6. *Hat die ILFD eine Analyse darüber durchgeführt, ob es sinnvoll ist, jede Stelle nach den verschiedenen Austritten neu zu besetzen?*

Dies geschieht in Übereinstimmung mit der HR-Politik für das ganze Staatspersonal. Wenn man die Fusion mit dem ehemaligen Amt für Natur und Landschaft nicht berücksichtigt, wurde der Personalbestand des WNA in den letzten zehn Jahren beispielsweise um 4,3 Vollzeitäquivalente (VZÄ) reduziert. Andererseits werden die Stellenprofile regelmässig angepasst, um die neuen Aufgaben zu übernehmen und so den Anstieg der VZÄ vor dem Hintergrund steigender Anforderungen, neuer Aufgaben und dem Bevölkerungswachstum einzudämmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-283

**Démision et coaching au sein du SFN,
quelle est la situation et que fait la DIAF ?**

Auteurs :	Barras Eric / Kolly Gabriel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.11.2024
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	20.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

Ces dernières années, plusieurs départs de collaborateurs ont été enregistrés au sein du Service des forêts et de la nature (SFN), notamment dans les arrondissements de Bulle et de la Singine. Rien que pour l'équipe de Bulle, on recense au moins six départs en cinq ans, et plus de dix en dix ans. Un constat similaire peut être fait dans l'arrondissement de la Singine, où une vague de six à sept départs a été observée en moins de dix ans.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a initié des processus de médiation et de coaching pour répondre à ces divers problèmes.

Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il analysé les causes de ces départs fréquents au sein des différentes sections du SFN ?
2. Quelles mesures ont été envisagées ou mises en place pour améliorer les conditions de travail des collaborateurs ?
3. Quels résultats l'Etat peut-il retirer de ces médiations et coaching ces dernières années au sein du SFN ? Combien ces processus ont-ils coûté à l'Etat ?
4. Quel est le taux de turnover dans le SFN sur les cinq dernières années ?
5. Plus globalement, comment le Conseil d'Etat évalue-t-il le climat de travail au sein du SFN, et quels projets sont en cours pour favoriser un environnement de travail sain et motivant ?
6. La DIAF a-t-elle fait une analyse sur la pertinence de remplacer chaque poste après les différents départs ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat constate que la satisfaction générale du personnel du SFN, telle qu'elle ressort de l'enquête menée auprès de l'ensemble du personnel de l'Etat en 2022, est tout-à-fait dans la moyenne des entités de l'Etat : 63% de satisfaction (67% au niveau de l'Etat), et même 66% pour les arrondissements forestiers dont il est plus particulièrement question. Le SFN ne présente par ailleurs pas un taux de rotation anormal qui pourrait être dû à une mauvaise gestion des ressources humaines ou un manque de suivi.

Le principal facteur de changement au sein du personnel du SFN ces dix dernières années est le départ à la retraite, qui concerne plus de 50 % des personnes ayant quitté le Service. Une

autre cause de changement est la situation tendue sur le marché du travail, en particulier pour les ingénieurs forestiers et les forestiers ES, dans un secteur offrant parfois de meilleures conditions de salaire. Les réorientations professionnelles ont également été nombreuses.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Le Conseil d'Etat a-t-il analysé les causes de ces départs fréquents au sein des différentes sections du SFN ?

Le SFN a enregistré un total de 70 départs entre 2015 et fin 2024, soit une moyenne annuelle de 7 départs par année, représentant 8,7 % de l'effectif total. Le détail pour l'ensemble du Service est le suivant :

- > Départs à la retraite : 36 (51,5 %)
- > Démissions : 34 (48,5 %), dont :
 - > 12 pour conditions salariales, 17,1 %
 - > 10 pour nouvelle orientation professionnelle, 14,3 %
 - > 5 autres raisons (réorganisation, reprise d'une formation, déménagement hors canton, changement de vie familiale), 7,1 %
 - > 4 pour surcharge de travail ou mécontentement, 5,7 %
 - > 3 pour raison de santé, 4,3 %

Les changements de poste à l'interne du SFN ne sont pas comptabilisés comme des départs.

L'analyse des départs durant la même période de dix ans dans les deux arrondissements mentionnés dans la question donne les résultats suivants :

- > Arrondissement forestier 3 (Gruyère) : 8 départs enregistrés, soit 0,8 par année en moyenne
 - > 4 départs liés aux conditions salariales, 50 %
 - > 2 départs liés à une nouvelle orientation professionnelle ou de vie, 25 %
 - > 1 départ à la retraite, 12,5 %
 - > 1 départ pour mécontentement par rapport à la place de travail, 12,5 %
- > Arrondissement forestier 2 (Lac, Singine) : 12 départs enregistrés (dont 4 dans l'équipe forestière des forêts de l'Etat), soit 1,2 départ en moyenne
 - > 5 départs à la retraite, 41,6 %
 - > 2 départs liés aux conditions salariales, 16,7 %
 - > 2 départs liés à une nouvelle orientation professionnelle ou de vie, 16,7 %
 - > 2 départs pour raison de santé, 16,7 %
 - > 1 départ pour surcharge de travail, 8,3 %

2. Quelles mesures ont été envisagées ou mises en place pour améliorer les conditions de travail des collaborateurs ?

Sur la base de l'analyse ci-dessus, ce sont, hormis les départs à la retraite, les perspectives professionnelles et conditions salariales meilleures hors Etat de Fribourg qui ont été évoquées comme raison principale des démissions. Les départs se sont faits notamment au profit des unités de gestion forestières pour les forestiers ES, de la Confédération ou d'autres cantons pour les ingénieurs forestiers.

C'est donc naturellement sur les conditions d'engagement que le SFN a concentré ses mesures d'amélioration ces dernières années :

- > Demande de réévaluation des fonctions forestières de forestier ES et contremaître forestier dans le cadre du système d'évaluation EVALFRI déposée en 2019, en cours de traitement ;
- > Adaptation des horaires de travail pour les gardes-faune, mesure effective au 1er janvier 2024 ;
- > Amélioration des conditions salariales des forestiers ES engagés par l'Etat, mesure effective au 1er janvier 2025 ;
- > Amélioration des conditions salariales des ingénieurs forestiers adjoints, mesure effective au 1er janvier 2025 ;
- > Fourniture de voitures de service pour les gardes-faune, mesure qui sera effective durant l'année 2025 ;
- > Offres de coaching pour les cadres : quatre cadres et trois équipes ont pu profiter de cette possibilité entre 2018 et 2024.

3. *Quels résultats l'Etat peut-il retirer de ces médiations et coaching ces dernières années au sein du SFN ? Combien ces processus ont-ils coûté à l'Etat ?*

Le SFN a connu deux changements marquants au cours des dix dernières années avec le passage de 6 à 4 arrondissements forestiers en 2016, puis la fusion avec l'ancien Service de la nature et du paysage en 2019. L'accompagnement des équipes et des cadres suite à ces réorganisations internes s'est avéré important et nécessaire. Le regard d'un coach extérieur permet de prendre la distance par rapport aux problématiques rencontrées et d'apporter souvent une dynamique nouvelle.

Les coûts de coaching se sont élevés à un total de 67 791 francs entre 2018 et 2024, soit 9684 fr. 50 en moyenne par année ou 0,025 % des charges annuelles du SFN. Sont compris dans ces frais également ceux liés à plusieurs séances de conciliation rendues nécessaires durant cette période avec un partenaire externe engagé dans une corporation forestière.

4. *Quel est le taux de turnover dans le SFN sur les cinq dernières années ?*

Comme mentionné précédemment, le taux de rotation du personnel au sein du SFN représente 8,7 % de l'effectif sur dix ans. Il est de 43 personnes (dont 22 départs à la retraite) soit 8,6 personnes ou 10,7 % par année sur cinq ans. Un taux de rotation compris entre 8 % et 12 % est souvent considéré comme favorable pour les grandes organisations¹. Ce chiffre permet un renouvellement bénéfique sans entraîner de pertes significatives en termes de compétences et de savoir-faire. Le SFN se situe donc tout à fait dans la norme.

5. *Plus globalement, comment le Conseil d'Etat évalue-t-il le climat de travail au sein du SFN, et quels projets sont en cours pour favoriser un environnement de travail sain et motivant ?*

Le SFN, en raison de ses missions liées à la gestion des forêts et de la faune, à la préservation de la nature et du paysage, ainsi qu'à la prévention des dangers naturels, intervient dans des domaines sensibles pour la population et le monde politique, notamment en lien avec les activités en milieu naturel. Il est ainsi fréquemment exposé dans les médias et subit une

¹ <https://www.weka.ch/themes/ressources-humaines/planification-du-personnel-et-recrutement/planification-du-personnel/article/calcul-du-taux-de-rotation-differentes-possibilites-de-calcul>

pression qui demande aux membres de son personnel des compétences complémentaires à leur formation de base.

La mise en place d'une infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire cantonal, la gestion de la faune terrestre et aquatique, l'exploitation forestière, la défense des intérêts de la nature et de la biodiversité sont des thématiques qui, sur un fond de changement climatique, génèrent une forte pression sur le personnel du SFN chargé de ces dossiers. L'avènement des réseaux sociaux renforce l'exposition et le sentiment parfois désagréable de devoir se justifier en permanence. Les cadres, en particulier, doivent répondre à des attentes élevées et parfois controversées. Le SFN a créé en 2023 un poste de chargé de communication pour accompagner et former le service et ses collaborateurs à ces nouvelles contraintes et évolutions de société.

Malgré cela et comme mentionné en préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le SFN est un service performant bénéficiant d'un climat de travail agréable. Différentes actions, réunissant l'ensemble du personnel, ont été mises en place à l'intérieur du service depuis plusieurs années offrant à chacun et à chacune la possibilité de s'exprimer et de proposer des initiatives.

6. La DIAF a-t-elle fait une analyse sur la pertinence de remplacer chaque poste après les différents départs ?

Cela est fait conformément à la politique mise en place pour l'ensemble du personnel de l'Etat. Hors fusion avec l'ancien Service de la nature et du paysage, les effectifs du SFN ont ainsi par exemple été réduits de 4,3 EPT sur les dix dernières années. D'autre part, des transformations de poste pour assumer les nouvelles tâches sont régulièrement effectuées pour contenir l'augmentation des EPT dans un contexte d'exigences, de tâches et de démographie croissantes.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-300

Steuererleichterungen und tschüss!

Urheber	Bonny David / Schroeter Alexander
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	29.11.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	29.11.2024
Antwort des Staatsrats:	28.01.2025

I. Anfrage

Angesichts der vom Staatsrat angekündigten finanziellen Schwierigkeiten darf keine Sparmöglichkeit ausser Acht gelassen werden. Darum bitten wir um Antworten zu den Steuerbegünstigungen, die der Staatsrat gewissen Unternehmen gewährt.

Die konkreten Fragen lauten wie folgt:

1. Wie viele Unternehmen im Kanton Freiburg profitieren von Steuererleichterungen und Finanzhilfen und wie hoch ist der Gesamtbetrag der gewährten Begünstigungen?
2. Welcher Anteil dieser Vereinbarungen beinhaltet eine Klausel für die Rückerstattung der gewährten Erleichterungen und Finanzhilfen bei einem vorzeitigen Wegzug des Unternehmens?
3. Falls derartige Klauseln existieren, welche Frist wird in der Regel angewendet?
4. Wie hoch ist der Anteil dieser Klauseln, die nicht eingehalten werden, und wie hoch sind die betreffenden Beträge?
5. Wird bei vorzeitigem Wegzug systematisch eine Rückerstattung verlangt? Wenn nein, warum nicht?
6. Wie hoch ist der Anteil dieser Beträge, die in den letzten 25 Jahren zurückerstattet wurden, und wie hoch ist ihr Gesamtwert?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat die Grundlagen und die Wirkung der steuerlichen Förderinstrumente darlegen.

Dieses Instrument, bei dem es sich keineswegs um eine wahllos gewährte Vorzugsbehandlung handelt, untersteht strengen Regeln. Im jährlichen Tätigkeitsbericht der Wirtschaftsförderung werden im Übrigen die wichtigsten Punkte ausführlich dargestellt und veröffentlicht. Es ist darauf ausgerichtet, auf spezifische Bedürfnisse einzugehen, und wird haushälterisch eingesetzt, um vor allem strategische Unternehmen im Kanton zu verankern, die wirtschaftlich und steuerlich von grossem Interesse sind.

Vor dem aktuellen Hintergrund der internationalen Steuerreformen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird dieses Instrument angepasst und weiterentwickelt. Auch wenn es für Grossunternehmen mit einem Umsatz von über 750 Millionen Franken nicht mehr angewendet werden kann, bleibt es nützlich für gewisse Unternehmen von mittlerer Grösse, die einen wichtigen Pfeiler der Freiburger Wirtschaft darstellen.

Die Unternehmen, die in den Genuss dieses Instruments gekommen sind, bleiben zwar teils diskret, sorgen aber doch für bedeutende Steuereinnahmen beim Kanton und den betroffenen Gemeinden. Kurz gefasst wird dieses Instrument zurückhaltend und wirksam eingesetzt, ganz im Sinne einer umfassenden Wirtschaftsstrategie zugunsten des ganzen Kantons.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wie viele Unternehmen im Kanton Freiburg profitieren von Steuererleichterungen und Finanzhilfen und wie hoch ist der Gesamtbetrag der gewährten Begünstigungen?*

Für die Antwort auf diese Frage verweist der Staatsrat auf die Jahresberichte der Wirtschaftsförderung, die weitergehende Informationen enthalten und unter der folgenden Adresse verfügbar sind: <https://www.promfr.ch/de/dokumentation/>

Im Jahr 2024 erhielten 13 Unternehmen eine Steuererleichterung.

Anzahl Unternehmen mit einer laufenden Steuererleichterung:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
52	48	42	33	29	18	18	13	14	13

Die untenstehende Tabelle fasst die Auswirkungen der Steuererleichterungen auf die Steuereinnahmen des Staats für das Jahr 2022 zusammen. Die Steuereinnahmen umfassen die Kantonssteuern (Kapital- und Gewinnsteuer) sowie den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (21,2 % der erhobenen direkten Bundessteuer).

Die kantonale Steuerverwaltung hat im Laufe des Jahres 2024 die ordentliche Veranlagung für die Steuerperiode 2022 abgeschlossen. Aufgrund dieser Informationslage können nur die steuerlichen Auswirkungen für diese Periode aufgezeigt werden.

Es wird zwischen drei Informationsebenen unterschieden. Die «Bruttoquote» entspricht den Steuereinnahmen des Kantons, wenn sich die betreffenden Unternehmen im Kanton angesiedelt oder erweitert hätten, ohne von Steuererleichterungen zu profitieren. Diese Situation ist recht hypothetisch, da mehrere dieser Unternehmen ihre Vorhaben ohne Erleichterung wahrscheinlich nicht in unserem Kanton realisiert hätten. Unter «Auswirkungen der Erleichterungen» sind die aufgrund der gewährten Erleichterungen nicht eingenommenen Steuerbeträge aufgeführt. Die «Nettoquote» entspricht schliesslich den effektiven Steuern, die bei den Unternehmen nach Abzug der meist teilweisen Steuererleichterung erhoben werden.

Jahr	Bruttoquote	Auswirkungen der Erleichterungen	Auswirkungen Nettoquote
2012	97,946	- 61,616	36,141
2013	106,971	- 59,312	47,659
2014	134,922	- 71,721	63,201
2015	61,131	- 49,738	11,393
2016	77,925	- 57,491	20,434
2017	80,248	- 58,903	21,345
2018	41,059	- 17,013	24,046
2019	37,260	- 16,037	21,223
2020	31,806	- 14,155	17,651
2021	37,210	- 11,334	25,876
2022	41,944	- 6,916	35,028

(in Millionen CHF)

Aus der Tabelle geht hervor, dass den 13 Unternehmen, die in der Steuerperiode 2022 von einer Steuererleichterung profitieren konnten, ein Steuerbetrag von 6,916 Millionen Franken erlassen wurde. Dieser Betrag setzt sich aus einem Anteil an der direkten Bundessteuer in der Höhe von 0 Millionen Franken und aus Kantonssteuern in der Höhe von 6,916 Millionen Franken zusammen. Die Mehrheit dieser Unternehmen hätte ihr Projekt ohne Steuererleichterung nicht im Kanton Freiburg realisiert und somit wären dem Kanton Freiburg Steuereinnahmen in der Höhe von 35,028 Millionen Franken netto entgangen.

2. *Welcher Anteil dieser Vereinbarungen beinhaltet eine Klausel für die Rückerstattung der gewährten Erleichterungen und Finanzhilfen bei einem vorzeitigen Wegzug des Unternehmens?*

Jede Finanzhilfe oder Steuererleichterung, die einem Unternehmen gewährt wird, enthält eine Rückerstattungsklausel (Claw-back) für den Fall, dass die Firma noch im Zeitraum der Steuererleichterung oder in den fünf Jahren danach wegzieht. Diese Fristen können je nach Grösse des Unternehmens und Betrag der gewährten Finanzhilfe variieren und im Einzelfall bis zu zehn Jahre laufen.

3. *Falls derartige Klauseln existieren, welche Frist wird in der Regel angewendet?*

Es wird auf die Antwort auf die 2. Frage verwiesen.

4. *Wie hoch ist der Anteil dieser Klauseln, die nicht eingehalten werden und wie hoch sind die betreffenden Beträge?*

Bis auf einige Ausnahmen werden diese Klauseln grundsätzlich respektiert. In den letzten zehn abgeschlossenen Steuerperioden (2013 bis 2022) haben 7 Firmen die Klausel nicht eingehalten, was potenziellen Kantonssteuern von 230 351 Franken entspricht.

5. *Wird bei vorzeitigem Wegzug systematisch eine Rückerstattung verlangt? Wenn nein, warum nicht?*

Bei vorzeitigem Wegzug wird die Rückerstattung systematisch verlangt, ausser in Fällen von geringer Bedeutung oder wenn die Firma in Konkurs oder in grossen finanziellen Schwierigkeiten ist.

6. *Wie hoch ist der Anteil dieser Beträge, die in den letzten 25 Jahren zurückerstattet wurden, und wie hoch ist ihr Gesamtwert?*

Es gibt keine Statistik für die letzten 25 Jahre. In den letzten zehn abgeschlossenen Steuerperioden (2013 bis 2022) wurden insgesamt 228 127 Franken von 4 Unternehmen zurückerstattet.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-300

Des allègements fiscaux, puis « bye-bye » !

Auteurs :	Bonny David / Schroeter Alexander
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	29.11.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	29.11.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.01.2025

I. Question

Face aux difficultés financières annoncées par le Conseil d'Etat, aucune piste ne doit être laissée de côté. Pour cette raison, nous voulons obtenir des réponses par rapport à des arrangements fiscaux octroyés à des entreprises par le Conseil d'Etat.

Vous trouvez ci-dessous nos questions en détail :

1. Combien d'entreprises dans le Canton de Fribourg bénéficient actuellement d'allègements fiscaux et de soutiens financiers et quel est le montant total des avantages accordés ?
2. Quelle proportion de ces arrangements comprend une clause de remboursement des réductions et soutiens accordés en cas de départ anticipé de l'entreprise ?
3. Si ces clauses de départ existent, quel est le délai généralement accordé ?
4. Quelle part de ces clauses n'est pas respectée et quels montants cela représente-t-il ?
5. En cas de départ anticipé, le remboursement est-il systématiquement exigé ? Si non, pourquoi ?
6. Au cours des 25 dernières années, quelle proportion des montants a effectivement été remboursée et à combien s'élève leur valeur totale ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule le Conseil d'Etat souhaite rappeler les fondements et l'impact des instruments de soutien fiscal.

Cet outil, loin d'être un privilège accordé sans discernement, est encadré par des règles strictes et le rapport d'activités annuel de la Promotion économique en présente de manière circonstanciée et publique les éléments principaux. Conçu pour répondre à des besoins spécifiques, il est employé avec parcimonie, visant avant tout à ancrer durablement des entreprises stratégiques dans le canton, tout en garantissant des retombées économiques et fiscales importantes.

Dans le contexte actuel, marqué par les réformes fiscales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cet instrument s'adapte et évolue. Bien qu'il devienne obsolète pour les grands groupes dépassant les 750 millions de francs de chiffre d'affaires, il reste pertinent et utile pour certaines entreprises de taille intermédiaire, qui représentent un pilier important de l'économie cantonale.

Enfin, les entreprises ayant bénéficié de cet instrument, bien que parfois discrètes, génèrent des recettes fiscales importantes tant pour le canton que pour les communes concernées. En somme,

cet outil est utilisé avec réserve et efficacité, s'inscrivant dans une stratégie globale de développement économique au bénéfice de l'ensemble du canton.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des députés :

1. *Combien d'entreprises dans le Canton de Fribourg bénéficient actuellement d'allègements fiscaux et de soutiens financiers et quel est le montant total des avantages accordés ?*

Pour répondre à cette question, le Conseil d'Etat renvoie aux rapports annuels de la Promotion économique présentant davantage d'information et disponibles sur

<https://www.promfr.ch/documentation/>

Ainsi, en 2024, 13 entreprises étaient au bénéfice d'un allègement fiscal.

Nombre d'entreprises au bénéfice d'un allègement fiscal en cours

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
52	48	42	33	29	18	18	13	14	13

Le tableau ci-après résume les incidences des allègements accordés sur les recettes fiscales encaissées par l'Etat pour l'année 2022. Les recettes fiscales comprennent les impôts cantonaux (sur le capital et le bénéfice) ainsi que la part cantonale de l'impôt fédéral direct (21.2 % de l'impôt fédéral direct perçu).

Le Service cantonal des contributions a terminé durant l'année 2024 la taxation ordinaire de la période fiscale 2022. Sur la base de ces informations, seules les incidences fiscales de cette période peuvent être présentées.

On y distingue trois niveaux d'informations. La « Cote brute » équivaut au montant que le canton aurait potentiellement pu encaisser si les sociétés en question s'étaient implantées dans le canton ou y avaient développé leurs nouvelles activités sans bénéficier d'aucun allègement fiscal. A noter que cette situation est relativement théorique, dans la mesure où nombre de ces sociétés n'auraient probablement pas réalisé leurs projets dans le canton sans allègement. Les montants indiqués sous « Incidences des allègements » correspondent aux recettes non encaissées en raison des allègements accordés. La « Cote nette » représente quant à elle les montants effectivement encaissés auprès des sociétés après allègement, en général partiel.

Année	Cote brute	Incidences des allègements	Incidences Cote nette
2012	97,946	- 61,616	36,141
2013	106,971	- 59,312	47,659
2014	134,922	- 71,721	63,201
2015	61,131	- 49,738	11,393
2016	77,925	- 57,491	20,434
2017	80,248	- 58,903	21,345
2018	41,059	- 17,013	24,046
2019	37,260	- 16,037	21,223
2020	31,806	- 14,155	17,651
2021	37,210	- 11,334	25,876
2022	41,944	- 6,916	35,028

(en millions CHF)

Il ressort de ce tableau que le canton a renoncé en 2022, du fait des 13 entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux en cours, à des rentrées fiscales de 6,916 millions de francs, soit 0 millions de francs de part à l'impôt fédéral direct et 6,916 millions de francs d'impôt cantonal. Toutefois, sans allègement fiscal, la majorité de ces entreprises n'aurait pas réalisé de projet dans le canton de Fribourg et n'aurait donc pas contribué aux recettes fiscales nettes qui s'élèvent tout de même à 35,028 millions de francs (cote nette).

2. Quelle proportion de ces arrangements comprend une clause de remboursement des réductions et soutiens accordés en cas de départ anticipé de l'entreprise ?

Tout soutien financier ou allègement fiscal octroyé à une entreprise est assorti d'une clause de remboursement (claw-back) en cas de départ de la société, durant la période d'allègement fiscal ou dans les cinq années suivant la fin de l'allègement fiscal. Ces délais peuvent varier selon la taille de l'entreprise et le montant du soutien accordé et peuvent aller jusqu'à 10 ans dans certains cas particuliers.

3. Si ces clauses de départ existent, quel est le délai généralement accordé ?

Voir réponse à la question 2.

4. Quelle part de ces clauses n'est pas respectée et quels montants cela représente-t-il ?

En principe, à quelques exceptions près, ces clauses sont respectées. Sur les 10 dernières années taxées (2013 à 2022), la clause n'a pas été respectée par 7 sociétés, ce qui représentent un montant potentiel d'impôt cantonal de 230 351 francs.

5. En cas de départ anticipé, le remboursement est-il systématiquement exigé ? Si non, pourquoi ?

En cas départ anticipé, le remboursement est systématiquement exigé sauf dans les cas de très minime importance ou si la société est en faillite ou en très grande difficulté financière.

6. Au cours des 25 dernières années, quelle proportion des montants a effectivement été remboursée et à combien s'élève leur valeur totale ?

Il n'y a pas de statistiques pour les 25 dernières années mais pour les 10 dernières années taxées (2013 à 2022), 228 127 francs ont été récupérés auprès de 4 entreprises.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-311

Konkurrenz der Privatwirtschaft durch Groupe E AG und ihre Tochtergesellschaften

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	16.12.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	16.12.2024
Antwort des Staatsrats:	27.02.2025

I. Anfrage

Der jüngste Untergang der Firma ETF, die im Bereich der Elektroinstallation tätig war, hat zahlreiche Reaktionen ausgelöst, insbesondere im sozialen Netzwerk LinkedIn, wo viele Unternehmende sich fragen, ob Groupe E SA und ihre Tochtergesellschaften den Wettbewerb verzerren könnten. Groupe E SA ist ein Unternehmen, das im gleichen Sektor tätig ist und an dem der Staat Freiburg die Aktienmehrheit hält.

Ich bitte deshalb den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist es sinnvoll, dass der Staat angesichts seiner Mehrheitsbeteiligung an Groupe E SA indirekt im Bereich der Elektro- Heiz- und Sanitärinstallation sowie der Fotovoltaik eingreift, obwohl diese Aufgaben keinem Service-Public-Auftrag entsprechen, und einen grossen Marktanteil für sich beansprucht?
2. Stellen die Groupe E SA und ihre Tochtergesellschaften einen unlauteren Wettbewerb für private Akteure dar, die in denselben Sektoren tätig sind?
3. Wie kann der Staat eine neutrale und unparteiische Position garantieren, wenn er indirekt mit der Privatwirtschaft konkurriert?
4. Sollte sich der Staat nicht aus den Aktivitäten von Groupe E SA und ihren Tochtergesellschaften, die mit dem Privatsektor konkurrieren, zurückziehen, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen und Interessenkonflikte zu vermeiden? Oder sollte sich die Groupe E SA nicht von ihren Tochtergesellschaften trennen, die mit dem Privatsektor konkurrieren?
5. Wenn ja, sollte sich der Staat nicht auf kantonaler Ebene dafür einsetzen, damit sich andere öffentliche Körperschaften aus Unternehmen zurückziehen, die mit dem Privatsektor konkurrieren, insbesondere Gruyère Energie SA (GESA), oder damit sich diese Unternehmen von ihren potenziell problematischen Aktivitäten trennen?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass der Staat in bestimmte Privatunternehmen investiert, wenn ihre Tätigkeit einem öffentlichen Interesse dient. Zu den 29 Unternehmen in dieser Situation gehören Groupe E, die Freiburgischen Verkehrsbetriebe (TPF), die Freiburger Kantonalbank (FKB) und Bluefactory Fribourg Freiburg (BFF SA). Diese Beteiligungen werden sowohl aufgrund des Tätigkeitsbereichs der Gesellschaft, der investierten Beträge oder der gehaltenen Aktien als strategisch erachtet und rechtfertigen somit die Präsenz des Staates in den verschiedenen Verwaltungsräten.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die von Grossrat Daniel Savary gestellten Fragen wie folgt:

1. *Ist es sinnvoll, dass der Staat angesichts seiner Mehrheitsbeteiligung an Groupe E SA indirekt im Bereich der Elektro- Heiz- und Sanitärinstallation sowie der Fotovoltaik eingreift, obwohl diese Aufgaben keinem Service-Public-Auftrag entsprechen, und einen grossen Marktanteil für sich beansprucht?*
2. *Stellen die Groupe E SA und ihre Tochtergesellschaften einen unlauteren Wettbewerb für private Akteure dar, die in denselben Sektoren tätig sind?*

Als Akteur im Stromsektor verfügt Groupe E über umfassende Kompetenzen in allen Dienstleistungsbereichen im Zusammenhang mit Elektrizität. Es ist für Groupe E von strategischer Bedeutung, neben Netzverwaltung und -betrieb weitere Geschäftsbereiche zu entwickeln, um ein diversifiziertes und widerstandsfähiges Portfolio über die Kantonsgrenzen hinaus aufzubauen. Im Übrigen steht Groupe E regelmässig nicht mit KMU, sondern mit grossen Schweizer oder sogar europäischen Konzernen im Wettbewerb.

Der Trend zur Ausweitung der Aktivitäten von Verteilnetzbetreibern (VNB) ist nicht nur bei Groupe E zu beobachten. In der Tat herrscht auf diesem Markt im Allgemeinen ein starker Wettbewerb mit Akteuren wie GESA, aber auch BKW und Romande Energie. Darüber hinaus müssen seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG) und der Regulierung des Sektors der Elektrizitätsversorgung alle bestehenden monopolistischen Aktivitäten der VNB von den privatwirtschaftlichen Aktivitäten getrennt werden, gerade um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Aufsicht wird von der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) ausgeübt. Die Verpflichtung zum buchhalterischen Unbundling, die jegliche Quersubventionierung zwischen "Markt"- und "Monopol"-Aktivitäten der Unternehmen verbietet, stellt die gute Ausführung der Aktivitäten unter der strengen Aufsicht des Regulators sicher.

3. *Wie kann der Staat eine neutrale und unparteiische Position garantieren, wenn er indirekt mit der Privatwirtschaft konkurriert?*

Obwohl der Staat Mehrheitsaktionär der Groupe E ist, ist sie ein Privatunternehmen mit einer unabhängigen Geschäftsleitung und einem unabhängigen Verwaltungsrat.

Was die staatlichen Aufträge und die dafür geltenden Rahmenbedingungen betrifft, unterstehen Groupe E und die anderen Akteure auf den betreffenden Wettbewerbsmärkten strikte den gleichen Regeln. Bei der Umsetzung dieser Gesetzgebung behandelt der Staat alle Anbieter gleich, egal ob es sich um Groupe E oder einen seiner Konkurrenten handelt. Und bei der Vergabe von Arbeiten führt der Staat nichtdiskriminierende Ausschreibungen gemäss der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen durch.

4. *Sollte sich der Staat nicht aus den Aktivitäten von Groupe E SA und ihren Tochtergesellschaften, die mit dem Privatsektor konkurrieren, zurückziehen, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen und Interessenkonflikte zu vermeiden? Oder sollte sich die Groupe E SA nicht von ihren Tochtergesellschaften trennen, die mit dem Privatsektor konkurrieren?*
5. *Wenn ja, sollte sich der Staat nicht auf kantonaler Ebene dafür einsetzen, damit sich andere öffentliche Körperschaften aus Unternehmen zurückziehen, die mit dem Privatsektor*

konkurrieren, insbesondere Gruyère Energie SA (GESA), oder damit sich diese Unternehmen von ihren potenziell problematischen Aktivitäten trennen?

Der Staatsrat verweist auf die obigen Antworten. Darüber hinaus ist der Staatsrat nicht befugt, auf seiner Ebene zu handeln, um die Gemeinden zu zwingen, sich ganz oder teilweise von ihrer Aktionärsbeteiligung an ihrem Energieversorgungsunternehmen zu trennen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-311

Concurrence pour le secteur privé de Groupe E SA et de ses filiales

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	16.12.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	16.12.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	27.02.2025

I. Question

La récente chute de l'entreprise ETF, active dans les installations électriques, suscite nombre de réactions, notamment sur le réseau social LinkedIn où beaucoup d'entrepreneurs s'interrogent sur la distorsion de concurrence que pourrait représenter Groupe E SA et ses filiales. Groupe E SA est en effet une entreprise majoritairement aux mains de l'Etat de Fribourg et active dans le même secteur.

Je remercie donc le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. De par sa participation majoritaire dans Groupe E SA, est-il pertinent que l'Etat intervienne indirectement dans les secteurs des installations électriques, de chauffage, de sanitaires et de panneaux solaires - qui ne sont pas des tâches relevant des services publics - en prenant une part significative de ces marchés ?
2. L'entreprise Groupe E SA et ses filiales représente-t-elle une concurrence déloyale pour les acteurs privés actifs dans les mêmes secteurs ?
3. Comment l'Etat peut-il garantir une position neutre et impartiale en étant indirectement en concurrence avec le secteur privé ?
4. Afin d'éviter les éventuelles distorsions de concurrence et les conflits d'intérêts, l'Etat ne devrait-il pas se retirer des activités de Groupe E SA et de ses filiales qui entrent en concurrence avec le secteur privé ? Ou le Groupe E SA ne devrait-il pas se séparer de ses filiales entrant en concurrence avec le secteur privé ?
5. Si oui, l'Etat ne devrait-il pas également agir sur le plan cantonal pour que d'autres collectivités publiques se retirent d'entreprises en concurrence avec le secteur privé, notamment Gruyère Energie SA (GESA), ou pour que ces entreprises se séparent de leurs activités potentiellement problématiques ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à préciser que l'Etat investit dans certaines entreprises privées lorsque leur activité sert un intérêt public. Parmi les 29 sociétés concernées figurent Groupe E, les Transports publics fribourgeois (TPF), la Banque cantonale fribourgeoise (BCF), ou encore Bluefactory Fribourg Freiburg (BFF SA). Ces participations sont jugées stratégiques tant par le domaine d'activités de l'organisation, les montants investis ou les participations détenues, justifiant ainsi la présence de l'Etat aux différents conseils d'administration.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député Daniel Savary :

1. *De par sa participation majoritaire dans Groupe E SA, est-il pertinent que l'Etat intervienne indirectement dans les secteurs des installations électriques, de chauffage, de sanitaires et de panneaux solaires - qui ne sont pas des tâches relevant des services publics - en prenant une part significative de ces marchés ?*
2. *L'entreprise Groupe E SA et ses filiales représente-t-elle une concurrence déloyale pour les acteurs privés actifs dans les mêmes secteurs ?*

En tant qu'acteur du domaine de l'électricité, Groupe E dispose de larges compétences dans l'ensemble des prestations en lien avec l'électricité. Il est toutefois stratégique pour Groupe E de développer des nouveaux secteurs d'activité en complément de la gestion et de l'infrastructure, afin de bâtir un portefeuille diversifié et résilient, également hors des frontières cantonales. Au demeurant, Groupe E est régulièrement en concurrence non pas avec des PME, mais avec de grands groupes suisses, voire européens.

La tendance à l'extension des activités des gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) ne concerne d'ailleurs pas uniquement Groupe E. Effectivement, ce marché connaît en général une vive concurrence avec des acteurs comme GESA, mais aussi BKW et Romande Energie. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'électricité (LApEl) et la régulation du secteur de l'approvisionnement en énergie électrique, les activités historiquement monopolistiques des GRD doivent être séparées des activités « marché », justement afin d'éviter toute distorsion de concurrence dans le marché. La surveillance en est assurée par la Commission fédérale de l'Electricité (ElCom). L'obligation d'unbundling comptable, qui interdit tout subventionnement croisé entre les activités « marché » et les activités « monopole » des entreprises, assure la bonne marche de leurs activités sous contrôle sévère du régulateur.

3. *Comment l'Etat peut-il garantir une position neutre et impartiale en étant indirectement en concurrence avec le secteur privé ?*

Bien que majoritairement détenue par l'Etat, Groupe E est une entreprise privée disposant d'une direction et d'un Conseil d'administration indépendants.

S'agissant des mandats de l'Etat et des conditions-cadre qui les régissent, que les règles soient définies par la législation fédérale ou cantonale, celles-ci sont strictement les mêmes pour Groupe E et les autres acteurs des marchés en concurrence concernés. Dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre cette législation, l'Etat observe une stricte égalité de traitement selon que le requérant est Groupe E ou l'un de ses concurrents. Et lorsqu'il adjuge des travaux, l'Etat procède par appels d'offres non discriminatoires, en application de la législation sur les marchés publics.

4. *Afin d'éviter les éventuelles distorsions de concurrence et les conflits d'intérêts, l'Etat ne devrait-il pas se retirer des activités de Groupe E SA et de ses filiales qui entrent en concurrence avec le secteur privé ? Ou le Groupe E SA ne devrait-il pas se séparer de ses filiales entrant en concurrence avec le secteur privé ?*
5. *Si oui, l'Etat ne devrait-il pas également agir sur le plan cantonal pour que d'autres collectivités publiques se retirent d'entreprises en concurrence avec le secteur privé, notamment Gruyère Energie SA (GESA), ou pour que ces entreprises se séparent de leurs activités potentiellement problématiques ?*

Le Conseil d'Etat renvoie aux réponses ci-dessus. En plus, le Conseil d'Etat n'a pas la compétence d'agir, à son niveau, afin de contraindre les communes actionnaires de se séparer de leur participation actionnariale dans leur société d'approvisionnement en énergie, totalement ou partiellement.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-312

Freiburger Wirtschaft, was ist mit den Schwierigkeiten?

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	16.12.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	16.12.2024
Antwort des Staatsrats:	11.03.2025

I. Anfrage

Die kürzliche Teilübernahme der ETF und der Konkurs eines Teils der Gruppe erfolgte nur wenige Wochen nach dem Konkurs eines anderen Flaggschiffs der Baubranche im südlichen Kantonsteil, der Progin SA. Ebenfalls im südlichen Kantonsteil, aber in einer anderen Branche, hat das Unternehmen Liebherr gelegentlich Schwierigkeiten, die es zu Kurzarbeit zwingen. Die aktuelle Ansiedlung der Firma Rolex ist zwar erfreulich, es macht sich aber ein Gefühl der Sorge über die Widerstandsfähigkeit der Freiburger Wirtschaft und insbesondere des Bausektors breit.

Ich bitte deshalb den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Dass zwei wichtige Akteure des Baugewerbes innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums Konkurs gehen, deutet darauf hin, dass dieser Wirtschaftszweig schwächelt. Ist das so? Beabsichtigt der Staatsrat, besondere Massnahmen zu ergreifen, um diesen wichtigen Sektor der Freiburger Wirtschaft zu unterstützen?
2. Ganz allgemein scheint es, dass die gesamte Wirtschaft auf ungewisse Zeiten zusteuert, was auch die Freiburger Unternehmen in einer jüngst durchgeführten Umfrage der Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF) bestätigen. Welche Massnahmen würde der Staatsrat bei einer länger andauernden Konjunkturfalte ergreifen? Welche Massnahmen gibt es bereits?
3. Für den Anspruch auf Kurzarbeit (KAE) müssen relativ strenge Voraussetzungen erfüllt werden. Diese Massnahme zur Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten ermöglicht es ihnen jedoch, komplizierte Zeiten zu überstehen und gleichzeitig Arbeitsplätze zu erhalten. Sollten die Kriterien für die Gewährung dieser Art von staatlicher Unterstützung nicht vereinfacht und erleichtert werden, insbesondere für kleinere Unternehmen?
4. Welche Unterstützung können die Unternehmen des Kantons, die weder Neugründungen noch Unternehmen in innovativen oder forschungsintensiven Sektoren sind, heute allgemein und ganz konkret erhalten? Welche Rolle spielt die Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg bei der Unterstützung von «normalen» Freiburger Unternehmen?
5. Welche spezifischen Hilfen bietet die Freiburger Kantonalbank den Freiburger Unternehmen im Gegensatz zu den privaten Finanzinstituten?
6. Für viele KMU-Leiterinnen und Leiter scheinen sich die administrativen Hürden in vielen Branchen zu mehren. Beabsichtigt der Staat, seine Verfahren regelmässig zu überdenken, um die Unternehmen von redundanten, komplizierten oder sogar unnötigen Verwaltungsaufgaben zu erleichtern, um die Wirtschaftstätigkeit zu verflüssigen?
7. Ist die Lage des Freiburger Wirtschaftsgefüges besorgniserregend? Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um dies zu bewältigen?

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat nimmt die Besorgnis des Grossrats über die potenziell düsteren Wirtschaftsaussichten des Kantons Freiburg und die jüngsten Unternehmenskonkurse zur Kenntnis. Es ist jedoch zu betonen, dass diese Aussichten auch in einen nationalen und internationalen Kontext eingebettet sind.

Zum Thema Konkurse verweist der Staatsrat insbesondere auf die Antwort auf die parlamentarische Anfrage «[2024-GC-206](#) Konkurs der Progin SA: Was hat der Staatsrat unternommen?» vom 12.11.2024. Diese Antwort erläuterte die Besonderheiten des Konkurses des erwähnten Unternehmens und legte allgemein einige Massnahmen dar, die der Staat in solchen Situationen ergreifen kann.

Im Übrigen hebt sich der Kanton Freiburg in Bezug auf die unternehmerische Aktivität auf nationaler Ebene positiv ab. Im Jahr 2024 verzeichnete der Kanton einen Anstieg der Unternehmensgründungen, mit einer Zunahme von etwa 4 % im Vergleich zum Vorjahr. Demgegenüber verzeichnete er eine der niedrigsten Konkursraten von Unternehmen, während auf Landesebene die Konkurse um 15% angestiegen sind.

In der vorliegenden Anfrage wird eine verstärkte staatliche Intervention zur Unterstützung von Wirtschaftszweigen in Schwierigkeiten und gleichzeitig eine Herabsetzung der regulatorischen Schranken zur Förderung der Wirtschaftsfreiheit verlangt. Diese doppelte Forderung führt den ständigen Balanceakt vor Augen, den der Ruf nach mehr sektoraler Unterstützung einerseits und der Wunsch nach einem zurückhaltenden Staat andererseits verlangen.

Gemäss Artikel 57 der Kantonsverfassung besteht die Rolle des Staats hinsichtlich der Wirtschaft darin, Rahmenbedingungen zur Förderung der Vollbeschäftigung, der Vielfalt der Tätigkeiten und des regionalen Ausgleichs in Achtung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit zu schaffen. Die Massnahmen müssen jedoch den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Wirksamkeit entsprechen, die für jedes staatliche Handeln gelten.

Der Staat muss also das Gleichgewicht zwischen der Erfüllung der Erwartungen von Wirtschaftsakteuren in Schwierigkeiten und der Wahrung eines liberalen und wettbewerbsfähigen Umfelds finden.

Der Staatsrat erinnert abschliessend daran, dass jeder Eingriff massvoll und zielgerichtet sein und dem allgemeinen Interesse entsprechen muss, wobei der verfassungsrechtliche Rahmen und die finanziellen Möglichkeiten des Staats berücksichtigt werden müssen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Dass zwei wichtige Akteure des Baugewerbes innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums Konkurs gehen, deutet darauf hin, dass dieser Wirtschaftszweig schwächelt. Ist das so? Beabsichtigt der Staatsrat, besondere Massnahmen zu ergreifen, um diesen wichtigen Sektor der Freiburger Wirtschaft zu unterstützen?*

Der Konkurs der beiden betroffenen Akteure steht nicht im Zusammenhang mit einer Schwäche dieser Branche. Der Kanton verfügt über viele andere Akteure im Bausektor, insbesondere im Stahlbau und in der Elektroinstallation, die sich gut entwickeln und weiter wachsen. Die beiden erwähnten Konkurse sind auf andere Faktoren zurückzuführen, die für jedes der beiden Unternehmen spezifisch sind. Der Staatsrat beabsichtigt daher nicht, besondere Massnahmen für den Bausektor oder eine andere Branche einzuführen.

2. *Ganz allgemein scheint es, dass die gesamte Wirtschaft auf ungewisse Zeiten zusteuert, was auch die Freiburger Unternehmen in einer jüngst durchgeführten Umfrage der Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF) bestätigen. Welche Massnahmen würde der Staatsrat bei einer länger andauernden Konjunkturlaute ergreifen? Welche Massnahmen gibt es bereits?*

In der Tat wird das erste Quartal 2025 gemäss Konjunkturprognosen wirtschaftlich weniger dynamisch sein. Diese Prognosen werden durch den regelmässigen Austausch zwischen der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und verschiedenen Unternehmen bestätigt. Der Staatsrat hält es jedoch nicht für notwendig, spezifische Massnahmen einzuführen. Es gibt bereits verschiedene Instrumente, um Unternehmen in weniger guten Zeiten zu unterstützen, z.B. durch Kurzarbeit, ein Coaching von Platinn oder über die Bürgschaftsgenossenschaft Westschweiz. Der Kanton Freiburg hat weder die Absicht noch die Mittel, eine grossangelegte Industriepolitik zu betreiben. Eine solche Politik würde im Übrigen den liberalen Grundsätzen widersprechen, die in der Schweiz und im Kanton Freiburg gelten, wie einleitend erwähnt wurde. Dieser Standpunkt entspricht auch den jüngsten Stellungnahmen des Bundesrates vom 16. November 2024.

3. *Für den Anspruch auf Kurzarbeit (KAE) müssen relativ strenge Voraussetzungen erfüllt werden. Diese Massnahme zur Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten ermöglicht es ihnen jedoch, komplizierte Zeiten zu überstehen und gleichzeitig Arbeitsplätze zu erhalten. Sollten die Kriterien für die Gewährung dieser Art von staatlicher Unterstützung nicht vereinfacht und erleichtert werden, insbesondere für kleinere Unternehmen?*

Kurzarbeit ist eine Massnahme auf Bundesebene, die durch ein Bundesgesetz (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, [SR 837.0](#), Kapitel 3, Artikel 31 ff) und Bundesweisungen zu seinem Vollzug geregelt wird. Der Staatsrat ist daher nicht befugt, die Kriterien für die Anspruchsberechtigung auf KAE zu ändern. Es wäre eine Änderung auf Bundesebene erforderlich, um das Gesetz anzupassen.

Die Grundsätze werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) festgelegt und überwacht. Die Kantone übernehmen die Rolle der Vollzugsbehörde.

Alle auszufüllenden Dokumente befinden sich online auf der Plattform ([travail.swiss](#)). Derzeit muss das Unternehmen die Fragen 9 bis 12 der Voranmeldung beantworten und seine Umsatzzahlen, das Organigramm und den Auftragsbestand vorlegen. Während der COVID-Periode hatte das SECO das Verfahren vereinfacht und eine vereinfachte Voranmeldung ermöglicht. Die Kehrseite dieser Erleichterungen sind die aktuellen Kontrollen und

Revisionen des SECO sowie die Rückerstattungsforderungen für alle summarisch und oberflächlich bearbeiteten Fälle.

Bisher hat das SECO, das in diesem Bereich allein zuständig ist, nichts verlauten lassen, dass es eine Vereinfachung der Anträge plant.

Im Baugewerbe werden Gründe wie der Verlust eines Kunden oder die Verzögerung einer Baustelle als normales Betriebsrisiko betrachtet und daher nicht von der KAE abgedeckt. Auch Liquiditätsprobleme werden nicht durch die KAE abgedeckt.

Das Amt für den Arbeitsmarkt behandelt alle Unternehmen des Kantons in gleicher Weise und verlangt von ihnen die gleichen Informationen. Bei einem Antrag auf KAE ist die Begründung entscheidend und nicht die Grösse des Unternehmens. Die Annahme, dass ein kleines Unternehmen mit 10 bis 49 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht in der Lage wäre, seinen Antrag zu begründen oder seine Umsätze zu belegen, entspricht nicht der Realität. Wenn der Antrag eines kleinen Unternehmens abgelehnt wird, liegt dies nicht am Verwaltungsaufwand für die Voranmeldung, sondern bloss an der Begründung.

4. *Welche Unterstützung können die Unternehmen des Kantons, die weder Neugründungen noch Unternehmen in innovativen oder forschungsintensiven Sektoren sind, heute allgemein und ganz konkret erhalten? Welche Rolle spielt die Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg bei der Unterstützung von «normalen» Freiburger Unternehmen?*

Zunächst ist zu erwähnen, dass die von der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF) angebotenen Leistungen nicht an die Grösse, das Alter oder die Herkunft eines Unternehmens gebunden sind. Diese Fördermassnahmen werden in der online verfügbaren Dokumentation der WIF klar erläutert und richten sich an alle Arten von Unternehmen, also Start-ups, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wie auch grosse Unternehmen: [Fördermassnahmen 2023](#)

Die WIF setzt jährlich 30 bis 40 Projekte um, die junge wie alteingesessene Unternehmen betreffen oder die von ausserhalb des Kantons (aus der Schweiz oder dem Ausland) stammen. Die WIF kann allen Unternehmen, die sich an sie wenden, nicht-finanzielle Dienstleistungen in Form von Beratung, Begleitung, Kontaktvermittlung mit potenziellen Partnern oder Investoren, Suche nach Grundstücken oder Räumlichkeiten usw. anbieten.

Die Vergabe von finanzieller Unterstützung unterliegt zwei Bedingungen nach dem Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1): Es darf keine Wettbewerbsverzerrung entstehen und das Projekt muss innovativ sein. Damit keine Wettbewerbsverzerrung entsteht, darf das betreffende Projekt andere im Kanton ansässige Unternehmen nicht konkurrenzieren. Die Aufgabe der WIF ist es, zur Steigerung des kantonalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) beizutragen und nicht, die Anteile am BIP, die die bestehenden Akteure beitragen, zu verändern. Das Wettbewerbsverbot schränkt die Anzahl der Unternehmen, die für eine finanzielle Unterstützung in Frage kommen, stark ein. Der innovative Charakter bedeutet, dass die finanzielle Unterstützung im Sinne des Gesetzes die Durchführung von zukunftsorientierten Projekten erleichtern oder beschleunigen muss, die die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Unternehmen und damit ihren Fortbestand stärken.

Unternehmen, die keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung im Sinne des Gesetzes haben, können wie erwähnt von den nicht-finanziellen Leistungen der WIF, sowie von allgemein zugänglichen Instrumenten wie Kurzarbeitsentschädigung, Platinn-Coaching oder Bürgschaften der Bürgschaftsgenossenschaft Westschweiz profitieren. Es fanden mehrere Gespräche zwischen der VWBD bzw. der WIF und den beiden vom Verfasser der Anfrage

genannten Unternehmen statt, um zu prüfen, ob eines dieser Instrumente genutzt werden könnte. Leider konnte keine Lösung gefunden werden, die den Fortbestand der betroffenen Unternehmen gesichert hätte. In beiden Fällen hatte sich die finanzielle Lage bereits allzu stark verschlechtert.

5. *Welche spezifischen Hilfen bietet die Freiburger Kantonalbank den Freiburger Unternehmen im Gegensatz zu den privaten Finanzinstituten?*

Die Freiburger Kantonalbank (FKB) ist ein unabhängiges Finanzinstitut, das denselben Anforderungen unterliegt wie andere Bankinstitute. Der Staatsrat kann sich somit nicht im Namen der FKB äussern. Er stellt jedoch fest, dass die FKB gemäss seiner Erfahrung ihre Rolle als Pfeiler des lokalen Wirtschaftsgefüges voll und ganz wahrnimmt und systematisch nach Lösungen sucht, um ihre Kunden bestmöglich zu begleiten. Es gibt jedoch Fälle, für die es keine Lösung gibt. Zum Schluss ist noch zu erwähnen, dass die FKB keine Beiträge gewährt, sondern die Entwicklung von Unternehmen durch Kredite und andere Finanzinstrumente begleitet.

6. *Für viele KMU-Leiterinnen und Leiter scheinen sich die administrativen Hürden in vielen Branchen zu mehren. Beabsichtigt der Staat, seine Verfahren regelmässig zu überdenken, um die Unternehmen von redundanten, komplizierten oder sogar unnötigen Verwaltungsaufgaben zu erleichtern, um die Wirtschaftstätigkeit zu verflüssigen?*

Der Staatsrat teilt die Ansicht, dass administrative Hindernisse minimiert werden sollten. Er achtet sehr auf die Effizienz der Kantonsverwaltung und stellt fest, dass sie diesbezüglich in kantonalen Vergleichsstudien gut abschneidet. Der Staatsrat hat keine unnötigen oder überflüssigen Verwaltungsaufgaben erkannt, ist aber offen für Verbesserungsvorschläge der Wirtschaftsakteure.

7. *Ist die Lage des Wirtschaftsgefüges im Kanton Freiburg besorgniserregend? Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um dies zu bewältigen?*

Da der Kanton Freiburg gegenüber dem Rest der Schweiz und der Welt offen ist, hängt seine Wirtschaftslage von der Entwicklung der nationalen und internationalen Konjunktur ab. Sie ist also in einen globalen Kontext eingebettet und die Sorgen um die regionale Wirtschaftslage unterscheiden sich nicht besonders von denen in den Nachbarkantonen oder -ländern. Laut Konjunkturprognosen wird für das erste Halbjahr 2025 ein schwaches Wirtschaftswachstum erwartet. Dies ist vor allem auf wirtschaftliche und geopolitische Schwierigkeiten zurückzuführen (Rezession in Deutschland, bewaffnete Konflikte in Europa und im Nahen Osten, zunehmende protektionistische Risiken usw.). Weniger erfolgreiche Zeiten sind jedoch Teil der zyklischen Wirtschaftsentwicklung und hängen von vielen externen Faktoren ab, die der Staatsrat nicht beeinflussen kann. Der Wirtschaftszyklus ist insbesondere von Rezessionsphasen geprägt, in denen es vermehrt zu Unternehmenskonkursen kommt, die für die Eigentümer und andere Beteiligte oft schwer zu verkraften sind. Allerdings können diese Konkurse auch auf veränderte Wirtschaftsstrukturen hindeuten, wenn das Wirtschaftsgefüge durch das, was Ökonomen als «schöpferische Zerstörung» bezeichnen, erneuert werden muss. Zum Schluss ist zu erwähnen, dass der Kanton Freiburg durch seine zentrale geografische Lage, die Verfügbarkeit von Bauland, seine Zweisprachigkeit und seine junge und gut ausgebildete Bevölkerung über vorteilhafte und attraktive Rahmenbedingungen verfügt. Diese werden durch ein diversifiziertes und dynamisches Wirtschaftsgefüge ergänzt, das bedeutende Stärken in der Biowirtschaft, den Life Sciences und der Industrie 4.0 aufweist. Diese Grundlagen und Vorteile müssen unbedingt gepflegt, genutzt und ausgebaut werden. Dies gilt insbesondere für Branchen mit

hohem Potenzial, in denen der Kanton im Vergleich zu einigen seiner Nachbarkantone noch wettbewerbsfähiger werden könnte.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-312

Economie fribourgeoise, quid des difficultés ?

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	16.12.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	16.12.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	11.03.2025

I. Question

La récente reprise partielle de l'entreprise ETF et la faillite d'une partie du groupe surviennent quelques semaines seulement après la faillite d'un autre fleuron de la construction du sud fribourgeois, Progin SA. Toujours dans le sud, mais dans un secteur d'activité différent, l'entreprise Liebherr connaît épisodiquement certaines difficultés qui l'obligent à réduire le temps de travail de son personnel. Si l'implantation en cours de l'entreprise Rolex est réjouissante, il n'en demeure pas moins qu'un sentiment d'inquiétude s'installe quant à la solidité de l'économie fribourgeoise, notamment du secteur de la construction.

Partant, je remercie par avance le Conseil d'Etat de répondre aux interrogations suivantes :

1. La conjonction de deux faillites d'acteurs importants de la construction en une très courte période laisse à penser que ce secteur d'activité est fragile. Qu'en est-il ? Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'instaurer des mesures particulières pour soutenir ce secteur important de l'économie fribourgeoise ?
2. Plus globalement, il semble que l'économie en général va au-devant d'une période trouble, comme l'attestent d'ailleurs les entreprises fribourgeoises sondées récemment par la Chambre de commerce et d'industrie du Canton de Fribourg (CCIF). A nouveau, si ce ralentissement venait à s'installer, quelles mesures le Conseil d'Etat envisagerait-il de prendre ? Quelles mesures sont déjà effectives ?
3. L'accès aux RHT (réduction de l'horaire de travail) doit répondre à des critères relativement restrictifs. Pourtant, cette mesure d'aide aux entreprises en difficulté leur permet de traverser des périodes compliquées tout en préservant les places de travail. Les critères d'élection à ce type d'aide étatique ne devraient-ils pas être simplifiés et allégés, notamment pour les plus petites entreprises ?
4. En général et très concrètement, quelles sont les aides apportées aujourd'hui aux entreprises cantonales qui ne sont ni des jeunes pousses ni des entreprises travaillant dans des secteurs innovants ou de recherche ? Quel rôle joue la Promotion économique du Canton de Fribourg pour soutenir les entreprises fribourgeoises « standard » ?
5. Quelles aides spécifiques la Banque cantonale de Fribourg apporte-t-elle aux entreprises fribourgeoises, qui la distingueraient d'autres établissements bancaires privés ?
6. Pour beaucoup de patrons de PME, les embûches administratives semblent se multiplier dans nombre de secteurs d'activité. Afin de fluidifier l'activité économique, l'Etat envisage-t-il de reconsidérer périodiquement ses processus pour libérer au maximum les entreprises de tâches administratives redondantes, compliquées, voire inutiles ?
7. La situation du tissu économique du Canton de Fribourg est-elle inquiétante ? Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre pour y faire face ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris note des préoccupations exprimées par le député au sujet des perspectives économiques potentiellement moroses du canton de Fribourg et des récentes faillites d'entreprises. Il sied à souligner que ces perspectives s'inscrivent aussi dans une dimension nationale et internationale.

Au sujet des faillites, le Conseil d'Etat renvoie notamment à la réponse apportée à la question parlementaire intitulée « [2024-GC-206](#) Faillite de Progin SA - Quelles ont été les interventions de l'Etat ? » du 12.11.2024. Cette réponse a explicité les spécificités de la faillite en question et, plus généralement, certaines actions que l'Etat peut entreprendre dans de telles situations.

Par ailleurs, le canton de Fribourg se distingue positivement à l'échelle nationale en termes d'activité entrepreneuriale. En 2024, le canton a vu une hausse des créations d'entreprises, avec une augmentation d'environ 4% par rapport à l'année précédente. À l'inverse, il a enregistré l'un des taux les plus faibles de faillites d'entreprises, dans un contexte où les faillites ont augmenté de 15% au niveau national.

Dans le cas présent, il est demandé simultanément une intervention renforcée de l'Etat pour soutenir les secteurs en difficulté et une réduction des contraintes réglementaires afin de favoriser la liberté économique. Cette double exigence met en exergue une tension récurrente entre la demande d'un soutien sectoriel accru et l'aspiration à un Etat mesuré dans son intervention.

Conformément à l'article 57 de la Constitution cantonale, le rôle de l'Etat en matière économique est de garantir des conditions-cadres propices au développement, en favorisant notamment le plein emploi, la diversité des activités économiques et l'équilibre régional. Ces actions doivent toutefois respecter les principes de proportionnalité et d'efficacité, qui encadrent toute intervention publique.

L'Etat doit ainsi trouver un équilibre entre répondre aux attentes des acteurs économiques en difficulté et préserver un environnement libéral et compétitif.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que toute intervention doit être mesurée, ciblée et fondée sur l'intérêt général, dans le respect des cadres constitutionnels et des contraintes budgétaires.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député :

1. *La conjonction de deux faillites d'acteurs importants de la construction en une très courte période laisse à penser que ce secteur d'activité est fragile. Qu'en est-il ? Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'instaurer des mesures particulières pour soutenir ce secteur important de l'économie fribourgeoise ?*

La faillite des deux acteurs concernés n'est pas liée à la fragilité de ce secteur. Le canton compte d'ailleurs de nombreux autres acteurs actifs dans le secteur de la construction, et plus particulièrement dans la construction métallique et l'électricité, qui se portent bien et poursuivent leur développement. Les deux faillites mentionnées sont dues à d'autres facteurs, spécifiques à chacune des deux sociétés. Le Conseil d'Etat n'envisage dès lors pas d'instaurer des mesures particulières, ni pour le secteur de la construction, ni pour un autre secteur.

2. *Plus globalement, il semble que l'économie en général va au-devant d'une période trouble, comme l'attestent d'ailleurs les entreprises fribourgeoises sondées récemment par la Chambre de commerce et d'industrie du Canton de Fribourg (CCIF). A nouveau, si*

ce ralentissement venait à s'installer, quelles mesures le Conseil d'Etat envisagerait-il de prendre ? Quelles mesures sont déjà effectives ?

En effet, les prévisions conjoncturelles indiquent que le premier trimestre 2025 sera moins dynamique du point de vue économique. Ces prévisions sont confirmées par les échanges réguliers entre la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et diverses sociétés. Le Conseil d'Etat n'estime toutefois pas nécessaire de mettre en place des mesures spécifiques. Différents instruments existent déjà pour accompagner les sociétés durant des périodes moins fastes, notamment la réduction de l'horaire de travail (RHT), le coaching platinn ou Cautionnement romand. Le canton de Fribourg n'a ni l'intention ni les moyens de mettre en place une politique industrielle d'envergure. Une telle politique serait d'ailleurs en contradiction avec les principes libéraux qui prévalent en Suisse et dans le canton de Fribourg comme rappelé en préambule. Cette situation reflète également les récentes prises de position du Conseil fédéral en date du 16 novembre 2024.

3. *L'accès aux RHT (réduction de l'horaire de travail) doit répondre à des critères relativement restrictifs. Pourtant, cette mesure d'aide aux entreprises en difficulté leur permet de traverser des périodes compliquées tout en préservant les places de travail. Les critères d'élection à ce type d'aide étatique ne devraient-ils pas être simplifiés et allégés, notamment pour les plus petites entreprises ?*

La RHT est une mesure fédérale, régie par une loi fédérale (Loi sur l'assurance-chômage, LACI, [RS 837.0](#), chapitre 3, article 31 et suivants,) et des directives fédérales de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat n'a ainsi pas la compétence de modifier les critères d'éligibilité à la RHT. Une modification au niveau fédéral serait donc nécessaire pour toute adaptation de ladite loi.

Les principes en sont fixés et contrôlés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Les cantons endossent le rôle d'organe d'exécution.

Tous les documents à compléter se trouvent en ligne sur la plateforme ([travail.swiss](#)). Actuellement, l'entreprise doit répondre aux questions 9 à 12 sur le préavis et fournir ses chiffres d'affaires, l'organigramme et le carnet de commandes. Durant la période COVID, le SECO avait simplifié la procédure avec un préavis allégé. Le pendant de cet allègement est actuellement les contrôles et révisions SECO avec remboursement à la clé pour tous les dossiers traités sommairement, sans profondeur.

Actuellement, aucune annonce n'a été faite par le SECO, seul compétent en la matière, pour simplifier les demandes.

Dans le domaine de la construction, des motifs comme la perte d'un client ou le retard d'un chantier sont considérés comme des risques normaux d'exploitation et à ce titre ne sont pas pris en charge par la RHT. Les problèmes de trésorerie ne sont pas non plus pris en charge par la RHT.

Le Service public de l'emploi traite de la même manière et demande les mêmes informations à toutes les entreprises du Canton. La question cruciale qui fonde une demande RHT réside dans la motivation, qui elle ne dépend absolument pas de la taille de l'entreprise. S'il fallait retenir qu'une petite entreprise, soit de 10 à 49 personnes, n'arrive pas à motiver sa demande ou justifier ses chiffres d'affaires, cela ne correspondrait pas à la réalité des dossiers. Quand la demande d'une petite entreprise est refusée, ce n'est pas lié à la charge administrative du préavis, mais à la simple motivation.

4. *En général et très concrètement, quelles sont les aides apportées aujourd'hui aux entreprises cantonales qui ne sont ni des jeunes pousses ni des entreprises travaillant dans des secteurs innovants ou de recherche ? Quel rôle joue la Promotion économique du Canton de Fribourg pour soutenir les entreprises fribourgeoises « standard » ?*

Il convient en premier lieu de préciser que les prestations offertes par la Promotion économique du canton de Fribourg (PromFR) ne sont liées ni à la taille, ni à l'âge, ni à la provenance d'une entreprise. Ces mesures de soutien sont clairement explicitées dans la documentation de la PromFR disponible en ligne et couvrant toutes les typologies d'entreprises, à savoir Start-ups, petites et moyennes entreprises (PME), et grandes entreprises : [mesures-de-soutien-2023](#).

La PromFR concrétise trente à quarante projets chaque année, ces derniers concernant aussi bien des jeunes entreprises que des sociétés existantes établies dans le canton ou que des projets provenant de l'extérieur du canton (suisses ou étrangers). La PromFR peut offrir des prestations non-financières de conseil, d'accompagnement, de mise en relation avec des partenaires ou investisseurs potentiels, de recherche de terrains ou locaux, etc. à toutes les sociétés qui s'adressent à elle.

L'accès à des soutiens financiers est quant à lui soumis à deux conditions sine qua non, définies par la loi sur la promotion économique (LPEc ;RSF 900.1) : la non-distorsion de concurrence et le caractère novateur du projet présenté. La non-distorsion de concurrence implique que le projet concerné ne soit pas en concurrence avec d'autres sociétés établies dans le canton. La mission de la PromFR étant bien de contribuer à l'augmentation du Produit intérieur brut cantonal (PIB) et non à la modification de sa répartition entre les acteurs existants. Ce critère de non-concurrence limite fortement le nombre de sociétés pouvant prétendre à un soutien financier. Le caractère novateur quant à lui implique que les soutiens financiers au sens de la LPEc doivent permettre de faciliter ou d'accélérer la réalisation de projets orientés vers l'avenir, permettant de renforcer la compétitivité des entreprises concernées et, partant, leur pérennité.

Concernant les entreprises qui ne peuvent prétendre à des soutiens financiers au sens de la LPEc, elles peuvent bénéficier de prestations non financières de la PromFR comme évoqué ci-dessus, ainsi que d'instruments plus largement accessibles comme la RHT, le coaching platinn ou Cautionnement romand. Plusieurs discussions ont eu lieu entre la DEEF, respectivement la PromFR, et les deux entreprises citées par le député Savary, afin d'évaluer les possibilités de mise en œuvre de ces instruments. Elles n'ont malheureusement débouché sur aucune solution permettant de garantir la pérennité des sociétés concernées, les situations financières des deux acteurs étant déjà trop fortement péjorées.

5. *Quelles aides spécifiques la Banque cantonale de Fribourg apporte-t-elle aux entreprises fribourgeoises, qui la distingueraient d'autres établissements bancaires privés ?*

La Banque Cantonale de Fribourg (BCF) est un organisme indépendant de financement, soumis aux mêmes exigences que les autres établissements bancaires. Le Conseil d'Etat ne peut ainsi se prononcer au nom de la BCF. Il relève toutefois que selon ses expériences, la BCF joue pleinement son rôle de soutien au tissu économique local et qu'elle cherche systématiquement des solutions pour accompagner au mieux ses clients. En revanche, certains cas ne permettent pas de trouver des solutions. Enfin, il est utile de rappeler que la BCF n'accorde pas d'aides mais accompagne le développement de sociétés via des crédits et autres instruments financiers.

6. *Pour beaucoup de patrons de PME, les embûches administratives semblent se multiplier dans nombre de secteurs d'activité. Afin de fluidifier l'activité économique, l'Etat envisage-t-il de reconsidérer périodiquement ses processus pour libérer au maximum les entreprises de tâches administratives redondantes, compliquées, voire inutiles ?*

Le Conseil d'Etat partage l'avis selon lequel les obstacles administratifs doivent être minimisés. Il est très attentif à l'efficacité de l'administration cantonale et constate que sa compétitivité est confirmée par certaines études comparatives cantonales. Le Conseil d'Etat n'a pas identifié de tâches administratives inutiles ou redondantes mais reste à l'écoute des acteurs du terrain qui apporteraient des propositions d'amélioration en la matière.

7. *La situation du tissu économique du Canton de Fribourg est-elle inquiétante ? Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il de prendre pour y faire face ?*

Le canton de Fribourg étant ouvert sur le reste de la Suisse et sur le reste du monde, sa situation économique est liée à l'évolution de la conjoncture nationale et de la conjoncture internationale. Celle-ci s'inscrit ainsi dans un contexte global et les inquiétudes la concernant ne se distinguent pas particulièrement de celles qui touchent les cantons ou les pays voisins. Certes, les prévisions conjoncturelles augurent d'une croissance économique très modérée au premier semestre 2025, en raison notamment de difficultés des points de vue économique et géopolitique (récession en Allemagne, conflits armés en Europe et au Moyen-Orient, émergence de risques protectionnistes, etc.). Les périodes moins prospères s'inscrivent toutefois dans l'évolution de l'économie, qui est marqué par une activité cyclique, et dépendent de nombreux facteurs externes, que le Conseil d'Etat ne peut pas influencer. Le cycle économique est notamment marqué par des phases de récession, lors desquelles se multiplient les faillites d'entreprises, qui sont souvent difficiles à vivre pour leurs propriétaires et d'autres parties prenantes. Néanmoins, ces faillites peuvent également témoigner des changements dans les structures de l'économie, lorsque le tissu économique est appelé à se renouveler en vertu de ce que les économistes appellent la « destruction créatrice ». Enfin, il est important de rappeler que le canton de Fribourg dispose à travers son positionnement géographique central, sa disponibilité de terrains constructibles, son bilinguisme, sa population jeune et bien formée de conditions cadres favorables et attractives. Celles-ci sont complétées par un tissu économique diversifié et dynamique comprenant d'importantes forces dans la bioéconomie, les sciences de la vie et l'industrie 4.0. Cette base existante et ces avantages doivent à tout prix être maintenus, exploités et développés, en particulier pour des secteurs à haut potentiel, où le canton pourrait encore gagner en compétitivité à l'égard de certains de ses voisins.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-318

Sicherheit des Strassenunterhaltungspersonals: Wie steht es um die Kontrollen entlang von Baustellen?

Urheber/in:	Dumas Jacques / Tritten Sophie
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	19.12.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	19.12.2024
Antwort des Staatsrats:	18.03.2025

I. Anfrage

Im vergangenen Jahr wurde in zwei Notizen in der Freiburger Presse über Geschwindigkeitskontrollen während Mäharbeiten entlang der Kantonsstrassen berichtet. In einem der Artikel hiess es, dass ein Autofahrer mit seinem Rückspiegel den Mäher eines Strassenwärters, der mit Mäharbeiten beschäftigt war, gestreift habe.

Seit zwei Jahren führt die zuständige Direktion eine Sensibilisierungskampagne für die Sicherheit des Strassenunterhaltungspersonals durch, bei der Plakate und überlebensgrosse Figuren der «Superhelden der Strasse» an den Strassenrändern aufgestellt werden. Es ist schwierig, die Wirkung dieser Kampagne abzuschätzen, doch sind Geschwindigkeitskontrollen wohl ein gutes Mittel, um die Aufmerksamkeit der Fahrzeugführenden, die eine Baustelle passieren, zu messen.

Wir stellen dem Staatsrat in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. Werden Arbeiten, auch solche, die nur einen Tag dauern, systematisch der Kantonspolizei gemeldet? Wenn nein, wird sich die Praxis seitens des Tiefbauamts ändern?
2. Wie viele der Baustellen auf National- und Kantonsstrassen waren in den Jahren 2023 und 2024 Gegenstand von Geschwindigkeitskontrollen?
3. Führt die Kantonspolizei seit 2023 eine Statistik über Geschwindigkeitsüberschreitungen bei Baustellen? Wenn ja, kann sie darüber informieren?

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat legt grossen Wert auf die Sicherheit seiner Angestellten und ergreift die nötigen Massnahmen, um die Risiken auf ein Minimum zu reduzieren, insbesondere bei Berufen mit gefährlichen Tätigkeiten wie sie beispielsweise von den Strassenwärterinnen und -wärtern für die Kantons- und Nationalstrassen ausgeübt werden. In diesem Zusammenhang werden Aktionen organisiert, um die Verkehrsteilnehmenden für die Sicherheit der Strassenwärterinnen und -wärter zu sensibilisieren. Dazu gehören unter anderem ein Tag der offenen Tür im Juni 2023 im Werkhof Vaulruz, Videos in den sozialen Netzwerken und überlebensgrosse Superheldenfiguren, die am Strassenrand aufgestellt werden.

Der Staatsrat kann die einzelnen Fragen wie folgt beantworten:

1. *Werden Arbeiten, auch solche, die nur einen Tag dauern, systematisch der Kantonspolizei gemeldet? Wenn nein, wird sich die Praxis seitens des Tiefbauamts ändern?*

Aus Gründen der Verkehrssicherheit (Signalisation), aber auch der Planung und Koordination des Verkehrs auf dem Strassennetz müssen alle mehrtägigen Bau- und baulichen Unterhaltsarbeiten auf öffentlichen Strassen bei der Kantonspolizei angemeldet und von ihr bewilligt werden.

Kurzfristige Arbeiten des betrieblichen Unterhalts (Kehren, Mähen, Belagsrissanierungen usw.), auch mobile Baustellen genannt, werden regelmässig der Kantonspolizei gemeldet, damit sie die mobilen Baustellen bei der Planung ihrer Patrouillen berücksichtigen kann.

Jede Sperrung einer Autobahnspur wird vom interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA) an die Verkehrsmanagementzentrale Schweiz in Emmenbrücke (LU) gemeldet, über die die Polizei Zugang zu den Informationen hat.

Die Kantonspolizei passt ihre Präsenz im Baustellenbereich je nach örtlicher Situation und Verhalten der Verkehrsteilnehmenden an und richtet ihre Handlung entsprechend aus (präventiv, abschreckend oder repressiv).

2. *Wie viele der Baustellen auf National- und Kantonsstrassen waren in den Jahren 2023 und 2024 Gegenstand von Geschwindigkeitskontrollen?*

2023 und 2024 fanden insgesamt 62 Geschwindigkeitskontrollen statt. Diese Kontrollen betrafen alle Strassenarten.

3. *Führt die Kantonspolizei seit 2023 eine Statistik über Geschwindigkeitsüberschreitungen bei Baustellen? Wenn ja, kann sie darüber informieren?*

Seit 2023 wurden 56 068 Fahrzeuge kontrolliert. 2264 wurden mit einer Ordnungsbusse belegt und 381 mit einer Anzeige, davon 297 beim zuständigen Oberamt und 84 bei der Staatsanwaltschaft. Die Verstossquote liegt bei 4,72 %.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-318

Sécurité du personnel d'entretien des routes : qu'en est-il des contrôles sur les zones de travaux ?

Auteur-e-s :	Dumas Jacques / Tritten Sophie
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	19.12.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	19.12.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.03.2025

I. Question

Durant l'année écoulée, deux entre-filets dans la presse fribourgeoise ont fait état des contrôles de vitesse effectués sur des chantiers de fauche des routes cantonales. Dans l'un des articles, il était indiqué qu'un automobiliste avait heurté, avec son rétroviseur, la débroussailleuse d'un cantonnier travaillant à la fauche.

Depuis deux ans, la sécurité du personnel d'entretien des routes fait l'objet d'une campagne de sensibilisation de la part de la Direction compétente avec des affiches et des « super-cantonniers » posés au bord des routes. Estimer les retombées de cette campagne est sans doute difficile mais les contrôles de vitesse sont probablement un bon moyen de jauger l'attention des automobilistes qui traversent un chantier.

Partant de ces faits, nous souhaiterions poser les questions suivantes :

1. Les travaux, y compris ceux dont la durée est limitée à un jour, sont-ils systématiquement annoncés à la police cantonale ? Si non, la pratique est-elle appelée à évoluer de la part du Service des ponts et chaussées ?
2. Sur les chantiers, routes nationales et cantonales confondues, combien ont fait l'objet d'un contrôle de vitesse en 2023 et 2024 ?
3. La police cantonale tient-elle des statistiques des dépassements de vitesse sur les zones de chantier depuis 2023 ? Si oui, peut-elle communiquer ces chiffres ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est très sensible à la sécurité de ses collaboratrices et collaborateurs et prend les mesures nécessaires pour limiter au maximum les risques, notamment pour les professions exposées, dont celles des cantonniers sur les routes cantonales et nationales. C'est dans ce contexte que sont organisées les actions de promotion de sensibilisation des usagères et usagers de la route à la sécurité de nos cantonniers (journée portes ouvertes en juin 2023 au centre d'entretien de Vaulruz, vidéos sur les réseaux sociaux, silhouettes de « Super héros » en bord de routes, etc.).

Le Conseil d'Etat peut répondre aux questions de la façon suivante :

1. *Les travaux, y compris ceux dont la durée est limitée à un jour, sont-ils systématiquement annoncés à la police cantonale ? Si non, la pratique est-elle appelée à évoluer de la part du Service des ponts et chaussées ?*

Pour des raisons de sécurité routière (signalisation) mais aussi de planification et de coordination du trafic sur le réseau routier, tous travaux d'aménagement ou d'entretien d'une durée de plusieurs jours sur routes publiques doivent être annoncés et autorisés par la Police cantonale.

Les travaux d'exploitation de plus courte durée (balayage, fauchage, réparation de fissures, etc.), aussi appelés chantiers mobiles, réalisés par le Service des ponts et chaussées font l'objet d'annonces régulières à la Police cantonale afin qu'il soit possible d'en tenir compte dans la planification des patrouilles.

Toute restriction de voie sur l'autoroute est annoncée par le Service intercantonal pour l'entretien du réseau autoroutier (SIERA) à la centrale de gestion du trafic suisse située à Emmen (LU) par le biais de laquelle la police peut s'informer.

A proximité directe des travaux, la Police cantonale adapte sa présence de manière préventive, dissuasive ou répressive selon la configuration des lieux et le comportement des usagers de la route.

2. *Sur les chantiers, routes nationales et cantonales confondues, combien ont fait l'objet d'un contrôle de vitesse en 2023 et 2024 ?*

62 contrôles de vitesse ont été effectués, tous types de routes confondus, entre 2023 et 2024.

3. *La police cantonale tient-elle des statistiques des dépassements de vitesse sur les zones de chantier depuis 2023 ? Si oui, peut-elle communiquer ces chiffres ?*

Depuis 2023, 56 068 véhicules ont été contrôlés. 2264 ont fait l'objet d'une amende d'ordre et 381 d'un rapport de dénonciation, dont 297 à la Préfecture compétente et 84 au Ministère public. Le taux d'infractions est de 4,72 %.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-319

Nutzung von Staatswagen für Fahrten der Staatsrätinnen und Staatsräte

Urheber:	Bapst Bernard / Berset Nicolas
Anzahl der Mitunterzeichner:	0
Einreichung:	19.12.2024
Begründung:	-
Überweisung an den Staatsrat:	19.12.2024
Antwort des Staatsrates:	18.02.2025

I. Anfrage

Staatsräte haben generell das Recht, für offizielle Fahrten im Rahmen ihres Amtes Staatsfahrzeuge zu benutzen. Diese Fahrzeuge werden häufig von der Kantonsverwaltung zur Verfügung gestellt. Staatsräte nutzen sie, um zu offiziellen Veranstaltungen und Versammlungen zu fahren, die mit ihrem Amt verbunden sind.

Wir bitten den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum werden regelmässig Gendarmen als Chauffeure eingesetzt?
2. Wer darf die Staatsräte auf ihren Reisen begleiten?
3. Wie viele solcher Fahrten wurden 2023 durchgeführt?
4. Wie viel haben diese Fahrten 2023 gekostet?
5. Wie viele Gendarmen wurden 2023 für solche Fahrten eingesetzt?
6. Wenn nicht Gendarmen diese Fahrzeuge lenken, wie werden diese Fahrten organisiert?
7. Bekommen die Staatsräte vom Kanton ein Generalabonnement bezahlt?
8. Wie sieht die Praxis in den übrigen Westschweizer Kantonen aus?

II. Antwort des Staatsrats

1. Warum werden regelmässig Gendarmen als Chauffeure eingesetzt?

Im Allgemeinen fahren die Mitglieder des Staatsrates mit ihren eigenen Mitteln, auch bei Dienstfahrten. Wo es möglich ist, werden sie ermutigt, öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Für ihre Reisekosten erhalten sie eine Pauschale von 11 500 Franken pro Jahr. Für besondere Fälle steht ihnen der «Staatswagendienst» zur Verfügung. Die Staatswagen dienen den Fahrten zu protokollarischen Anlässen des Staatsrates. Sie können auch verwendet werden, wenn es aus Gründen des Zeitplans, der Effizienz oder gerechtfertigter besonderer Umstände einen Chauffeur braucht. Während der Fahrt mit dem Staatswagen können die Mitglieder des Staatsrats die Zeit nutzen, um ganz vertraulich zu arbeiten.

Derzeit verfügt der Staatsrat über 3 Fahrzeuge (die in den Jahren 2011, 2019 und 2022 angeschafft wurden), darunter ein Kleinbus mit 5 Plätzen. Bei Bedarf kann er auf zusätzliche Fahrzeuge zurückgreifen, die der Freiburger Kantonspolizei gehören.

Die Kantonspolizei hat derzeit den Auftrag, die Regierungsmitglieder sowie gelegentlich das Präsidium des Grossen Rates und die Staatskanzlerin oder den Staatskanzler im Rahmen ihrer Funktion zu fahren. Diese Leistung wird seit sehr langer Zeit erbracht.

2. Wer darf die Staatsräte auf ihren Reisen begleiten?

Die Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates, die Ehegattinnen und Ehegatten und jede Person, die von den Staatsrätinnen und Staatsräten im Rahmen ihrer eigenen Fahrten eingeladen wird.

3. Wie viele solcher Fahrten wurden 2023 durchgeführt?

155. Diese Zahl liegt im Durchschnitt der letzten Jahre.

4. Wie viel haben diese Fahrten 2023 gekostet?

Die Anzahl der gefahrenen Kilometer beträgt 24 084 und die Anzahl der Fahrstunden 960, d. h. ca. 113 Arbeitstage. Dazu kommen die Arbeit für die Organisation der Fahrten und der Unterhalt der Fahrzeuge. Es ist schwierig, die Kosten dieser Tätigkeiten, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staats im Rahmen ihrer ordentlichen Aufgaben ausgeführt werden, zu beziffern.

5. Wie viele Gendarmen wurden 2023 für solche Fahrten eingesetzt?

Von der Kantonspolizei wird eine Gruppe von Chauffeuren bestimmt, und diese ist wie folgt organisiert:

- > ein Hauptchauffeur – ziviler Mitarbeiter, der mit einem Arbeitspensum von 50 % dem Bearbeitungszentrum von Strafzetteln und Ordnungsbussen und mit einem Arbeitspensum von 50 % dem Kommando der Gendarmerie angegliedert ist;
- > ein stellvertretender Chauffeur – Gefangenenbegleiter;
- > ein Pool von 4 bis 6 Reservechauffeuren, der sich aus Gendarmen mit besonderen Funktionen bei der Gendarmerie oder aus Gefangenenbegleitern zusammensetzt.

Die Aufgaben werden von der Polizei zwischen den Personen, die mit den Fahrten beauftragt sind, verteilt. Die Verteilung hängt jeweils von der Situation ab (Anzahl der gleichzeitigen Fahrten, Arbeitsplan der betroffenen Mitarbeiter usw.).

6. Wenn nicht Gendarmen diese Fahrzeuge lenken, wie werden diese Fahrten organisiert?

Es fährt nur Personal, das bei der Kantonspolizei angestellt ist. Wenn die betreffenden Personen nicht vom Staatsrat angefordert werden, sind sie gemäss ihrem Pflichtenheft bei der Kantonspolizei beschäftigt.

7. Bekommen die Staatsräte vom Kanton ein Generalabonnement bezahlt?

Nein. Aber die Reisekostenpauschale kann für die Anschaffung eines Generalabonnements verwendet werden.

8. Wie sieht die Praxis in den übrigen Westschweizer Kantonen aus?

Die Staatskanzleien der lateinischen Kantone wurden nach der Praxis ihres Kantons bei den Staatsfahrzeugen befragt. Die Antworten lauten wie folgt:

Genf:

Der Kanton Genf verfügt über 2 Fahrzeuge mit 2 Chauffeuren für offizielle und berufliche Fahrten der Regierungsmitglieder. Wenn die beiden Chauffeure nicht verfügbar sind (da sie bereits von anderen Magistraten angefordert wurden), können die Mitglieder des Staatsrats auch ein privates Transportunternehmen beauftragen, mit dem die Staatskanzlei einen Vertrag abgeschlossen hat.

Waadt:

Einige Fahrten werden von den Weibeln durchgeführt. Die übrigen Fahrten wurden im Jahr 2024 öffentlich ausgeschrieben. Vor dem geänderten Hintergrund sind die Fahrzeuge Eigentum des beauftragten Unternehmens. Die Mitglieder des Staatsrats dürfen die Fahrzeuge für alle Zwecke ausser für Privatfahrten benutzen. Die Nutzung der Fahrzeuge ist ausschliesslich den Regierungsmitgliedern vorbehalten; sie entscheiden, wer sie begleiten darf.

Wallis:

Die Weibel fahren die Autos. Die Fahrzeuge sind Eigentum des Staats. Sie werden für die Bedürfnisse der Staatsräte und der Staatskanzlerin bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit verwendet. Diese können sich von Personen ihrer Wahl begleitet lassen.

Neuenburg:

Der Chauffeur des Staatsrats ist dem Amt für zivile Sicherheit und Militär angegliedert. Wenn mehrere Reisen gleichzeitig geplant sind, kann eine weitere Person aus dem Amt beigezogen werden. Als letzter Ausweg wird die Kantonspolizei beigezogen. Die Fahrzeuge sind Eigentum des Staats. Die Fahrzeuge werden für offizielle Fahrten genutzt. Sie dürfen nicht privat genutzt werden. Personen, die Regierungsmitglieder zu einem Termin begleiten, können sich ihnen nach deren Ermessen anschliessen.

Jura:

Die Weibel sind für die Fahrten zuständig. Wenn mehrere Fahrten gleichzeitig durchgeführt werden müssen, können Beamte der Kantonspolizei beigezogen werden. Das Fahrzeug ist Eigentum des Staats. Das Auto kann für offizielle Fahrten über die Kantonsgrenze und insbesondere an Orte, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur schwer erreichbar sind, genutzt werden. Es darf weder privat noch für Fahrten zwischen Wohnung und Büro genutzt werden, abgesehen von seltenen Ausnahmen. Bei Reisen innerhalb des Kantons fahren die Regierungsmitglieder, abgesehen von seltenen Ausnahmen, bei denen auch der Weibel im offiziellen Tenü anwesend sein muss, mit ihrem eigenen Auto. Das Parlamentspräsidium und parlamentarische Delegationen sowie der Staatskanzler dürfen diese Fahrzeuge gelegentlich benutzen. Mitarbeiter des Staats, die ein Regierungsmitglied zur Sitzung begleiten, und Mitglieder anderer Behörden, die an der offiziellen Fahrt teilnehmen, können das Regierungsmitglied bei dieser Gelegenheit begleiten.

Bern:

Der Fahrdienst ist eine Aufgabe des Generalsekretariats der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern. Der Fahrdienst besteht aus drei fest angestellten Mitarbeitern. Die Fahrzeuge sind Eigentum des Kantons Bern. Die Regierungsmitglieder verfügen heute über eine Flotte von 6 Fahrzeugen, die ausschliesslich für Dienstfahrten reserviert sind. Der Staatskanzler und das Präsidium des Grossen Rates können die Staatswagen ebenfalls in Anspruch nehmen. Unter gewissen Voraussetzungen werden Begleitpersonen toleriert.

Tessin:

Angeichts der Entfernung zwischen dem Tessin und Bern verfügt der Kanton über einen Dienst, der aus 4 Chauffeuren zu 100 % und einem Staatsweibel besteht. Der Staat ist Eigentümer von 4 Limousinen. Die Mitglieder des Staatsrats haben Anspruch auf die Nutzung des Repräsentationsfahrzeugs mit Chauffeur bei der Ausübung ihrer Aufgaben und, wenn die Fahrt mit der Ausübung ihrer Aufgaben verbunden ist, auch für private Angelegenheiten. Bei ihren Fahrten dürfen sich die Staatsräte begleiten lassen. Der Präsident des Grossen Rates, der Staatskanzler, die Mitglieder des Bundesrates und andere hohe Persönlichkeiten aus dem Bund (Botschafter, Staatssekretäre, ...) können den Dienst in Anspruch nehmen, wenn sie im Tessin sind. Der Dienst steht auch für Fahrten von hohen Staatsbeamten zur Verfügung, die im Namen und im Auftrag des Staatsrats oder eines Staatsrats an Veranstaltungen teilnehmen. Staatsräte dürfen von ihren Mitarbeitern begleitet werden.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die seit vielen Jahren bestehende Praxis im Kanton Freiburg angemessen und verhältnismässig ist. Dank ihr können die Mitglieder des Staatsrats ihre Fahrten auf verantwortungsvolle Weise durchführen und gleichzeitig von der Unterstützung des von der Kantonspolizei zur Verfügung gestellten Diensts der Chauffeure des Staats profitieren, wenn dies aus Gründen des Zeitplans, der Effizienz oder aufgrund besonderer Umstände nötig ist. Der Staatsrat schliesst aber nicht aus, dass über alternative und ergänzende Modelle nachgedacht wird und deren Vor- und Nachteile geprüft werden.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-319

Utilisation de véhicules de l'Etat pour les déplacements des conseillers d'Etat

Auteurs :	Bapst Bernard / Berset Nicolas
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	19.12.2024
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	19.12.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

Les conseillers d'Etat ont généralement le droit d'utiliser des véhicules de l'Etat pour leurs déplacements officiels dans le cadre de leur fonction. Ces véhicules sont souvent fournis par l'administration cantonale. Les conseillers d'Etat s'en servent pour se rendre à des événements officiels ou à des réunions liées à leur mandat.

Nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi les gendarmes sont-ils régulièrement utilisés comme chauffeurs ?
2. Qui peut accompagner les conseillers d'Etat lors de leurs déplacements ?
3. Combien de transports de ce type ont été effectués en 2023 ?
4. Combien ont coûté ces transports en 2023 ?
5. Combien de gendarmes ont été engagés pour ce type de transports en 2023 ?
6. Lorsque les gendarmes ne conduisent pas ces véhicules, comment sont organisés ces transports ?
7. Les conseillers d'Etat bénéficient-ils d'un abonnement général payé par le canton ?
8. Quelle est la pratique dans les autres cantons romands ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Pourquoi les gendarmes sont-ils régulièrement utilisés comme chauffeurs ?

De manière générale, les membres du Conseil d'Etat se déplacent par leurs propres moyens y compris pour les déplacements de service. Lorsque cela est possible, ils sont encouragés à utiliser les transports publics. Ils reçoivent une indemnité forfaitaire de 11 500 francs par année pour leurs frais de déplacement. Ils disposent du « service des voitures d'Etat » pour les cas particuliers. Les voitures d'Etat servent aux déplacements protocolaires du Conseil d'Etat. Elles peuvent également servir lorsque la présence d'un chauffeur est nécessaire pour des raisons d'agenda, d'efficience ou de circonstances particulières justifiées. Les déplacements en voiture d'Etat permettent par ailleurs aux membres du Conseil d'Etat de travailler en toute confidentialité durant le temps de transport.

Actuellement, le Conseil d'Etat dispose de 3 véhicules (achetés en 2011, 2019 et 2022), dont un minibus 5 places. En cas de besoin, il peut faire appel à des véhicules complémentaires appartenant à la Police cantonale fribourgeoise.

La Police cantonale a actuellement la charge de la conduite des membres du Gouvernement, ainsi qu'occasionnellement de la Présidence du Grand Conseil et du chancelier ou de la chancelière d'Etat dans le cadre de leur fonction. Cette prestation est fournie depuis fort longtemps.

2. Qui peut accompagner les conseillers d'Etat lors de leurs déplacements ?

Les chefs de service, les collaborateurs de l'Etat, les conjoint-e-s ou toute personne invitée par les conseillers et conseillères d'Etat dans le cadre de leurs propres déplacements.

3. Combien de transports de ce type ont été effectués en 2023 ?

155. Ce chiffre se situe dans la moyenne des dernières années.

4. Combien ont coûté ces transports en 2023 ?

Le nombre de kilomètres parcourus est de 24 084 et le nombre d'heures consacrées à la conduite est de 960 soit env. 113 jours de travail. A cela s'ajoute le travail d'organisation des courses et l'entretien des véhicules. Il est difficile de chiffrer le coût de ces activités, qui sont effectuées par des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, dans le cadre de leurs tâches ordinaires.

5. Combien de gendarmes ont été engagés pour ce type de transports en 2023 ?

Pour exécuter les déplacements, un groupe de chauffeurs est désigné par la Police cantonale et celui-ci est organisé de la manière suivante :

- > un chauffeur principal – collaborateur civil rattaché au Centre de traitement des contraventions et des amendes d'ordre pour un taux d'activité de 50 % ainsi qu'au commandement de la Gendarmerie pour un taux d'activité de 50 %.
- > un chauffeur remplaçant – convoyeur
- > un pool de 4 à 6 chauffeurs de réserve composé de gendarmes avec des fonctions spéciales au sein de la gendarmerie ou de convoyeurs.

La répartition des tâches entre les personnes chargées de la conduite est effectuée par la Police. Elle dépend de chaque situation particulière (nombre de courses simultanées, plan de travail des collaborateurs concernés, etc.).

6. Lorsque les gendarmes ne conduisent pas ces véhicules, comment sont organisés ces transports ?

Les déplacements se font uniquement avec du personnel engagé par la Police cantonale. Lorsqu'elles ne sont pas sollicitées par le Conseil d'Etat, les personnes concernées sont occupées par leur cahier des charges au sein de la Police cantonale.

7. Les conseillers d'Etat bénéficient-ils d'un abonnement général payé par le canton ?

Non. L'indemnité forfaitaire pour les déplacements peut aussi servir à une telle acquisition.

8. *Quelle est la pratique dans les autres cantons romands ?*

Les chancelleries des cantons latins ont été questionnées sur la pratique de leur canton en matière de voiture d'Etat. Les réponses figurent ci-après :

Genève :

Le canton de Genève dispose de deux véhicules avec deux chauffeurs pour les déplacements officiels et professionnels de l'ensemble des membres du gouvernement. En cas d'indisponibilité des deux chauffeurs (déjà sollicités par d'autres magistrats), les membres du Conseil d'Etat peuvent également faire appel à une société privée de transports avec laquelle la Chancellerie a conclu un contrat.

Vaud :

Certains transports sont effectués par les huissiers. Les autres déplacements ont fait l'objet d'un appel d'offre de marchés publics en 2024. Dans le nouveau contexte, les véhicules sont la propriété de l'entreprise mandatée. Les membres du Conseil d'Etat peuvent utiliser leur véhicule pour tous les usages, sauf les déplacements privés. L'utilisation des véhicules est exclusive pour les membres du gouvernement qui décident qui peut les accompagner.

Valais :

Les huissiers assurent la conduite des voitures. Les véhicules sont de la propriété de l'Etat. Ils sont affectés aux besoins des Conseillers d'Etat et de la Chancellerie d'Etat dans l'exercice de leur activité officielle. Ils peuvent être accompagnés par les personnes de leur choix.

Neuchâtel :

Le chauffeur du Conseil d'Etat est rattaché au Service de la sécurité civile et militaire. Si plusieurs déplacements sont prévus simultanément, une autre personne du service peut être sollicitée. En dernier recours, il est fait appel à la police cantonale. Les voitures sont la propriété de l'Etat. Les véhicules sont utilisés pour les déplacements officiels. Il n'y a pas d'utilisation à titre privé. Les personnes qui accompagnent les membres du Gouvernement à un rendez-vous peuvent se joindre à eux selon leur appréciation.

Jura :

Les huissiers ont la charge de la conduite. Dans les cas où plusieurs déplacements doivent être effectués simultanément, il peut être fait appel à des agents de la Police cantonale. La voiture est propriété de l'Etat. La voiture peut être utilisée pour des déplacements officiels hors canton et notamment pour les lieux non aisément accessibles en transports publics. Il n'y a pas d'utilisation à titre privé, ni pour les trajets domicile-bureau, sauf rares exceptions. Pour les déplacements dans le canton, sauf rare exception où l'huissier doit également être présent en tenue officielle, les membres du Gouvernement se déplacent avec leur propre voiture. La présidence du Parlement, respectivement des délégations parlementaires, de même que le chancelier d'Etat peuvent occasionnellement utiliser ces véhicules. Les collaborateurs de l'Etat qui accompagnent le ministre à la séance, respectivement des membres d'autres autorités participant au déplacement officiel peuvent occasionnellement accompagner le membre du gouvernement.

Berne :

Le service des chauffeurs est une tâche du Secrétariat général de la Direction de la sécurité du canton de Berne. Le service des chauffeurs comprend trois employés permanents. Les voitures sont la propriété du canton de Berne. Les membres du gouvernement disposent aujourd'hui d'une flotte de 6 véhicules exclusivement réservée pour les déplacements professionnels. Le chancelier ainsi que la Présidence du Grand Conseil peuvent également faire appel au service des voitures d'Etat. Dans certains contextes, des accompagnants sont tolérés.

Tessin :

Au vu de la distance entre le Tessin et Berne, le canton dispose d'un service composé de 4 chauffeurs à 100 % et d'un huissier d'Etat. L'Etat est propriétaire de 4 limousines. Les membres du Conseil d'Etat bénéficient de l'utilisation de la voiture de représentation avec chauffeur dans l'exercice de leurs fonctions et, lorsque le déplacement est lié à l'exercice de leurs fonctions, également pour des affaires privées. Dans le cadre de leurs déplacements, les Conseillers d'Etat peuvent se faire accompagner. Le Président du Grand Conseil, le Chancelier d'Etat, les membres du Conseil fédéral et d'autres hautes personnalités fédérales (ambassadeurs, secrétaires d'Etat, ...) peuvent faire appel au service en cas de présence au Tessin. Le service est également disponible pour les déplacements des hauts fonctionnaires de l'Etat qui participent à des événements au nom et pour le compte du Conseil d'Etat ou d'un Conseiller d'Etat. Les Conseillers d'Etat peuvent être accompagnés par leur collaborateurs.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que la pratique établie depuis de nombreuses années dans le canton de Fribourg est adéquate et proportionnée. Elle permet aux membres du Conseil d'Etat de réaliser leurs déplacements de manière responsable, tout en bénéficiant de l'appui du service des chauffeurs d'Etat mis à disposition par la Police cantonale lorsque cela est nécessaire pour des raisons d'agenda, d'efficience ou de circonstances particulières. Le Conseil d'Etat n'exclut cependant pas de réfléchir à des modèles alternatifs ou complémentaires, et d'en analyser les avantages et inconvénients.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-2

Ein System zur Unterstützung der Freiburger Unternehmen

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	09.01.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	09.01.2025
Antwort des Staatsrats:	11.03.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Die jüngsten Konkurse von zwei grossen Bauunternehmen in Freiburg beunruhigen die lokalen KMU, was auch die letzte Umfrage der Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF) bestätigt.

In der Zeitung «La Gruyère» vom 9. Januar 2025 stellte Denis Galley, ein ehemaliger leitender Angestellter der Kantonalbank, fest, dass im Freiburger Ökosystem etwas fehlt, um Unternehmen in Schwierigkeiten zu unterstützen. Er schlägt vor, den Kanton Waadt zum Vorbild zu nehmen, der einen Fonds von 23,2 Mio. Franken reaktiviert hat, um KMU unter bestimmten Bedingungen zu unterstützen. Die Unternehmen müssen im Kanton registriert sein, über Produktionsanlagen verfügen und einen erheblichen Rückgang ihrer Aktivitäten nachweisen. Unternehmen im Konkurs- oder Liquidationsverfahren sind ausgeschlossen.

Die vorliegende Motion verlangt, dass im Kanton Freiburg zügig ein System eingeführt wird, das wie im Kanton Waadt Unternehmen in Schwierigkeiten unterstützt.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat auf die Antworten hin, die kürzlich auf parlamentarische Instrumente gegeben wurden, darunter insbesondere:

- > [2024-GC-206](#) «Konkurs der Progin SA: Was hat der Staatsrat unternommen?» vom 12.11.2024.
- > [2024-GC-312](#) «Freiburger Wirtschaft, was ist mit den Schwierigkeiten?» vom 11.03.2024

Im Rahmen dieser Antworten wurde die Rolle des Staates in wirtschaftlichen Angelegenheiten erläutert. Zur Erinnerung: Die Aufgabe des Staates ist es, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die die Wirtschaftsentwicklung begünstigen, insbesondere durch die Förderung der Vollbeschäftigung, der Vielfalt wirtschaftlicher Aktivitäten und des regionalen Gleichgewichts. Die Massnahmen müssen jedoch den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Wirksamkeit entsprechen, die für jede staatliche Aktion gelten.

Dies vorausgeschickt, weist der Staatsrat darauf hin, dass das kantonale Gesetz über die Wirtschaftsförderung ([WFG; SGF 900.1](#)) bereits über mehrere Instrumente verfügt, mit denen er Unternehmen in Schwierigkeiten gezielt unterstützen kann, wie es der Kanton Waadt über seinen Industrieförderungsfonds macht, auf den hier Bezug genommen wird. Insbesondere was die

Förderung von Investitionsprojekten, die Bürgschaft für Bankkredite und die Förderung der Innovation betrifft, gibt es folgende Instrumente:

> **Bürgschaften der Bürgschaft Westschweiz und des Kantons für kleine und mittlere Unternehmen (KMU):**

Das WFG sieht Kreditgarantien und Massnahmen vor, um KMU in ihrer Entwicklung oder bei konjunkturellen Schwierigkeiten zu unterstützen. Für diese Instrumente gelten genau festgelegte Bedingungen, um eine wirksame staatliche Intervention zu gewährleisten und gleichzeitig ein liberales und wettbewerbsfähiges Umfeld zu erhalten.

> **Unterstützung für innovative Investitionsprojekte, für Forschung und Entwicklung und für die Beschäftigung:**

Das WFG ermöglicht auch die Unterstützung von Investitionsprojekten, sofern diese innovativ sind und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Diese finanzielle Unterstützung zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit und den Fortbestand der Unternehmen im Kanton zu fördern. Das geltende Gesetz enthält auch Mechanismen zur Unterstützung der Forschung und Entwicklung und der Beschäftigung, die für Unternehmen jeder Grösse bestimmt sind.

Kurz gefasst, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die im WFG vorgesehenen Instrumente geeignet sind, um die Freiburger Unternehmen auch bei einer Konjunkturschwäche auf massvolle und gezielte Weise und mit Blick auf das allgemeine Interesse zu unterstützen, wobei der verfassungsrechtliche Rahmen und die finanziellen Möglichkeiten des Staats berücksichtigt werden. Er erinnert jedoch daran, dass diese Instrumente nur dann eingesetzt werden können, wenn die begleiteten Unternehmen eine Chance auf dauerhaften Bestand haben.

Ferner weist der Staatsrat den Verfasser der Motion darauf hin, dass aktuell ein Gesetz über die wirtschaftliche Entwicklung und die Innovation ausgearbeitet wird, in dem das gesamte System zur Unterstützung von Unternehmen und der Innovation enthalten sein wird (Folge der Motion [2022-GC-156](#) «Schaffung eines kantonalen Gesetzes über die Innovationspolitik»).

III. Schluss

Aufgrund dieser Darlegungen und da die Forderungen des Verfassers der Motion in anderer Form durch bestehende Instrumente erfüllt werden können, empfiehlt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-2

Pour un dispositif de soutien aux entreprises fribourgeoises

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	09.01.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	09.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	11.03.2025

I. Résumé de la motion

Les récentes faillites de deux grandes entreprises du bâtiment à Fribourg inquiètent les PME locales, comme l'atteste également le récent sondage de la Chambre de commerce et d'industrie du Canton de Fribourg (CCIF).

Dans le journal « La Gruyère » du 9 janvier 2025, Denis Galley, ancien cadre de la Banque cantonale, constate qu'il manque quelque chose dans l'écosystème fribourgeois pour soutenir les entreprises en difficulté. Il propose de s'inspirer du modèle vaudois, qui a relancé un fonds de 23,2 millions de francs pour aider les PME sous certaines conditions. Les entreprises doivent ainsi être enregistrées dans le canton, disposer d'outils de production et prouver une baisse significative de leurs activités. Les entreprises en faillite ou en liquidation sont exclues.

La présente motion demande qu'un dispositif similaire à celui du Canton de Vaud soit rapidement instauré dans le Canton de Fribourg en soutien aux entreprises en difficulté.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat renvoie aux réponses récemment données à des instruments parlementaires dont notamment :

- > [2024-GC-206](#) « Faillite de Progin SA - Quelles ont été les interventions de l'Etat ? » du 12.11.2024.
- > [2024-GC-312](#) « Economie fribourgeoise, quid des difficultés ? » du 11.03.2025.

Dans le cadre de ces réponses, il a été précisé le rôle de l'Etat en matière économique. Pour mémoire, celui-ci vise à garantir des conditions-cadres propices au développement, en favorisant notamment le plein emploi, la diversité des activités économiques et l'équilibre régional. Ces actions doivent toutefois respecter les principes de proportionnalité et d'efficacité, qui encadrent toute intervention publique.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat rappelle que la Loi sur la promotion économique du canton de Fribourg ([LPec ; RSF 900.1](#)) dispose déjà de plusieurs instruments permettant de soutenir de manière ciblée les entreprises en difficulté comme le fait le canton de Vaud via le Fonds de soutien à l'industrie auquel il est fait référence ici. En particulier s'agissant de subventionnement pour des projets d'investissement, du cautionnement de crédit bancaires ou encore d'encouragement de l'innovation :

> **Cautionnement romand et cantonal en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) :**

La LPec prévoit des garanties de crédit et des dispositifs pour soutenir les PME dans leur développement ou lorsque celles-ci sont confrontées à des difficultés conjoncturelles. Ces outils sont encadrés par des conditions précises qui visent à assurer une intervention étatique efficace tout en préservant un environnement libéral et compétitif.

> **Soutien aux projets d'investissement innovants et à la recherche et au développement et à l'emploi :**

La LPec permet également de soutenir des projets d'investissement, pour autant qu'ils soient innovants et ne créent pas de distorsions de concurrence. Ce soutien financier a pour objectif de favoriser la compétitivité et la pérennité des entreprises du canton. Aussi, la loi en vigueur comprend des mécanismes de soutien à la recherche et au développement et à l'emploi pour soutenir les entreprises de toute taille.

En substance, le Conseil d'Etat estime que les outils existants prévus par la LPec constituent un dispositif adéquat pour soutenir les entreprises fribourgeoises, même en période économique morose, de manière mesurée, ciblée et fondée sur l'intérêt général, dans le respect des cadres constitutionnels et des contraintes budgétaires. Il rappelle toutefois que ces instruments ne peuvent être mis en œuvre uniquement si des perspectives de pérennité des sociétés accompagnées existent.

En outre, le Conseil d'Etat attire l'attention du motionnaire sur le projet en cours de loi sur le développement économique et l'innovation, qui présentera le dispositif complet de soutien aux entreprises et à l'innovation (suite de la motion [2022-GC-156](#) « Création d'une loi cantonale sur la politique en matière d'innovation »).

III. Conclusion

Au vu de ces éléments et dans la mesure où les demandes de l'auteur de la motion peuvent être prises en considération sous d'autres formes existantes, le Conseil d'Etat propose donc le rejet de la motion.

Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2025-GC-5

Gîte d'Allières – und wenn die beste Lösung möglich wäre?

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl der Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	13.01.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	13.01.2025
Antwort des Staatsrates	10.02.2025

I. Anfrage

Wie viele Freiburgerinnen und Freiburger, darunter auch Nationalrat Nicolas Kolly, der sich kürzlich in der Presse dazu geäußert hat, bedaure ich, dass die Stadt Freiburg die Gîte d'Allières aufgegeben hat und sich weigert, sie zu einem akzeptablen Preis an die Bergbahnen La Berra zu übergeben.

Dieses Geschäft fällt natürlich allein in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde Freiburg. Aber jenseits rein formalistischer und buchhalterischer Überlegungen ist es manchmal richtig, auf die Stimme des gesunden Menschenverstands, die Stimme des Herzens, die Stimme der Menschen und des Volkes zu hören.

Wäre es daher möglich, dass der Staatsrat seinen wohlwollenden Einfluss bei den Behörden der Kantonshauptstadt geltend macht, damit dieses Geschäft so schnell wie möglich zu einem vernünftigen und glücklichen Abschluss gebracht werden kann?

II. Antwort des Staatsrats

Die Anfrage ist nach Artikel 77 des Grossratsgesetzes (GRG) ein Auskunftsgesuch an den Staatsrat über Angelegenheiten der Verwaltung.

Der Verfasser stellt selbst fest, dass «diese Angelegenheit natürlich allein in die Zuständigkeit der Gemeinde Freiburg fällt». Die vorliegende Anfrage liegt daher ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Staatsrates, der nicht legitimiert ist, sich in eine derartige Gemeindeangelegenheit einzumischen, und nicht einmal das Recht dazu hat. Folglich wird die Regierung unter Berücksichtigung des Prinzips der Gemeindeautonomie bei der Gemeinde Freiburg nicht zur Gîte d'Allières intervenieren.

Er weist darauf hin, dass er in seinem Zuständigkeitsbereich seit langem mit der Gemeinde und den Bergbahnen zusammenarbeitet, um den Skiort zu unterstützen und in diesem Rahmen eine Lösung für die Renovierung des Chalets de la Berra zu finden und so das Angebot an Verpflegungsmöglichkeiten im Skiort zu erhöhen.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2025-GC-5

Le Gîte d'Allières, et si le meilleur était possible ?

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	13.01.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	13.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	10.02.2025

I. Question

Comme de nombreux Fribourgeois, dont Nicolas Kolly, conseiller national, qui s'en est récemment ouvert dans la presse, je déplore l'abandon par la Ville de Fribourg du Gîte d'Allières et son refus de le transmettre à un prix acceptable à la Société des remontées mécaniques La Berra.

Ce dossier est, bien entendu, du seul ressort de la commune de Fribourg. Mais au-delà de considérations purement formalistes et comptables, il est parfois juste d'écouter la voix du bon sens, la voix du cœur, la voix des gens, du peuple.

Aussi, serait-il possible que le Conseil d'Etat use de sa bienveillante influence auprès des autorités de la capitale pour que ce dossier puisse trouver une issue raisonnable et heureuse dans les meilleurs délais ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La question est, selon l'article 77 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), une demande d'explication adressée au Conseil d'Etat sur un objet de son administration.

L'auteur de la question relève lui-même que « ce dossier est, bien entendu, du seul ressort de la commune de Fribourg ». La présente question sort donc du champ des compétences du Conseil d'Etat, lequel n'a aucune légitimité pour s'immiscer dans une affaire communale de ce type et même aucun droit de le faire. Par conséquent le Gouvernement ne va pas intervenir auprès de la commune de Fribourg au sujet du Gîte d'Allières, dans le respect du principe de l'autonomie communale.

Il rappelle qu'il a, dans son domaine de compétence, collaboré de longue date avec la commune et les remontées mécaniques pour soutenir la station et dans ce cadre trouver une solution pour rénover le chalet de la Berra et augmenter ainsi l'offre d'accueil de la station.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2025-GC-6

«Widerstandsabend» vom 22. Februar 2025 im Fri-Son

Urheber:	Peiry Stéphane
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	13.01.2025
Begründung:	-
Weitergeleitet SR:	13.01.2025
Antwort des Staatsrats:	18.02.2025

I. Anfrage

Der Verein Fri-Son veranstaltet am 22. Februar 2025 einen Abend mit dem Titel «Widerstand». In der Beschreibung der Veranstaltung wird auf den 7. Oktober 2023 Bezug genommen, an dem die Hamas in Israel terroristische und antisemitische Anschläge verübte. Hauptgast des Abends ist niemand anderes als Ryma Hassan, Europaabgeordnete der Partei «La France insoumise», die derzeit in Frankreich wegen Verherrlichung von Terrorismus angeklagt ist. Ryma Hassan leugnet das Existenzrecht des Staates Israel, indem sie insbesondere den Pro-Hamas-Slogan «Vom Fluss bis zum Meer, Palästina wird frei sein» vertritt. Zur Erinnerung: Die Eidgenössischen Räte haben die Hamas und verwandte Organisationen auf Antrag des Bundesrates ab Dezember 2024 in der Schweiz verboten.

Antisemitische Handlungen haben in den letzten 15 Monaten in der Schweiz zugenommen. Der Kanton Freiburg bildet hier leider keine Ausnahme. Nach den Pro-Hamas-Demonstrationen auf dem George-Python-Platz im Jahr 2024 waren Aufkleber an angeblich jüdische Geschäfte geklebt worden, insbesondere an der Rue de Romont und der Rue de la Banque in der Stadt Freiburg. Dieses gezielte Vorgehen gegen angeblich jüdische Geschäfte erinnert an die schlimmsten Stunden Nazi-Deutschlands. Und das geschieht im Jahr 2024 in Freiburg!

Andererseits ist es inakzeptabel, dass sich ein staatlich subventioniertes Kulturlokal an der Organisation antizionistischer oder gar antisemitischer Veranstaltungen beteiligt und einem demokratischen Staat das Recht abspricht, den islamistischen Terrorismus zu bekämpfen.

Ich bitte den Staatsrat deshalb, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Gibt es für diesen «Widerstandsabend» eine Bewilligung, und wenn ja, wer hat sie erteilt?
2. Wie hoch sind die erwarteten Sicherheitskosten für den Besuch dieser wegen Terrorismusverherrlichung angeklagten ausländischen Abgeordneten, und wer trägt sie?
3. Laut seiner Website wird das Fri-Son zu 27 % seines Budget von der Agglomeration Freiburg finanziert. Erhält das Kulturlokal irgendwelche Subventionen (Geld oder Sachleistungen) vom Kanton Freiburg? Wenn ja, wie hoch war der jährliche Betrag in den letzten zehn Jahren?
4. Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass eine ausländische Abgeordnete, die wegen Terrorismusverherrlichung angeklagt ist, unseren Kanton besucht?
5. Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass eine ausländische Abgeordnete, die wegen Terrorismusverherrlichung angeklagt ist, im Kanton Freiburg einen Vortrag halten darf,

während ein Schweizer Bundesrat (Ignazio Cassis) vor einigen Wochen – wahrscheinlich auf Druck der gleichen Pro-Hamas-Aktivisten – gezwungen war, seinen Besuch an der Universität Freiburg abzusagen?

6. Wie gedenkt der Staatsrat sicherzustellen, dass an diesem Abend keine strafbaren, insbesondere antisemitischen Äusserungen gemacht werden?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat an das Bewilligungssystem, dem das Fri-Son untersteht.

Das Fri-Son verfügt seit langer Zeit über ein vom Amt für Gewerbeполиizei (GePoA) ausgestelltes Patent H, welches das Kulturlokal ermächtigt, im Rahmen eines nicht dauerhaften oder saisonbedingten sportlichen, kulturellen oder sozialen Anlasses Speisen und Getränke anzubieten. Gemäss Artikel 22 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten ([ÖGG, SGF 952.1](#)) kann das Patent H namentlich für Konzertsäle erlangt werden. In Anlehnung an die Anforderungen für Nachtlöale wurde vom Fri-Son ein Betriebskonzept verlangt. Das Konzept wurde im Lauf der Zeit und mit jeder Patenterneuerung auf den neusten Stand gebracht.

Das aktuelle Patent wurde 2018 ausgestellt und beinhaltet die Betriebsbedingungen, das heisst die Einhaltung des Betriebskonzeptes, des Konzeptes für ausserordentliche Verlängerungen und die Pflicht, dem Amt für Umwelt für die Kontrolle des Schallpegels das Programm anzukündigen.

Das GePoA erneuerte das Patent Anfang 2020, Ende 2021 und Ende 2023. Aus der positiven Stellungnahme der Kantonsполиizei, die das Oberamt im Rahmen der letzten Erneuerung verlangt hatte, geht hervor, dass der Betrieb gut geführt wird und dass die Betriebsbedingungen eingehalten werden. Auch bei den früheren Erneuerungen hatte es keine Probleme gegeben.

Im Allgemeinen war die Führung des Betriebs somit vollkommen unproblematisch, abgesehen von einigen Lärmklagen der Nachbarschaft in den Jahren 2022 und 2023. Im Sicherheitskonzept werden je nach Konfiguration der einzelnen Räume verschiedene Sicherheitsvorkehrungen festgelegt. Dabei werden insbesondere Konzerte und Musikabende berücksichtigt. Es wird klar gesagt, dass die Sicherheitsvorkehrungen für Veranstaltungen, die nicht zum allgemeinen Programm gehören (Kino, Podiumsgespräch, Vermietung), angepasst werden können. Das ist vollauf gerechtfertigt, da Podiumsgespräche an anderen Orten des Kantons ohne besonderes Sicherheitsdispositiv stattfinden.

Nach einer Sitzung mit dem Oberamt des Saanebezirks wegen der obgenannten Lärmklagen legte das Fri-Son im Jahr 2024 ein aktualisiertes Betriebskonzept vor, das zurzeit noch geprüft wird. In Bezug auf Podiumsgespräche unterscheidet sich das neue Konzept jedoch nicht von jenem aus dem Jahr 2016, wonach die Sicherheitsvorkehrungen dem Anlass angepasst werden.

Der Staatsrat weist schliesslich darauf hin, dass das Oberamt bei Veranstaltungen, die im Fri-Son oder in einem anderen Kultur- oder Versammlungslokal (öffentliche Gaststätte, Sportanlage, Gemeinde- oder Kirchgemeindesaal, Privatraum usw.) stattfinden und die öffentliche Ordnung gefährden könnten, nur aktiv wird, wenn es von der Kantonsполиizei (im Rahmen ihrer nachrichtendienstlichen Aktivität und der Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung), von einem anderen staatlichen Dienst oder Gemeinwesen oder von

privaten Dritten einen Hinweis erhält. Ausgehend von der Analyse der Kantonspolizei schätzt das Oberamt die Notwendigkeit für ordnungspolitische Vorschriften (oder ein Verbot der Veranstaltung) ein. Einer öffentlichen Gaststätte können in Absprache mit dem GePoA Auflagen gemäss ÖGG gemacht werden.

1. Gibt es für diesen «Widerstandsabend» eine Bewilligung, und wenn ja, wer hat sie erteilt?

Da beim Fri-Son der oben erwähnte Rahmen in Form einer Betriebsbewilligung besteht, ist für die dort stattfindenden Aktivitäten keine besondere Bewilligung erforderlich. Dies gilt somit auch für den fraglichen Abend.

Die Kantonspolizei hat für den Anlass jedoch eine Analyse durchgeführt und dem Oberamt des Saanebezirks eine positive Stellungnahme mit Bedingungen abgegeben. Die Generalsekretärin des Vereins Fri-Son als Inhaberin des Patents H gilt als Veranstalterin des Abends, in Zusammenarbeit mit dem Kollektiv «Ciné résistance», das ihn initiiert hat. Aus dem Austausch zwischen der Kantonspolizei und der Veranstalterin geht hervor, dass das Fri-Son sein eigenes Sicherheitsdispositiv verstärken wird.

Ausgehend von der polizeilichen Analyse hat das Oberamt des Saanebezirks dem Fri-Son entsprechende Vorschriften gemacht.

2. Wie hoch sind die erwarteten Sicherheitskosten für den Besuch dieser wegen Terrorismus-verherrlichung angeklagten ausländischen Abgeordneten, und wer trägt sie?

Das Fri-Son trägt die Kosten für sein Sicherheitsdispositiv selbst. Die Kantonspolizei wird ihrerseits ein angemessenes Dispositiv aufstellen, um den geordneten Ablauf der Veranstaltung sicherzustellen. Aus Sicherheitsgründen gibt der Staatsrat keine Informationen zum Dispositiv bekannt und kann dessen genaue Kosten nicht schätzen.

3. Laut seiner Website wird das Fri-Son zu 27 % seines Budget von der Agglomeration Freiburg finanziert. Erhält das Kulturlokal irgendwelche Subventionen (Geld oder Sachleistungen) vom Kanton Freiburg? Wenn ja, wie hoch war der jährliche Betrag in den letzten zehn Jahren?

Der Staat Freiburg unterstützt die ordentliche Tätigkeit des Fri-Son nicht. Bei den Beiträgen des Amtes für Kultur des Staates Freiburg handelt es sich nur um punktuelle Schaffensbeiträge für Gastaufenthalte zur Förderung des zeitgenössischen Musikschafterns. Diese Unterstützung ermöglicht einer oder einem Musikschafternden oder einer Gruppe von Musikschafternden, bei einem Gastaufenthalt von 1–4 Tagen unter professionellen Bedingungen ein Konzertprogramm vorzubereiten und stellt eine Gegenleistung für die vom Fri-Son bereitgestellte Infrastruktur dar.

Seit 2017 wurden die folgenden Beiträge gewährt:

- > 2017: 13'750 Franken für 3 Gastaufenthalte
- > 2018: 9700 Franken für 2 Gastaufenthalte
- > 2019: 10'000 Franken für 2 Gastaufenthalte
- > 2020: 10'880 Franken für 2 Gastaufenthalte
- > 2021: 10'000 Franken für 2 Gastaufenthalte
- > 2022: 10'000 Franken für 2 Gastaufenthalte
- > 2023: 20'670 Franken für 3 Gastaufenthalte
- > 2024: 31'060 Franken für 4 Gastaufenthalte

Die Loterie Romande gewährt zudem einen Unterstützungsbeitrag für die Konzertsaison.

4. *Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass eine ausländische Abgeordnete, die wegen Terrorismusverherrlichung angeklagt ist, unseren Kanton besucht?*

Sowohl die Meinungs- und Informationsfreiheit als auch die Versammlungsfreiheit werden von der Bundesverfassung (Art. 16 und 22) und der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (Art. 19 und 24) garantiert. Da der Anlass die an die Veranstalterin gestellten allgemeinen und besonderen Bedingungen erfüllt, hat sich der Staatsrat weder zu dessen Durchführung noch zur Anwesenheit der Europaabgeordneten Rima Hassan oder anderer Gäste zu äussern. Die Tatsache, dass gegen sie Verfahren laufen, die nach dem Wissen des Staatsrates bisher nicht zu einer rechtskräftigen Verurteilung geführt haben, lässt die Kantonsregierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht von ihrer Zurückhaltung in Bezug auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit abweichen.

5. *Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass eine ausländische Abgeordnete, die wegen Terrorismusverherrlichung angeklagt ist, im Kanton Freiburg einen Vortrag halten darf, während ein Schweizer Bundesrat (Ignazio Cassis) vor einigen Wochen – wahrscheinlich auf Druck der gleichen Pro-Hamas-Aktivisten – gezwungen war, seinen Besuch an der Universität Freiburg abzusagen?*

Der Staatsrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage 2024-GC-282 «Sind der Kanton Freiburg und seine Universität unfähig, die Sicherheit eines Bundesrates zu garantieren?» die Behauptung widerlegt, dass der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gezwungen gewesen sei, seinen Besuch vom 19. November 2024 abzusagen. Das Sicherheitsdispositiv war dem Kontext angepasst und vom Bundessicherheitsdienst (BSD) des fedpol genehmigt worden. Das EDA kannte diesen Kontext genau, als es sich schliesslich aus einer Vielzahl von Gründen, die der Staatsrat nicht zu kommentieren braucht, für die Absage des Besuchs entschied. Die Durchführung eines militanten Panels im Fri-Son, das im Übrigen nicht die Europaabgeordnete Rima Hassan als Person zum Thema hat, ist nicht mit diesem abgesagten Besuch vergleichbar.

6. *Wie gedenkt der Staatsrat sicherzustellen, dass an diesem Abend keine strafbaren, insbesondere antisemitischen Äusserungen gemacht werden?*

Aus Sicherheitsgründen kann sich der Staatsrat nicht zu den Massnahmen äussern, mit denen die Einhaltung der Schweizer Rechtsordnung an diesem Abend überprüft wird. Er erinnert jedoch daran, dass er der Prävention jeglicher Art von rassistischer Diskriminierung grosse Bedeutung beimisst. Die Veranstalterin wurde an ihre Verantwortung erinnert, namentlich beleidigende und hetzerische Äusserungen, die gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch und insbesondere gegen die Artikel 259 und 261bis StGB verstossen, vorzubeugen. Allfällige Verstösse gegen diese Strafnormen werden angezeigt.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2025-GC-6

Soirée « Résistance » organisée par Fri-Son le 22 février 2025

Auteur :	Peiry Stéphane
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	13.01.2025
Développement :	-
Transmission au Conseil d'Etat :	13.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Question

L'association FRI-SON organise, le 22 février 2025, une soirée intitulée « Résistance ». La description de l'évènement situe « la résistance » à la date du 7 octobre, date marquée par les attentats terroristes et antisémites du 7 octobre 2023 organisés par le Hamas en Israël.

L'invitée principale de cette soirée n'est autre que Ryma Hassan, députée européenne de la France insoumise, actuellement poursuivie en France pour apologie du terrorisme. Ryma Hassan nie le droit à l'existence de l'Etat d'Israël en s'appropriant notamment le slogan pro-Hamas « du fleuve à la mer la Palestine sera libre ». Pour rappel, les Chambres fédérales ont, sur proposition du Conseil fédéral, interdit en Suisse le Hamas et ses organisations apparentées depuis décembre 2024.

Les actes antisémites se sont multipliés en Suisse depuis 15 mois. Le Canton de Fribourg n'y fait malheureusement pas exception. A la suite des manifestations pro-Hamas sur la place George-Python en 2024, des autocollants avaient été collés sur des commerces soi-disant juifs, notamment à la rue de Romont et à la rue de la Banque en ville de Fribourg. Ce ciblage des commerces soi-disant juifs rappelle les pires heures de l'Allemagne nazie. Et cela se passe à Fribourg en 2024 !

Par contre, il n'est pas acceptable qu'une association culturelle, au bénéfice de subventions publiques, s'associe dans l'organisation de manifestations antisionistes, voire antisémites, et réfute le droit à un état démocratique de lutter contre le terrorisme islamiste.

Partant, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions :

1. Cette soirée « Résistance » fait-elle l'objet d'une autorisation et, si oui, qui l'a délivrée ?
2. A combien se chiffreront les coûts de sécurité à prévoir avec la venue d'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme et qui les assumera ?
3. Selon son site internet, Fri-Son est financé par l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 27 % de son budget. Cette association bénéficie-t-elle de quelconques subventions (en espèces ou en nature) de la part du Canton de Fribourg ? Si oui, de combien par année pour les dix dernières années ?
4. Quelles appréciations le Conseil d'Etat fait-il de la venue dans le canton d'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme ?
5. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il le fait qu'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme puisse tenir une conférence dans le Canton de Fribourg alors qu'un conseiller fédéral suisse (M. Ignazio Cassis) a été contraint d'annuler sa visite à

l'Université de Fribourg il y a quelques semaines, sous pression probablement des mêmes activistes pro-Hamas ?

6. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il s'assurer qu'aucun propos constituant une infraction pénale, en particulier des propos antisémites, ne soit tenu lors de cette soirée ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En introduction, le Conseil d'Etat rappelle le régime d'autorisation auquel Fri-Son est soumis.

Depuis très longtemps, Fri-Son est au bénéfice d'une patente H délivrée par le Service de la police du commerce (SPoCo), patente donnant le droit de servir des mets et boissons accessoirement à une activité sportive, culturelle ou sociale non permanente ou saisonnière. Selon l'article 22 al. 2 let. a de la loi sur les établissements publics ([LEPu, RSF 952.1](#)) la patente H peut notamment être obtenue pour les salles de concerts. Par analogie à ce qui est demandé aux établissements publics nocturnes, un concept d'exploitation a été exigé de Fri-Son. Ce concept a été régulièrement actualisé au fil du temps et du renouvellement de la patente.

La patente actuelle a été délivrée en 2018 et comprend les conditions d'exploitation, respectivement le respect du concept d'exploitation, du concept de prolongation exceptionnelle et le respect du devoir d'annonce des programmes au Service de l'environnement pour des questions de contrôle du niveau sonore.

Cette patente a été renouvelée par le SPoCo au début 2020, à la fin 2021, puis à la fin 2023. Le préavis délivré par la Police cantonale à la demande de la Préfecture dans le cadre de ce dernier renouvellement était favorable et mentionnait que l'établissement était bien tenu et que les conditions d'exploitation étaient respectées. Il n'y avait pas eu de problème non plus lors des précédents renouvellements.

Ainsi, de manière générale, la tenue de cet établissement n'a posé aucune difficulté, hormis quelques plaintes du voisinage pour des nuisances sonores en 2022 et 2023. Le concept de sécurité fixe le dispositif sécuritaire en fonction des différentes configurations de salle. Ces configurations prennent avant tout en compte les concerts et soirées musicales. Il est clairement indiqué que le dispositif est « sujet à modification pour les soirées qui ne rentrent pas dans le cadre de la programmation (cinéma, conférence, location) ». Cela se justifie parfaitement eu égard à toutes les conférences qui ont lieu dans d'autres lieux du canton et qui ne font pas l'objet de dispositif particulier.

Faisant suite à une séance avec la Préfecture de la Sarine consécutive aux plaintes mentionnées ci-dessus, Fri-Son a déposé courant 2024 un concept d'exploitation actualisé, qui est encore en cours d'analyse. Il convient toutefois de noter que, concernant les conférences, ce concept ne diverge pas du concept de 2016, à savoir que le dispositif est défini sur mesure.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que, s'agissant d'événements qui, à Fri-Son ou dans tout autre lieu de culture ou de réunion (établissements publics, installations sportives, salles communales, paroissiales, privées, etc.), comportent un risque de trouble à l'ordre public, la Préfecture n'intervient que sur signalement de la Police cantonale – dans le cadre de l'activité de renseignement et de maintien de l'ordre public de cette dernière –, d'un autre service étatique ou d'une collectivité publique, voire de tiers privés. Sur la base de l'analyse de la Police cantonale, la Préfecture apprécie la nécessité d'émettre des directives d'ordre public

(voire d'interdire l'événement). S'il s'agit d'un établissement public, des charges peuvent lui être imposées conformément à la LEPu, en coordination avec le SPoCo.

1. Cette soirée « Résistance » fait elle l'objet d'une autorisation et, si oui, qui l'a délivrée ?
Compte tenu du cadre d'autorisation de l'exploitation de Fri-Son expliqué en introduction, les activités qui s'y déroulent ne sont soumises à aucune autorisation particulière. Il en va donc ainsi pour la soirée en question.

Cette soirée a fait toutefois l'objet d'une analyse de la Police cantonale, qui a émis à l'intention de la Préfecture de la Sarine un préavis positif avec conditions. En tant que titulaire de la patente H, la secrétaire générale de l'association Fri-Son est considérée comme l'organisatrice de la soirée, en collaboration avec le collectif « Ciné résistance », qui en est à l'origine. Il ressort des contacts établis à ce sujet entre la Police cantonale et l'organisatrice que Fri-Son renforcera son propre dispositif de sécurité.

En fonction de cette analyse, la Préfecture de la Sarine a édicté des directives dans ce sens à l'intention de Fri-Son.

2. A combien se chiffreront les coûts de sécurité à prévoir avec la venue d'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme et qui les assumera ?

Le dispositif de sécurité mis en place par Fri-Son est à sa charge. La Police cantonale déploiera pour sa part un dispositif adapté afin d'assurer le bon déroulement de la manifestation. Pour des raisons de sécurité, le Conseil d'Etat ne communique pas la nature de ce dispositif, et ne peut en évaluer le coût exact.

3. Selon son site internet, Fri-Son est financé par l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 27 % de son budget. Cette association bénéficie-t-elle de quelconques subventions (en espèces ou en nature) de la part du Canton de Fribourg ? Si oui, de combien par année pour les dix dernières années ?

L'Etat de Fribourg ne subventionne pas les activités ordinaires de Fri-Son. Les montants octroyés par le Service de la culture de l'Etat de Fribourg à Fri-Son concernent uniquement des subventions ponctuelles à la création pour des résidences en faveur des musiques actuelles. Ces aides permettent à un groupe de musique ou un artiste fribourgeois de préparer un programme de concert dans des conditions professionnelles, lors de résidences de 1 à 4 jours, et constituent donc une contrepartie pour la mise à disposition par Fri-Son de son infrastructure.

Les aides octroyées depuis 2017 sont les suivantes :

- > 2017 : 13'750 francs pour 3 résidences
- > 2018 : 9700 francs pour 2 résidences
- > 2019 : 10'000 francs pour 2 résidences
- > 2020 : 10'880 francs pour 2 résidences
- > 2021 : 10'000 francs pour 2 résidences
- > 2022 : 10'000 francs pour 2 résidences
- > 2023 : 20'670 francs pour 3 résidences
- > 2024 : 31'060 francs pour 4 résidences

Un soutien à la saison culturelle est quant à lui octroyé par la Loterie romande.

4. *Quelles appréciations le Conseil d'Etat fait-il de la venue dans le canton d'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme ?*

La liberté d'opinion et d'information ainsi que la liberté de réunion sont consacrées par la Constitution fédérale (articles 16 et 22) et par la Constitution du canton de Fribourg (articles 19 et 24). Dès lors que la manifestation respecte les conditions générales et particulières qui sont faites à l'organisateur de la soirée, le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer sur sa tenue, ni sur la présence de la députée européenne Rima Hassan ou d'autres intervenant-e-s. L'existence de procédures à son encontre, qui à la connaissance du Conseil d'Etat n'ont pas à ce jour abouti à une condamnation entrée en force, n'est pas, à ce stade, de nature à infléchir la retenue du Conseil d'Etat en regard des principes de liberté d'opinion et de réunion.

5. *Comment le Conseil d'Etat juge-t-il le fait qu'une élue étrangère poursuivie pour apologie du terrorisme puisse tenir une conférence dans le Canton de Fribourg alors qu'un conseiller fédéral suisse (M. Ignazio Cassis) a été contraint d'annuler sa visite à l'Université de Fribourg il y a quelques semaines, sous pression probablement des mêmes activistes pro-Hamas ?*

Comme il l'explique dans sa réponse à la question 2024-GC-282 « Le canton de Fribourg et son université incapables d'assurer la sécurité d'un conseiller fédéral ? », le Conseil d'Etat réfute l'idée selon laquelle le Chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) aurait été contraint d'annuler sa visite prévue le 19 novembre 2024. Le dispositif sécuritaire était adapté au contexte et avait reçu la validation du Service fédéral de sécurité (SFS) de fedpol. C'est en parfaite connaissance de ce contexte que le DFAE a finalement pris la décision d'annuler cette visite, pour un faisceau de motifs que le Conseil d'Etat n'a pas à commenter. La tenue à Fri-Son d'une conférence de nature militante, qui d'ailleurs n'est pas centrée sur la personne de la députée européenne Rima Hassan, est sans comparaison possible avec cette visite annulée.

6. *Comment le Conseil d'Etat compte-t-il s'assurer qu'aucun propos constituant une infraction pénale, en particulier des propos antisémites, ne soit tenu lors de cette soirée ?*

Pour des raisons de sécurité, le Conseil d'Etat ne peut pas donner d'information sur les mesures propres à vérifier le respect de l'ordre juridique suisse lors de cette soirée. Il rappelle néanmoins qu'il accorde une grande importance à la prévention de tout type de discrimination raciale. L'organisateur a été rappelé à sa responsabilité de prévenir, notamment, la tenue de propos injurieux ou haineux qui soient contraires au code pénal suisse, en particulier aux art. 259 et 261 bis CP. D'éventuelles infractions à ces normes pénales seront, cas échéant, dénoncées.

—

Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischer Vorstoss

Anfrage 2025-GC-10

Nachteilsausgleichsmassnahmen: Wo stehen wir?

Urheber:	Emonet Gaétan
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	16.01.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	16.01.2025
Antwort des Staatsrats:	18.03.2025

I. Anfrage

Entsprechend den Richtlinien des Staatsrats vom Juli 2016, die sich auf das Schulgesetz von 2014 stützen, können auf Gesuch (Formular 127) hin Nachteilsausgleichsmassnahmen (NAM) gewährt werden.

Diese Massnahmen richten sich an Schülerinnen und Schüler mit einer nachgewiesenen Behinderung und/oder Funktionsstörung, die von einer von der Direktion anerkannten Fachperson (Schulpsychologin/Schulpsychologe, Logopädin/Logopäde, Ärztin/Arzt...) diagnostiziert worden ist bzw. sind. NAM werden gewährt, wenn die Schülerinnen und Schüler fähig sind, die Lernziele und Anforderungen des Lehrplans zu erreichen.

Die NAM umfassen formale Anpassungen der Arbeitsbedingungen, des Unterrichts und der Prüfungen sowie das Bereitstellen von Hilfsmitteln. Dazu gehören beispielsweise ein Zeitzuschlag für schriftliche Arbeiten und Prüfungen, Anpassungen der Aufgabenstellungen oder Prüfungsformen, die Zulassung von technischen Hilfsmitteln oder eine angepasste Gestaltung des Raumes.

Die NAM werden an die jeweilige Situation der Schülerinnen und Schüler angepasst und berücksichtigen deren besondere schulischen Bedürfnisse, wobei gleichzeitig der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben muss. Sie können folglich nicht sämtliche behinderungsbedingten Nachteile beheben. Die NAM werden in regelmässigen Abständen vom Netzwerk und der Schuldirektion neu beurteilt. Beim Übertritt von der Primarschule in die Orientierungsschule (OS) wird die Situation des Schülers oder der Schülerin analysiert, was zu einer Neubeurteilung durch die OS-Schuldirektorin oder den OS-Schuldirektor führt. Die NAM stellen keine Bevorzugung dar. Sie werden nicht im Schulzeugnis vermerkt.

Sieben Jahre später erscheint es mir angemessen und wichtig, ihre Auswirkungen und ihre Entwicklung zu überprüfen. Es scheint, dass die Schuldirektionen auf Antrag der Eltern (Formular 127) nach einer Diagnose durch eine Fachperson (Schulpsychologin/Schulpsychologe, Logopädin/Logopäde, Ärztin/Arzt usw.) Vorschläge für Massnahmen machen, die dann von den Schuldirektionen genehmigt werden.

Angesichts des spektakulären Anstiegs der Anzahl Schülerinnen und Schüler mit NAM und der Stimmen von Lehrpersonen, die zunehmend mit der Komplexität der zu bewältigenden

Situationen konfrontiert sind, ersuche ich dem Staatsrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. Die im ersten, zweiten und dritten Zyklus gewährten NAM fallen in den Zuständigkeitsbereich der Schuldirektionen. Wie verschafft sich der Staatsrat einen Überblick über die aktuelle Situation?
2. Beabsichtigt die BKAD, diesbezüglich eine detaillierte Jahresstatistik zu veröffentlichen? Wenn nein, wieso nicht? Wie kann man ohne dieses Monitoringinstrument die Entwicklung dieser NAM beurteilen?
3. Warum sind die NAM nicht Teil des Konzepts der inklusiven Schule? Dadurch ändert sich der Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler, die von der inklusiven Schule betroffen sind, und andere Statistiken werden verfälscht. Wie denkt der Staatsrat darüber?
4. Wenn mehrere Schülerinnen und Schüler mit NAM in der gleichen Klasse unterrichtet werden, führt dies zu einem Mehraufwand an Arbeits- und Verwaltungszeit für die Lehrperson (Organisation von Netzwerken, Beziehung zu den Schülerinnen und Schülern und den Eltern usw.). Dennoch erhält die Lehrperson keine zusätzliche Hilfe oder Unterstützung. Ist sich der Staatsrat dieser Überlastung, mit der die Lehrpersonen konfrontiert sind, bewusst? Welche konkreten Mittel schlägt er vor, um sie zu entlasten?
5. Die Fachpersonen stellen Diagnosen und schlagen individualisierte und kumulative Massnahmen vor, um die Schülerinnen und Schüler in ihrer Schullaufbahn zu unterstützen. Diese NAM werden derzeit einseitig aus der Sicht der Fachpersonen formuliert. Nicht berücksichtigt werden die Durchführbarkeit in der Klasse oder die Sicht der Lehrperson. Könnte das Formular 127 diesbezüglich einfach angepasst werden, um NAM anzubieten, die in Zusammenarbeit mit dem Lehrpersonenteam durch Standardformulierungen (wie Dropdown-Menüs oder Datenbanken) verfasst werden? Dies würde das Verständnis verbessern und die Anwendung im Unterricht erleichtern.
6. Offiziell sollten die NAM gemäss den Richtlinien vom Juli 2016 in regelmässigen Abständen, grundsätzlich einmal pro Jahr, neu beurteilt werden. Wird diese Frist in der Praxis regelmässig und problemlos eingehalten? Verfügen die Schuldirektionen über ausreichende Ressourcen, um solche Neubeurteilungen unter Einbezug der betroffenen Fachpersonen durchzuführen?
7. Entsprechen die NAM, so wie sie heute existieren, letztendlich dem Grundsatz der «Verhältnismässigkeit», wie es in den Richtlinien des Staatsrats vom Juli 2016 in Artikel 3 Abs. 1 verlangt wird?
8. Wie werden die NAM in den Nachbarkantonen gehandhabt?

Referenzen:

<https://www.fr.ch/formation-et-ecoles/osso/elevs-a-besoins-particuliers/compensation-des-desavantages-a-lecole-obligatoire>

<https://www.fr.ch/document/35286>

<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-08/demande-doctroi-de-mesures-de-compensation-des-desavantages.pdf>

II. Antwort des Staatsrats

Der oben angegebene 3. Link verweist auf ein veraltetes Dokument für den französischsprachigen Kantonsteil. Das neue Formular 127 ([Demande d'octroi de mesures de compensation des désavantages à l'école obligatoire \(DOCX, 122.16k\)](#)) sind unter dem 1. Link der obenstehenden Referenzen zu finden.

- 1. Die im ersten, zweiten und dritten Zyklus gewährten NAM fallen in den Zuständigkeitsbereich der Schuldirektionen. Wie verschafft sich der Staatsrat einen Überblick über die aktuelle Situation?*

Der Staatsrat verschafft sich einen Überblick über die Situation, indem er sich auf die Verwaltungsinstrumente stützt, die den Unterrichtsämtern zur Verfügung stehen.

Um die Anzahl der Schülerinnen und Schüler zu ermitteln, die von einer Nachteilsausgleichsmassnahme betroffen sind, stützt sich das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht auf die Software Primeo und das Buchhaltungsdokument, mit dem die Schuldirektionen die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf angeben können. Das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht stützt sich bei der Erhebung der statistischen Daten auf die Koordinationsstelle für Nachteilsausgleichsmassnahmen.

Künftig wird das Schulverwaltungssystem ISA NAM ebenfalls die Erfassung der Anzahl betroffener Schülerinnen und Schüler ermöglichen.

- 2. Beabsichtigt die BKAD, diesbezüglich eine detaillierte Jahresstatistik zu veröffentlichen? Wenn nein, wieso nicht? Wie kann man ohne dieses Monitoringinstrument die Entwicklung dieser NAM beurteilen?*

Zunächst gilt es festzuhalten, dass eine Nachteilsausgleichsmassnahme eine individuell auf eine Schülerin oder einen Schüler zugeschnittene Massnahme ist. In diesem Sinne entspricht sie den klar identifizierten spezifischen schulischen Bedürfnissen von Schülerinnen und Schülern.

Da die Gewährung einer Nachteilsausgleichsmassnahme in der Zuständigkeit der Schuldirektionen liegt, erscheint eine jährliche Veröffentlichung von Statistiken auf kantonaler Ebene nicht sinnvoll. Die Analyse der Statistik veranschaulicht beispielsweise, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Schülerbestand der Schulkreise und der Anzahl der Schülerinnen und Schüler gibt, die eine Nachteilsausgleichsmassnahme erhalten. Statistiken können auf lokaler Ebene oder auf Schulebene für die Schuldirektionen im Hinblick auf die Analyse der pädagogischen Praxis nützlich sein.

Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Schülerinnen und Schüler an einer Schule und derjenigen, die eine Nachteilsausgleichsmassnahme erhalten, kann jederzeit ermittelt werden.

- 3. Warum sind die NAM nicht Teil des Konzepts der inklusiven Schule? Dadurch ändert sich der Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler, die von der inklusiven Schule betroffen sind, und andere Statistiken werden verfälscht. Wie denkt der Staatsrat darüber?*

Der Grundgedanke bzw. das Konzept der inklusiven bzw. integrativen Schule bezieht sich auf alle Schülerinnen und Schüler, die an einer obligatorischen Schule unterrichtet werden, und betrifft somit auch solche, denen eine Nachteilsausgleichsmassnahme gewährt wird. Bei der Umsetzung der inklusiven Schule bemühen sich die Ämter für obligatorischen Unterricht, den

schulischen Bedürfnissen aller Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden, ungeachtet ihrer Schwierigkeiten, Störungen, Behinderungen oder anderer zu berücksichtigenden Faktoren.

4. *Wenn mehrere Schülerinnen und Schüler mit NAM in der gleichen Klasse unterrichtet werden, führt dies zu einem Mehraufwand an Arbeits- und Verwaltungszeit für die Lehrperson (Organisation von Netzwerken, Beziehung zu den Schülerinnen und Schülern und den Eltern usw.). Dennoch erhält die Lehrperson keine zusätzliche Hilfe oder Unterstützung. Ist sich der Staatsrat dieser Überlastung, mit der die Lehrpersonen konfrontiert sind, bewusst? Welche konkreten Mittel schlägt er vor, um sie zu entlasten?*

Da eine Nachteilsausgleichsmassnahme individuell gewährt wird, können tatsächlich mehrere Schülerinnen und Schüler einer Klasse betroffen sein. Allerdings unterstützen auch die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen die Schülerinnen und Schüler durch gezielte Interventionen. In Situationen, in denen die Schülerin oder der Schüler von einem technischen Hilfsmittel profitiert, begleiten spezialisierte Fachpersonen oder Fachpersonen der Sonderpädagogik die Einführung der Hilfsmittel. Die Art der Unterstützung variiert also je nach Situation.

Auf Schulebene fördert die Schuldirektion das universelle Lernkonzept und die differenzierende Pädagogik, indem sie die Lehrpersonen dazu anregt, Unterrichtsmethoden anzuwenden, die allen Schülerinnen und Schülern den Zugang zum Lernen ermöglichen. Diese kollektiven Praktiken, die möglichst vielen Schülerinnen und Schülern zugutekommen, sind ein erster Schritt, um die Anzahl der individuell zu ergreifenden Nachteilsausgleichsmassnahmen zu verringern.

5. *Die Fachpersonen stellen Diagnosen und schlagen individualisierte und kumulative Massnahmen vor, um die Schülerinnen und Schüler in ihrer Schullaufbahn zu unterstützen. Diese NAM werden derzeit einseitig aus der Sicht der Fachpersonen formuliert. Nicht berücksichtigt werden die Durchführbarkeit in der Klasse oder die Sicht der Lehrperson. Könnte das Formular 127 diesbezüglich einfach angepasst werden, um NAM anzubieten, die in Zusammenarbeit mit dem Lehrpersonenteam durch Standardformulierungen (wie Dropdown-Menüs oder Datenbanken) verfasst werden? Dies würde das Verständnis verbessern und die Anwendung im Unterricht erleichtern.*

Ein Gesuch für eine Nachteilsausgleichsmassnahme wird, wie jede Massnahme zur Beantragung von Unterstützungsmassnahmen, von den Eltern gestellt, oft mit Unterstützung von schulischen und/oder pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen. Zur Bestätigung einer nachgewiesenen Behinderung und/oder einer diagnostizierten Funktionsstörung ist ein Gutachten einer von der Direktion anerkannten Fachperson erforderlich. Da die Nachteilsausgleichsmassnahme individuell gewährt wird, ist es einleuchtend, dass die damit verbundenen Elemente den Bedürfnissen der Schülerin oder des Schülers entsprechen.

Es obliegt der Schuldirektion, die für die Gewährung einer Nachteilsausgleichsmassnahme zuständig ist, sich über die schulische Situation der Schülerin oder des Schülers zu informieren und die Mitglieder des Netzwerks einzubeziehen, bevor sie ihren Entscheid trifft. Die Organisation eines Netzwerktreffens soll es jedem Mitglied, auch der Lehrperson, ermöglichen, über die Situation der Schülerin oder des Schülers zu berichten, die Auswirkungen der Behinderung und/oder Funktionsstörung auf den Lernerfolg der Schülerin oder des Schülers im schulischen Kontext zu bewerten und gemeinsam die zu ergreifenden Massnahmen festzulegen.

Im Entscheidungsteil des Formulars 127 kann die Schuldirektion die mit allen Mitgliedern des Netzwerks besprochenen umzusetzenden Massnahmen bestätigen.

In den letzten Jahren hat sich eine bedeutende Entwicklung vollzogen. Ursprünglich war es üblich, dass die Fachpersonen einseitig eine Checkliste mit Massnahmen, die die Schule umzusetzen hat, übermittelten. Diese Praxis wurde von den Schuldirektionen und Lehrpersonen stark in Frage gestellt, da sie sich vor vollendete Tatsachen gestellt sahen, ohne gemeinsame Überlegungen anzustellen und bereits eingeleitete Massnahmen für die betroffenen Schülerinnen und Schüler oder die gesamte Klasse zu berücksichtigen. Das den Fachpersonen zur Verfügung gestellte [Dokument für das Gutachten zum Nachteilsausgleich \(NA\) und Anleitung \(DOCX, 104.75k\)](#), das seit Sommer 2022 verfügbar ist, verdeutlicht, was von ihnen erwartet wird.

6. *Offiziell sollten die NAM gemäss den Richtlinien vom Juli 2016 in regelmässigen Abständen, in der Regel einmal pro Jahr, neu beurteilt werden. Wird diese Frist in der Praxis regelmässig und problemlos eingehalten? Verfügen die Schuldirektionen über ausreichende Ressourcen, um solche Neubeurteilungen unter Einbeziehung der betroffenen Fachpersonen durchzuführen?*

Während die Entscheidung über die Gewährung einer Nachteilsausgleichsmassnahme bei der Schuldirektion liegt, obliegt ihre Umsetzung dem pädagogischen Team. Die Beurteilung der Situation ist die Aufgabe aller Mitglieder des Netzwerks, die bei Bedarf die Schuldirektion um eine Neubeurteilung ersuchen können. Im Formular 127 vermerkt die Schuldirektion die Geltungsdauer der gewährten Massnahmen. Das Formular 127 enthält zudem zwei Anhänge, die eine Verlängerung der gewährten Massnahmen bzw. einen Vorschlag für eine Änderung der gewährten Massnahmen ermöglichen.

7. *Entsprechen die NAM, so wie sie heute existieren, letztendlich dem Grundsatz der «Verhältnismässigkeit», wie es in den Richtlinien des Staatsrats vom Juli 2016 in Artikel 3 Abs. 1 verlangt wird?*

Es ist Aufgabe der Schuldirektion bzw. der Mitglieder des Netzwerks der Schülerin oder des Schülers, bei der Bearbeitung des Antrags auf Nachteilsausgleichsmassnahmen die Frage der Verhältnismässigkeit der beantragten Massnahmen zu prüfen. Dazu ordnen sie die Auswirkungen der beantragten Massnahmen in den Kontext der Lehr- und Lernumgebung und der bereits angewandten Praktiken ein.

8. *Wie werden die NAM in den Nachbarkantonen gehandhabt?*

Die Nachteilsausgleichsmassnahmen haben ihren Ursprung im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, Art. 2, Abs. 1). Sie werden daher in allen Schweizer Kantonen umgesetzt. Die Westschweizer und lateinischen Kantone (Westschweizer Kantone und das Tessin) haben über die CIIP das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) beauftragt, die Umsetzung dieses Konzepts zu unterstützen. Die betroffenen Kantone verweisen daher auf das SZH, das unter anderem [Informationsblätter](#) für französisch- und deutschsprachige Lehrpersonen verfasst hat. Der folgende Link führt zur Seite über Massnahmen zum Nachteilsausgleich auf der SZH-Website: <https://www.csps.ch/themen/nachteilsausgleich>.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2025-GC-10

Les mesures de compensation des désavantages (MCD) : où en sommes-nous?

Auteur :	Emonet Gaétan
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	16.01.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	16.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	18.03.2025

I. Question

Les mesures de compensation des désavantages (ci-après : MCD), octroyées au moyen du formulaire 127, ont été introduites par une directive du Conseil d'Etat de juillet 2016 faisant notamment référence à la nouvelle loi scolaire de septembre 2014.

Ces mesures concernent les élèves en situation de handicap attesté et/ou qui présentent un trouble fonctionnel diagnostiqué et attesté par un-e des spécialistes reconnu-e-s par la direction (psychologue scolaire, logopédiste, médecin, etc.). Pour bénéficier de cette mesure de soutien, l'élève doit être susceptible d'atteindre les objectifs d'apprentissage et les exigences fixés par le plan d'études.

Les MCD sont des adaptations formelles du mode de travail, d'enseignement et des évaluations ainsi que la mise à disposition de moyens auxiliaires. En font partie par exemple la prolongation du temps accordé pour les travaux écrits et les évaluations, les adaptations des tâches et des modalités d'évaluation, l'autorisation de moyens techniques auxiliaires et l'aménagement de l'espace.

Les MCD sont adaptées à la situation individuelle de l'élève et prennent en compte ses besoins spécifiques tout en respectant le principe de la proportionnalité. Elles ne sauraient supprimer tous les désavantages liés au handicap. Les MCD font l'objet d'une réévaluation à intervalles réguliers, par le réseau et la direction de l'établissement scolaire. Lors du passage entre l'école primaire et celle du cycle d'orientation (ci-après : CO), une analyse de la situation de l'élève aboutit à une nouvelle décision par la directrice ou le directeur du CO. Les MCD ne sont pas des traitements de faveur. Elles ne figurent pas dans le bulletin scolaire.

Sept ans plus tard, il me semble opportun et important de s'arrêter et d'analyser leur impact et leur évolution. Il apparaît que ces MCD sont octroyées par les directions d'école, sur demande des parents (formulaire 127), après un diagnostic posé par un expert tel qu'un-e logopédiste, un-e psychomotricien-ne, un-e ergothérapeute, un-e psychologue, etc. Cet expert formule des propositions de mesures, qui sont ensuite acceptées par les directions.

A la suite de l'augmentation spectaculaire du nombre d'élèves au bénéfice de MCD et des voix d'enseignant-e-s de plus en plus interpellé-e-s par la complexité des situations à gérer, je remercie par avance le Conseil d'Etat de ses réponses à mes questions.

1. Les MCD octroyées au cycle I, II et III étant du ressort des directions d'école, comment le Conseil d'Etat fait-il pour avoir une vision globale de la situation actuelle ?
2. La DFAC entend-elle publier des statistiques annuelles détaillées à ce sujet ? Si non, pourquoi ? Sans cet outil de monitoring, comment est-il possible d'évaluer l'évolution de ces MCD ?
3. Pourquoi les MCD ne font-elles pas partie du concept de l'école inclusive ? Cela modifie le pourcentage d'élèves touchés par l'école inclusive et fausse les autres statistiques. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?
4. Lorsque plusieurs élèves au bénéfice de MCD se retrouvent dans une même classe, cela génère une augmentation du temps de travail et de gestion de la classe de l'enseignant-e (organisation de réseaux, relation avec l'élève et les parents, etc.). Pourtant, l'enseignant-e ne bénéficie d'aucune aide ni soutien supplémentaire. Le Conseil d'Etat est-il conscient de cette surcharge à laquelle les enseignant-e-s doivent faire face ? Quels moyens concrets propose-t-il pour les soulager ?
5. Les expert-e-s posent des diagnostics et proposent des mesures individualisées et cumulatives pour soutenir les élèves dans leur parcours scolaire. Ces MCD sont actuellement formulées du point de vue des expert-e-s, de manière unilatérale. Ne sont pas pris en compte la faisabilité en classe ni le point de vue de l'enseignant-e. En ce sens, le formulaire 127 pourrait-il être simplement adapté afin de proposer des MCD rédigées en collaboration avec l'équipe pédagogique par le biais de formulations standard (de type menu déroulant ou banque de données) ? Cela améliorerait la compréhension et faciliterait l'application en classe.
6. Officiellement, les MCD devraient être évaluées à intervalles réguliers, en principe une fois par année, selon la directive de juillet 2017. Dans la pratique, ce délai est-il régulièrement et facilement respecté ? Les directions d'école ont-elles les ressources suffisantes pour mener de telles réévaluations en y incluant les professionnel-le-s concerné-e-s ?
7. In fine, les MCD telles qu'elles existent aujourd'hui respectent-elles la notion de « proportionnalité » citée dans la directive du Conseil d'Etat de juillet 2016 à l'article 3, alinéa 1 ?
8. Comment les MCD sont-elles gérées dans les cantons voisins ?

Références :

<https://www.fr.ch/formation-et-ecoles/osso/elevés-a-besoins-particuliers/compensation-des-desavantages-a-lecole-obligatoire>

<https://www.fr.ch/document/35286>

<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-08/demande-doctroi-de-mesures-de-compensation-des-desavantages.pdf>

II. Réponse du Conseil d'Etat

La 3^{ème} référence mentionnée ci-dessus renvoie à un document obsolète pour la partie francophone. Le nouveau formulaire 127 [Demande d'octroi de mesures de compensation des désavantages à l'école obligatoire \(DOCX, 122.16k\)](#) se trouve sur la page de la 1^{ère} référence ci-dessus.

1. Les MCD octroyées au cycle I, II et III étant du ressort des directions d'école, comment le Conseil d'Etat fait-il pour avoir une vision globale de la situation actuelle ?

Le Conseil d'Etat a une vision globale de la situation en se basant sur les outils de gestion à disposition des services de l'enseignement.

Pour connaître le nombre d'élèves concerné-e-s par une mesure de compensation des désavantages, le service de l'enseignement obligatoire de langue française s'appuie sur le logiciel Primeo et le document de comptabilité permettant aux directions d'école de mentionner le nombre d'élèves à besoins éducatifs particuliers. Le service de l'enseignement obligatoire alémanique s'appuie sur le bureau de coordination des mesures de compensation des désavantages pour recenser les données statistiques.

A l'avenir, le déploiement d'ISA MDS permettra également d'indiquer le nombre d'élèves concerné-e-s.

2. La DFAC entend-elle publier des statistiques annuelles détaillées à ce sujet ? Si non, pourquoi ? Sans cet outil de monitoring, comment est-il possible d'évaluer l'évolution de ces MCD ?

Tout d'abord, il semble nécessaire de préciser qu'une mesure de compensation des désavantages est une mesure accordée individuellement à une ou un élève. Dans ce sens, elle répond aux besoins spécifiques d'élèves clairement identifiés.

L'octroi d'une mesure de compensation des désavantages étant de la responsabilité des directions d'école, une publication de statistiques annuelles ne semble pas pertinente au niveau cantonal. L'analyse des statistiques illustre, par exemple, qu'il n'y a pas de corrélation entre l'effectif des cercles scolaires et le nombre d'élèves au bénéfice d'une mesure de compensation des désavantages. Les statistiques peuvent être utiles au niveau local, à l'échelle de l'établissement, pour les directions d'école, dans une perspective d'analyse des pratiques pédagogiques.

Le ratio entre le nombre d'élèves scolarisé-e-s et celles et ceux bénéficiant d'une mesure de compensation des désavantages peut être fait en tout temps.

3. Pourquoi les MCD ne font-elles pas partie du concept de l'école inclusive ? Cela modifie le pourcentage d'élèves touché-e-s par l'école inclusive et fausse les autres statistiques. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

Le concept d'école inclusive concerne l'ensemble des élèves scolarisé-e-s à l'école obligatoire et concerne par conséquent les élèves au bénéfice d'une mesure de compensation des désavantages. Les services de l'enseignement obligatoire s'attellent, dans la mise en œuvre de l'école inclusive, à répondre aux besoins de l'ensemble des élèves, quels que soient leurs difficultés, troubles, handicaps ou autres éléments à prendre en compte.

4. *Lorsque plusieurs élèves au bénéfice de MCD se retrouvent dans une même classe, cela génère une augmentation du temps de travail et de gestion de la classe de l'enseignant-e (organisation de réseaux, relation avec l'élève et les parents, etc.). Pourtant, l'enseignant-e ne bénéficie d'aucune aide ni soutien supplémentaire. Le Conseil d'Etat est-il conscient de cette surcharge à laquelle les enseignant-e-s doivent faire face ? Quels moyens concrets propose-t-il pour les soulager ?*

Une mesure de compensation des désavantages étant accordée individuellement, plusieurs élèves peuvent effectivement se retrouver dans une même classe. Cependant, les professionnel-le-s pédago-thérapeutiques soutiennent également les élèves par leurs interventions spécifiques. Dans les situations où l'élève bénéficie d'un moyen technique auxiliaire, les personnes ressources voire les enseignant-e-s spécialisé-e-s accompagnent la mise en place des outils. Les formes de soutien varient donc selon les situations.

Au niveau de l'établissement, la direction d'école promeut la conception universelle de l'apprentissage et la pédagogie différenciée en incitant les enseignant-e-s à mettre en œuvre des pratiques pédagogiques qui permettent à l'ensemble des élèves d'avoir accès aux apprentissages. Ces pratiques collectives servant au plus grand nombre sont une première mesure visant à diminuer le nombre de mesures de compensation des désavantages à mettre en place individuellement.

5. *Les expert-e-s posent des diagnostics et proposent des mesures individualisées et cumulatives pour soutenir les élèves dans leur parcours scolaire. Ces MCD sont actuellement formulées du point de vue des expert-e-s, de manière unilatérale. Ne sont pas pris en compte la faisabilité en classe ni le point de vue de l'enseignant-e. En ce sens, le formulaire 127 pourrait-il être simplement adapté afin de proposer des MCD rédigées en collaboration avec l'équipe pédagogique par le biais de formulations standard (de type menu déroulant ou banque de données) ? Cela améliorerait la compréhension et faciliterait l'application en classe.*

Une demande de mesure de compensation des désavantages, comme toute mesure de demande d'aide, est déposée par les parents, souvent avec le soutien des professionnel-le-s de l'école et/ou pédago-thérapeutiques. Une attestation d'un-e spécialiste reconnu-e par la Direction est nécessaire pour valider une situation de handicap attestée et/ou un trouble fonctionnel diagnostiqué. La mesure de compensation des désavantages étant accordée individuellement, il est logique que les éléments qui l'accompagnent répondent aux besoins de l'élève.

Il appartient à la direction d'école, responsable de la décision d'octroi de la mesure de compensation des désavantages, de s'enquérir de la situation scolaire de l'élève et de mobiliser les membres du réseau avant de rendre sa décision. L'organisation d'une séance de réseau doit permettre à chaque membre, y compris l'enseignant-e, de témoigner de la situation de l'élève, d'évaluer les répercussions du handicap et/ou du trouble sur les apprentissages de l'élève dans le contexte scolaire et de déterminer collectivement les mesures à mettre en place.

Dans la partie décisionnelle, le formulaire 127 permet à la direction d'école de valider les mesures à mettre en œuvre, discutées avec l'ensemble des membres du réseau.

Une évolution significative a eu lieu ces dernières années. Initialement, il était courant que les spécialistes transmettent unilatéralement une liste à cocher des mesures à mettre en place par

l'école. Cette pratique a été fortement remise en question par les directions d'école et le corps enseignant qui se voyait mis devant le fait accompli, sans réflexion commune et prise en compte des mesures déjà mises en place, pour l'élève concerné-e ou pour toute la classe. Le document mis à disposition des spécialistes [Document pour l'expertise en matière de compensation de désavantages \(CdD\) et guide d'utilisation \(DOCX, 104.75k\)](#) disponible depuis l'été 2022, clarifie ce qui est attendu de leur part.

6. Officiellement, les MCD devraient être évaluées à intervalles réguliers, en principe une fois par année, selon la directive de juillet 2017. Dans la pratique, ce délai est-il régulièrement et facilement respecté ? Les directions d'école ont-elles les ressources suffisantes pour mener de telles réévaluations en y incluant les professionnel-le-s concerné-e-s ?

Si la décision d'octroi d'une mesure de compensation des désavantages appartient à la direction d'école, son application revient à l'équipe pédagogique. L'appréciation de la situation appartient à l'ensemble des membres du réseau qui peuvent solliciter la direction pour une nouvelle évaluation. Dans la partie décisionnelle du formulaire 127, la direction précise la durée de validité d'application des mesures octroyées. Le formulaire 127 propose également deux annexes qui permettent d'une part une décision de prolongation des mesures octroyées et, d'autre part, une proposition de modification des mesures octroyées.

7. In fine, les MCD telles qu'elles existent aujourd'hui respectent-elles la notion de « proportionnalité » citée dans la directive du Conseil d'Etat de juillet 2016 à l'article 3, alinéa 1 ?

Il appartient à la direction d'école, respectivement aux membres du réseau de l'élève, d'évaluer la question de la proportionnalité des mesures demandées lors du traitement d'une demande de mesures de compensation des désavantages, en analysant la mise en perspective des répercussions des mesures demandées avec le contexte d'enseignement-apprentissage et les pratiques/mesures/moyens déjà mis en place.

8. Comment les MCD sont-elles gérées dans les cantons voisins ?

Les mesures de compensation des désavantages tiennent leur origine dans la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand, art. 2, al.1). Elles sont donc mises en œuvre dans tous les cantons suisses. Les cantons romands et latin, par l'intermédiaire de la CIIP, ont mandaté le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) pour soutenir la mise en œuvre de ce concept. Les cantons concernés se réfèrent ainsi au CSPS qui a notamment rédigé des [fiches d'information](#) informatisées (e-fiches), destinées aux enseignant-e-s francophones et alémaniques. Le lien suivant donne accès à la page destinée aux mesures de compensation des désavantages, sur le site du CSPS : <https://www.csps.ch/themes/compensation-des-desavantages>.

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2025-GC-16

Neues Rahmenabkommen mit der EU: Kosten für den Kanton Freiburg bezüglich der Studiengebühren

Urheber:	Bortoluzzi Flavio / Mesot Roland
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	22.01.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	22.01.2025
Antwort des Staatsrats:	18.03.2025

I. Anfrage

Der Bundesrat hat am 20. Dezember 2024 den Abschluss der Verhandlungen zu einem neuen Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) verkündet.

Im Rahmen dieser Verhandlungen haben die Unterhändler die Schweiz gemäss den vom Bundesrat veröffentlichten Informationsblättern dazu verpflichtet, Studierende aus der EU bei den Studiengebühren von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Studierende aus der Schweiz. Damit wird die heutige Praxis der Schweizer Universitäten, namentlich der Universität Freiburg, von ausländischen Studierenden eine höhere Studiengebühr zu verlangen, de facto verboten.

1. Wie viel wird dies den Staat Freiburg pro Jahr kosten?
2. Wie gedenkt der Staat, diese Mehrkosten zu bezahlen?
3. Beabsichtigt er, die Studiengebühren für die Schweizer Studierenden zu erhöhen? Wer wird für die Differenz aufkommen, falls der Staatsrat im umgekehrten Fall die Studiengebühren für ausländische Studierende senkt?
4. Muss aufgrund dieser neuen Verpflichtung ein zusätzliches Budget bereitgestellt werden, um das Studium ausländischer Studierender an der Universität Freiburg zu finanzieren?
5. Sieht der Staatsrat vor, das künftige Rahmenabkommen mit der EU dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung zu unterbreiten, oder ist er bereit, auf dieses kantonale Vorrecht zu verzichten?

II. Antwort des Staatsrats

1. Ein positives Abkommen für die Schweizer Hochschulen

Der materielle Abschluss der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Schweiz ist eine ausgezeichnete Nachricht für die Schweizer Hochschulen. Denn seit dem 1. Januar dieses Jahres ist die Schweiz wieder an Horizon Europe assoziiert, und ab 2026 wird auch die Teilnahme am ITER-Projekt (Kernfusionsforschung) wieder möglich sein. Somit können Forscherinnen und Forscher aus der Schweiz an fast allen Ausschreibungen des Jahres 2025 im Rahmen der Programme Horizon Europe und Digital Europe teilnehmen. Das Abkommen sollte zudem der Schweiz ab 2027 die Teilnahme am Austauschprogramm Erasmus+ ermöglichen, sofern das Bundesparlament die erforderlichen Mittel bewilligt.

Im Jahr 2023 hatte der Staatsrat die Motion 2022-GC-101 «Standesinitiative – Für die Wiederaufnahme der Schweiz in das Forschungsprogramm Horizon Europe» angenommen und ihr mit dem [Dekret](#) über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung für die Wiederaufnahme der Schweiz in das Forschungsprogramm Horizon Europe direkte Folge gegeben. Die [Botschaft](#) zum Dekretsentwurf wies auf die Bedeutung des Forschungsprogramms Horizon Europe für die Freiburger Forschungsinstitutionen hin. Sie erinnerte daran, dass sich die von den Unternehmen, der HES-SO//FR und der Universität Freiburg über das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (RPFI) erhaltenen Finanzmittel laut einer Schätzung der Universität Freiburg auf etwa 20 Millionen Euro für den Zeitraum des 7. Rahmenprogramms (2007–2013) und 35 Millionen Euro für das Rahmenprogramm Horizont 2020 (2014–2020) beliefen. Ende 2022 liefen an der Universität Freiburg 8 *ERC-Grants*-Projekte mit einer Gesamtfinanzierungssumme von ca. 9,2 Millionen Franken, wobei die Finanzierung über mehrere Jahre verteilt ist.

Diese umfangreichen Finanzmittel sind für die Sicherung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Kantons unerlässlich. Horizon Europe ermöglicht zusätzlich zur Finanzierung die Förderung des Aufbaus eines internationalen Forschungsnetzwerks, das für die Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung ist. Ebenso ermöglicht es die Beteiligung von Forscherinnen und Forschern an internationalen Kooperationsprojekten, die für den Zugang zur internationalen Spitzenforschung unverzichtbar sind, und verhindert so die Abwanderung von Talenten aus der Schweiz. Darüber hinaus ist eine Förderung mit einem *ERC-Grant* ein Nachweis für international anerkannte wissenschaftliche Exzellenz, die sowohl den beteiligten Forscherinnen und Forschern als auch den beteiligten Institutionen Prestige und Sichtbarkeit auf internationaler Ebene verleiht.

2. Auswirkungen und Ausgleichsmassnahmen

Wie der Bundesrat präzisiert hat, sieht das ausgehandelte Abkommen insbesondere vor, dass Studierende aus der EU bei den Studiengebühren von universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich behandelt werden sollen wie Studierende aus der Schweiz. Im Gegenzug sollen für Schweizer Studierende in der EU ebenfalls dieselben Bedingungen gelten wie für Studierende aus der EU. Das Gegenseitigkeitsprinzip ist ein grundlegendes Element in den Beziehungen mit der EU und wird auch den Schweizer Studierenden den Zugang zu den Hochschulen der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

Viele Schweizer Hochschulen werden aber – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – mit grossen finanziellen und strukturellen Herausforderungen konfrontiert sein, wenn bei den Studiengebühren nicht mehr zwischen Schweizer und ausländischen Studierenden unterschieden wird. Es müssen auf nationaler Ebene Lösungen gefunden werden, damit die

Qualität, die Kapazitäten und die notwendige Finanzierung der Hochschulen weiterhin gewährleistet bleiben.

Von dieser Herausforderung sind mehrere Schweizer Hochschulen betroffen, insbesondere die beiden ETH (die kürzlich eine Verdreifachung der Studiengebühren für ausländische Studierende beschlossen haben), ebenso die Universität St. Gallen und die Universität der italienischen Schweiz, deren Studiengebühren für ausländische Studierende deutlich höher sind als für Schweizer. An einigen Fachhochschulen gelten je nach der Herkunft der Studierenden ebenfalls unterschiedliche Tarife.

Was den Kanton Freiburg betrifft, so hat der Regierungsausschuss der HES-SO im Oktober 2024 ab dem Studienjahr 2025/26 eine deutliche Erhöhung der Studiengebühren für ausländische Studierende von 500 Franken auf 1050 Franken pro Semester beschlossen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil der Studierenden aus dem Ausland an der HES-SO//FR äusserst gering ist.¹ An der Universität Freiburg beträgt die Differenz derzeit 150 Franken pro Semester. Die HEP|PH FR, die ihre Tätigkeit auf den 1. August 2025 einstellen und vollständig in die Universität integriert werden wird, wendet für ausländische Studierende deutlich höhere Gebühren an, nämlich 4200 Franken pro Semester.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte wie folgt:

1. Wie viel wird dies den Staat Freiburg pro Jahr kosten?

Es laufen Gespräche zwischen dem Bund und den Kantonen darüber, welche Begleitmassnahmen eingeführt werden könnten, um die Auswirkungen der mit der EU ausgehandelten Massnahmen abzuschwächen. Das Thema der Gleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern aus der EU beim Zugang zu den Schweizer Hochschulen ist Teil der Überlegungen. Der Bund dürfte noch vor dem Sommer eine Vernehmlassung zu allen Paketen sowie zu möglichen Begleitmassnahmen eröffnen (siehe auch Antwort auf Frage 5 weiter unten).

2. Wie gedenkt der Staat, diese Mehrkosten zu bezahlen?

Die Frage, ob es zu Mehrkosten kommen wird, ist noch offen. Siehe auch Antwort auf Frage 1.

3. Beabsichtigt er, die Studiengebühren für die Schweizer Studierenden zu erhöhen? Wer wird für die Differenz aufkommen, falls der Staatsrat im umgekehrten Fall die Studiengebühren für ausländische Studierende senkt?

Im Rahmen der Überlegungen des Staatsrats zur Sanierung seiner Finanzen werden derzeit zahlreiche Massnahmen geprüft. Auch die Höhe der Studiengebühren für ausländische und Schweizer Studierende wird geprüft, wobei verschiedene Szenarien verglichen werden. Alle Massnahmen des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen werden vom Staatsrat in die Vernehmlassung geschickt.

Mögliche Begleitmassnahmen des Bundes bleiben, wie in der Antwort auf Frage 1 erwähnt, vorbehalten.

¹ Gemäss dem Vorbudget 2026 der HES-SO//FR werden 12 ausländische Studierende (VZÄ/ECTS) bei einem Gesamtbestand von 2023 Studierenden (VZÄ/ECTS) gezählt, was 0,6% entspricht.

4. *Muss aufgrund dieser neuen Verpflichtung ein zusätzliches Budget bereitgestellt werden, um das Studium ausländischer Studierender an der Universität Freiburg zu finanzieren?*

Siehe Antwort auf Frage 1.

5. *Sieht der Staatsrat vor, das künftige Rahmenabkommen mit der EU dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung zu unterbreiten, oder ist er bereit, auf dieses kantonale Vorrecht zu verzichten?*

Die Entscheidung, die bilateralen Abkommen mit der EU dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, ist nicht Sache des Kantons, sondern fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Gemäss der Medienmitteilung des Bundes vom 20. Dezember 2024 wurde das EDA beauftragt, gemeinsam mit dem EDI, dem EJPD, dem EFD, dem WBF, dem UVEK und der Bundeskanzlei einen Botschaftsentwurf für das Gesamtpaket Schweiz-EU vorzubereiten. Die Botschaft wird das Abkommenspaket, die Anpassung der Schweizer Gesetzgebung und die flankierenden Massnahmen umfassen. Der Bundesrat wird darüber entscheiden müssen, ob er vor der Sommerpause 2025 eine ordentliche Vernehmlassung zum Botschaftsentwurf eröffnen will, bevor der Entwurf voraussichtlich Anfang 2026 dem Parlament unterbreitet wird.

Einen definitiven Entscheid zur Struktur des Pakets und zur Art des Referendums wird der Bundesrat bei der Eröffnung der Vernehmlassung fällen. Der endgültige Entscheid bleibt jedoch bei den eidgenössischen Räten.

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2025-GC-16

Nouvel accord-cadre avec l'UE : coûts pour le Canton de Fribourg par rapport aux taxes d'études

Auteurs :	Bortoluzzi Flavio / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	22.01.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	22.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	18.03.2025

I. Question

Le Conseil fédéral a annoncé le 20 décembre 2024 la fin des négociations en lien avec un nouvel accord-cadre avec l'Union européenne (UE).

Dans le cadre de ces négociations et selon les fiches d'informations publiées par le Conseil fédéral, les négociateurs ont engagé la Suisse afin que celle-ci traite « les étudiants de l'UE sur un pied d'égalité avec les étudiants suisses concernant les taxes d'études dans les hautes écoles universitaires ». Cela interdira de facto la pratique actuelle des universités suisses, et notamment celle de Fribourg, de requérir une taxe d'inscription plus élevée pour les étudiants étrangers.

1. Combien cela coûtera-t-il au Canton de Fribourg par année ?
2. Comment le canton entend-il payer ce surcoût ?
3. Envisage-t-il d'augmenter les taxes d'études des étudiants suisses ? Dans le cas contraire, si le Conseil d'Etat baisse les taxes d'études pour les étudiants étrangers ; qui paiera la différence ?
4. Faudra-t-il allouer un budget complémentaire pour financer les études des étudiants étrangers à l'Université de Fribourg à la suite de cette nouvelle obligation ?
5. D'une manière générale, le Conseil d'Etat prévoit-il de soumettre à la votation du peuple et des cantons le futur accord-cadre avec l'UE ou est-il prêt à renoncer à cette prérogative cantonale ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Un accord positif pour les hautes écoles suisses

La conclusion matérielle des négociations entre l'Union européenne et la Suisse est une excellente nouvelle pour les hautes écoles suisses. En effet, depuis le 1^{er} janvier de cette année, la Suisse est à nouveau associée au paquet Horizon Europe, et la participation au programme ITER (recherche sur la fusion nucléaire) sera à nouveau possible dès 2026. Ainsi, les chercheuses et chercheurs en Suisse peuvent participer à presque tous les appels d'offres de l'année 2025 du programme Horizon Europe et du programme Digital Europe. Concernant le programme d'échanges Erasmus+, l'accord devrait permettre une participation de la Suisse dès 2027, à condition que les moyens nécessaires soient alloués par le Parlement fédéral.

En 2023, le Conseil d'Etat avait accepté la motion 2022-GC-101 « Initiative cantonale - Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe » et y avait donné suite directe par le biais d'un [décret](#) portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe. Le [message](#) accompagnant le projet de décret rappelait notamment l'importance du programme Horizon Europe pour les institutions de recherche fribourgeoises. Il y était rappelé que, selon une estimation de l'Université de Fribourg, les financements obtenus par les entreprises, la HES-SO//FR et l'Université de Fribourg via le programme-cadre de recherche et d'innovation (PCRI) de l'UE montaient à environ 20 millions d'euros pour la période du septième programme-cadre (2007–2013), et 35 millions d'euros pour le programme-cadre Horizon 2020 (2014–2020). A fin 2022, 8 projets *ERC grants* étaient en cours à l'Université de Fribourg pour un financement global d'environ 9,2 millions de francs, financement réparti sur plusieurs années.

Ces moyens importants sont essentiels pour assurer la compétitivité et la capacité d'innovation du canton. Au-delà du financement, Horizon Europe permet de favoriser l'établissement d'un réseau de recherche international, essentiel pour la compétitivité, et la participation de chercheuses et chercheurs à des projets collaboratifs internationaux, indispensables pour accéder à la pointe de la recherche internationale, et ainsi éviter la fuite des talents hors de Suisse. En outre, l'obtention d'un *ERC grant* est un indice d'excellence scientifique au niveau international, qui apporte prestige et visibilité au niveau international tant aux chercheuses et chercheurs qu'aux institutions impliquées.

2. Conséquences et mesures de compensations

Comme l'a précisé le Conseil fédéral, l'accord négocié prévoit notamment que les étudiant-e-s de l'UE doivent être traités de la même manière que les étudiant-e-s suisses en ce qui concerne les taxes d'études des hautes écoles universitaires et spécialisées ; en contrepartie, les étudiant-e-s suisses dans l'UE doivent également être soumis aux mêmes conditions que les étudiant-e-s de l'UE. La réciprocité est un élément fondamental dans les relations avec l'Union européenne et permettra également aux étudiant-e-s suisses d'accéder aux hautes écoles des pays membres de l'UE.

Il est vrai cependant que de nombreuses hautes écoles seront confrontées à des défis financiers et structurels importants, même si c'est à des degrés divers, si l'on ne fait plus de distinction entre les étudiant-e-s nationaux et les étudiant-e-s étrangers en matière de taxes d'études. Des solutions doivent être trouvées au niveau national pour les hautes écoles suisses afin qu'elles puissent continuer à garantir leur qualité, leur capacité et le financement nécessaire.

Plusieurs hautes écoles suisses sont concernées par cette exigence, en particulier les 2 EPF (qui viennent d'adopter un triplement des taxes d'études pour les étudiants étrangers), ainsi que pour les Universités de St-Gall et de la Suisse italienne, dont les montants des taxes d'études pour les étrangers sont largement supérieurs à ceux pour les Suisses. Certaines HES pratiquent également des tarifs différenciés selon la provenance des étudiant-e-s.

Concernant Fribourg, le Comité gouvernemental de la HES-SO a décidé en octobre 2024 une hausse significative des taxes pour les étudiant-e-s étrangers dès la rentrée académique 2025, cette taxe passant de 500 francs à 1 050 francs par semestre. Il convient de relever que le

pourcentage d'étudiant-e-s en provenance de l'étranger à la HES-SO//FR est marginal.¹ L'Université de Fribourg a quant à elle à l'heure actuelle, une différence de 150 francs par semestre. La HEP|PH FR, qui cessera ses activités au 1^{er} août prochain pour être entièrement intégrée à l'Université, applique des tarifs largement supérieurs pour les étrangers, à savoir de 4 200frs par semestre.

Ceci étant rappelé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des Députés :

1. Combien cela coûtera-t-il au Canton de Fribourg par année ?

Des discussions sont en cours entre la Confédération et les cantons quant aux mesures d'accompagnement qui pourraient être mises en place pour atténuer les effets des mesures négociées avec l'UE. La question de l'égalité de traitement pour les ressortissants européens pour l'accès aux hautes écoles suisses fait partie des réflexions. Une mise en consultation de l'ensemble des paquets ainsi que des éventuelles mesures d'accompagnement devrait être lancée par la Confédération avant l'été (cf. réponse à la question 5 ci-dessous).

2. Comment le canton entend-il payer ce surcoût ?

La question de savoir s'il y aura des surcoûts est encore ouverte. Cf réponse à la question 1.

3. Envisage-t-il d'augmenter les taxes d'études des étudiants suisses ? Dans le cas contraire, si le Conseil d'Etat baisse les taxes d'études pour les étudiants étrangers ; qui paiera la différence ?

Dans le cadre des réflexions menées par le Conseil d'Etat pour assainir ses finances, de nombreuses mesures sont en cours d'analyse. La question notamment du montant des taxes d'études des étudiants, étrangers et suisses, doit être étudiée, et plusieurs scénarios seront ainsi comparés. L'ensemble des mesures du PAFE sera soumis à consultation par le Conseil d'Etat.

Restent réservées, comme mentionné dans la réponse à la question 1, des éventuelles mesures d'accompagnement de la Confédération.

4. Faudra-t-il allouer un budget complémentaire pour financer les études des étudiants étrangers à l'Université de Fribourg à la suite de cette nouvelle obligation ?

Cf réponse à la question 1.

5. D'une manière générale, le Conseil d'Etat prévoit-il de soumettre à la votation du peuple et des cantons le futur accord-cadre avec l'UE ou est-il prêt à renoncer à cette prérogative cantonale ?

La décision de soumettre les accords bilatéraux avec l'UE à la votation populaire n'est pas une prérogative cantonale, mais fédérale. Selon le communiqué de presse de la Confédération publié le 20 décembre 2024, le DFAE a été mandaté pour préparer, en collaboration avec le DFI, le DFJP, le DFF, le DEFR, le DETEC et la Chancellerie fédérale, le projet de message sur le paquet global Suisse-UE. Le message portera sur le paquet d'accords, la législation suisse adaptée ainsi que les mesures d'accompagnement. Le Conseil fédéral devra décider

¹ Considérant l'avant-budget 2026 de la HES-SO-FR, il est dénombré 12 EPT/ECTS étudiant-e-s étrangers sur un total de 2023 EPT/ECTS étudiant-e-s, soit 0,6 %

d'ouvrir une consultation ordinaire sur ce projet de message avant l'été 2025, en vue de sa transmission au Parlement probablement au début 2026.

La décision définitive sur la structure du paquet et la nature du référendum sera arrêtée par le Conseil fédéral au moment de l'ouverture de la consultation. La décision finale restera toutefois du ressort des Chambres fédérales.

—

Composition du Grand Conseil Zusammensetzung des Grossen Rates

Mars 2025
März 2025

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (13 membres : 2 Le Centre, 4 PS, 2 PLR-PVL, 4 VEA, 1 UDC) Stadt Freiburg (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 4 SP, 2 FDP-GLP, 4 GB, 1 SVP)			
Altermatt Bernhard, historien, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1977	2020
Berset Christel, déléguée à l'enfance et à la jeunesse, Fribourg	PS/SP	1969	2020
de Weck Antoinette, avocate, Fribourg	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, vice-syndic, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1972	2013
Galley Liliane, spécialiste en prévention et administration publique, Fribourg	VEA/GB	1973	2021
Ingold François, formateur HEP, Fribourg	VEA/GB	1977	2021
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Papaux David, avocat, économiste, informaticien, Fribourg	UDC/SVP	1981	2021
Pfister Vincent, infirmier, Fribourg	VEA/GB	1983	2025
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Bourguillon	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Vuilleumier Marc, ethnologue, coll. sc., Fribourg	VEA/GB	1980	2021
Zurich Simon, juriste, Fribourg	PS/SP	1990	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
2. Sarine-Campagne (23 membres : 5 Le Centre, 5 PS, 6 PLR-PVL, 4 VEA, 3 UDC) Saane-Land (23 Mitglieder : 5 Die Mitte, 5 SP, 6 FDP-GLP, 4 GB, 3 SVP)			
Bapst Pierre-Alain, directeur de Terroir Fribourg, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1979	2021
Berset Alexandre, consultant en gestion du CO ₂ , Lentigny	VEA/GB	1990	2021
Berset Nicolas, comptable, Ferpicloz	UDC/SVP	1983	2023
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-PVL/FDP-GLP	1976	2011
Bronchi Laurent, enseignant, Granges-Paccot	VEA/GB	1965	2024
Clément Christian, ingénieur, Arconciel	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Cotting Charly, agriculteur, Ependes	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2020
Dafflon Hubert, chef d'entreprise, Grolley	Le Centre/Die Mitte	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	Le Centre/Die Mitte	1967	2016
Dorthe Sébastien, avocat, Matran	PLR-PVL/FDP-GLP	1982	2019
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Lepori Sandra, juriste, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1987	2021
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur- Glâne	VEA/GB	1975	2016
Lucie Ménétrety, étudiante, Lentigny	PS/SP	1999	2023
Michel Pascale, sociologue, Neyruz	PS/SP	1976	2023
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	Le Centre/Die Mitte	1975	2016
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Corminboeuf	UDC/SVP	1970	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Rey Alizée, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1987	2021
Savoy Françoise, adjointe de direction CO, Corpataux	PS/SP	1976	2021
Tritten Sophie, juriste, Vuisternens-en-Ogoz	VEA/GB	1976	2021
Wicht Jean-Daniel, directeur Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR-PVL/FDP-GLP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître-agriculteur, Posieux	Le Centre/Die Mitte	1972	2014
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
3. Sense (15 Mitglieder: 5 Die Mitte, 2 SP, 2 FDP-GLP, 3 GB, 3 SVP)			
Singine (15 membres : 5 Le Centre, 2 PS, 2 PLR-PVL, 3 VEA, 3 UDC)			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düringen	PS/SP	1967	2016
Baeriswyl Laurent, OS-Direktor, Düringen	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düringen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschaftler, Plaffeien	Le Centre/Die Mitte	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Täfers	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Freiburghaus Andreas, Meisterlandwirt, Wünnewil	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2021
Hauswirth Urs, Vermessungszeichner, Düringen	PS/SP	1974	2021
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	Le Centre/Die Mitte	1971	2019
Kehl Roland, Lehrer, Täfers	VEA/GB	1976	2023
Urs Perler, Schmitten	VEA/GB	1977	2024
Riedo Bruno, Immobilienberater, Ueberstorf	UDC/SVP	1962	2021
Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot	UDC/SVP	1967	2019
Schwaller-Merkle Esther, Pensionierte, Dozentin, Düringen	Le Centre/Die Mitte	1956	2019
Seewer Bojan Konstantin, Direktor, Plasselb	Le Centre/Die Mitte	1980	2024
Stöckli Markus, Pensionierter, Täfers	VEA/GB	1957	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
4. Gruyère (20 membres : 5 Le Centre, 4 PS, 6 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)			
Greizer (20 Mitglieder : 5 Die Mitte, 4 SP, 6 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)			
Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville	UDC/SVP	1960	2019
Barras Eric, agriculteur, Châtel-sur-Montsalvens	UDC/SVP	1969	2021
Beaud Catherine, réviseure-comptable, Riaz	Le Centre/Die Mitte	1982	2021
Clément Bruno, géographe, Charmey	VEA/GB	1969	2021
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	Le Centre/Die Mitte	1958	2011
Gaillard Bertrand, maître-menuisier, La Roche	Le Centre/Die Mitte	1973	2016
Glasson Benoît, charpentier/technicien en construction bois, Sorens	PLR-PVL/FDP-GLP	1973	2018
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Kubski Grégoire, avocat, Bulle	PS/SP	1991	2019
Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon	PLR-PVL/FDP-GLP	1971	2019
Levrat Marie, étudiante, Vuadens	PS/SP	1998	2021
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Sophie Moura, directrice d'établissement scolaire, Riaz	PLR-PVL/FDP-GLP	1978	2023

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Pasquier Nicolas, dr. sc. nat., maître professionnel, Bulle	VEA/GB	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Remy-Ruffieux Annick, directrice administrative, économiste d'entreprise HES, Charmey	Le Centre/Die Mitte	1978	2021
Savary Daniel, Architecte ETS, gérant d'établissements publics, Avry-devant-Pont	PLR-PVL/FDP-GLP	1996	2024
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	Le Centre/Die Mitte	1968	2016
Zermatten Estelle, infirmière, case manager, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
5. See (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 4 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)			
Lac (13 membres : 2 Le Centre, 2 PS, 4 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)			
Aebischer Matthieu, Sugiez, ingénieur en environnement	VEA/GB	1986	2024
Baschung Carole, Bankfachfrau - Teamleiterin - Bertriebsökonomin, Murten	Le Centre/Die Mitte	1987	2021
Bortoluzzi Flavio, Schreiner/Unternehmer, Muntelier	UDC/SVP	1977	2021
Esseiva Catherine, Bauingenieurin, Ried bei Kerzers	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2021
Hayoz Helfer Regula, Primarlehrerin, Bärfishen	VEA/GB	1977	2021
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten	PLR-PVL/FDP-GLP	1966	2015
Kaltenrieder André, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez	PLR-PVL/FDP-GLP	1968	2019
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VEA/GB	1959	2011
Schroeter Alexander Peter, Dozent, Murten	PS/SP	1964	2024
Senti Julia, Juristin, Murten	PS/SP	1989	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
Tschümperlin Dominic Emanuel, Anwalt, Gurmels	Le Centre/Die Mitte	1990	2023
Wieland Philipp, Unternehmer, Cressier	PLR-PVL/FDP-GLP	1978	2024
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
6. Glâne (8 membres : 2 Le Centre, 1 PS, 2 PLR-PVL, 2 UDC, 1 VEA)			
Glâne (8 Mitglieder : 2 Die Mitte, 1 SP, 2 FDP-GLP, 2 SVP, 1 GB)			
Dumas Jacques, agriculteur, chef d'équipe SIERA, Vuisternens-devant-Romont	UDC/SVP	1965	2021
Dupré Lucas, agriculteur, comptable, Villargiroud	UDC/SVP	1995	2021
Fattebert David, économiste d'entreprise, Le Châtelard	Le Centre/Die Mitte	1978	2020
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2007
Jaquier Armand, secrétaire régional, Romont	PS/SP	1961	2018
Menoud-Baldi Luana, employée de commerce, responsable de projet, Sommentier	Le Centre/Die Mitte	1971	2021
Robatel Pauline, avocate-stagiaire, Torny-le-Grand	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021
Roulin Daphné, greffière, Torny	VEA/GB	1989	2021

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
7. Broye (11 membres: 3 Le Centre, 1 PS, 3 PLR-PVL, 2 UDC, 2 VEA) <i>Broye</i> (11 Mitglieder: 3 Die Mitte, 1 SP, 3 FDP-GLP, 2 SVP, 2 GB)			
Chardonnens Christophe, avocat, Monbrelloz	PLR-PVL/FDP-GLP	1967	2021
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	Le Centre/Die Mitte	1969	2007
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	Le Centre/Die Mitte	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	Le Centre/Die Mitte	1973	2011
Raetzo Carole, technicienne de laboratoire, Rueyres- les-Prés	VEA/GB	1969	2021
Raetzo Tina, étudiante, Rueyres-les-Prés	VEA/GB	1997	2021
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Thévoz Ivan, arboriculteur, agriculteur, maraîcher, Russy	UDC/SVP	1988	2021
Vonlanthen Alexandre, directeur, Cugy	PLR-PVL/FDP-GLP	1977	2024
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR-PVL/FDP-GLP	1962	2011
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
8. Veveyse (7 membres: 2 Le Centre, 2 PS, 1 PLR-PVL, 2 UDC) <i>Vivisbach</i> (7 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 1 FDP-GLP, 2 SVP)			
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Fahrni Marc, agriculteur, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1964	2021
Genoud (Braillard) François, enseignant, Châtel-St- Denis	Le Centre/Die Mitte	1957	2016
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011
Michellod Savio, juriste, Granges (Veveyse)	PLR-PVL/FDP-GLP	1985	2020
Pauchard Marc, ingénieur HES, Progens	Le Centre/Die Mitte	1966	2021
Vial Pierre, enseignant, Progens	PS/SP	1978	2021

Présidente/Präsidentin:

Premier vice-président/1. Vize-Präsident:

Deuxième vice-président/2. Vize-Präsident:

Françoise Savoy (PS/SP, SC)**Bruno Marmier** (VEA/GB, SC)**Bernhard Altermatt** (Le Centre/Die Mitte, FV)

Table des matières

Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-DFAC-13	Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)	Message	360
		Préavis	391
		Entrée en matière	313
		Première lecture	317
		Deuxième lecture	318
		Vote final	318
2024-DIAF-4	Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)	Message	436
		Préavis	564
		Entrée en matière	223
		Renvoi	229
		Première lecture	230
		Deuxième lecture	278
2022-DEEF-53	Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (observatoire du marché immobilier)	Message	334
		Préavis	564
		Entrée en matière	241
		Première lecture	245
		Deuxième lecture	246
		Vote final	246

Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-DIAF-30	Naturalisations 2025 – Décret 1	Projet	434
		Préavis	435
		Entrée en matière	221
		Lecture des articles	221
		Vote final	222
2024-DFIN-30	Crédits supplémentaires du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2024	Message	392
		Préavis	435
		Entrée en matière	282
		Lecture des articles	286
		Vote final	286

Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-DFIN-52	Actualisation du plan financier 2026-2028	Rapport	410
		Discussion	293
2024-DSAS-31	Assurer la prise en charge stationnaire et ambulatoire dans leur langue maternelle des enfants et adolescent-e-s germanophones souffrant de problèmes psychiques (Rapport sur mandat 2021-GC-85)	Rapport	566
		Discussion	326

Rapports d'activité

Signature	Titre	Traitement	Page
2025-GC-7	Commission des affaires extérieures du Grand Conseil (2024)	Rapport Discussion	637 273
2025-CE-14	Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg 2024	Rapport Préavis Discussion	574 626 272
2025-GC-30	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP CORJA) : Rapport annuel 2024	Rapport Discussion	627 309

Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-221	Bonny David Aebischer Eliane	Une base légale afin d'aider la population fribourgeoise à faire face à l'augmentation brutale des prix de l'électricité !	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	782 247
2023-GC-247	Marmier Bruno Wicht Jean-Daniel	Soutenir le développement des logements d'utilité publique	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	268 786
2024-GC-73	Moussa Elias Boschung Bruno	Mêmes règles d'amortissement pour l'Etat et les communes	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	806 287
2024-GC-169	Moussa Elias Hauswirth Urs	Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	835 252
2024-GC-170	Bonny David Wüthrich Peter	Journée cantonale en faveur des personnes porteuses de handicap ainsi que des éducatrices et des éducateurs	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	843 319
2024-GC-174	Savary Daniel Lepori Sandra	PSEM, distance entre les habitations et l'exploitation de matériaux (gravières)	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	858 174
2024-GC-200	Dorthe Sébastien de Weck Antoinette	Remplacement du terme « gratuit » dans les textes législatifs et les communications officielles de l'Etat par « financé par le contribuable »	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	904 277
2024-GC-236	Levrat Marie Mauron Pierre	Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	924 263
2025-GC-22	Kubski Grégoire Clément Christian	Préserver la culture musicale fribourgeoise par l'amélioration de son enseignement à l'école	Dépôt et développement	688
2025-GC-23	Zurich Simon Levrat Marie	Pour une caisse publique fribourgeoise	Dépôt et développement	690
2025-GC-25	Esseiva Catherine Michellod Savio	Mise en place « d'ateliers du respect » : une prévention concrète et un langage commun pour contrer les abus sexuels envers les enfants et les mineurs	Dépôt et développement	692
2025-GC-29	Savary Daniel	Ouvrages protégés de moindre valeur, délégation de compétence aux communes	Dépôt et développement	698
2025-GC-44	Dorthe Sébastien Michellod Savio	Renforcer la gestion et le suivi des subventions cantonales	Dépôt et développement	713
2025-GC-48	Bapst Pierre-Alain Berset Nicolas	Pour des réductions de primes de l'assurance-maladie plus justes	Dépôt et développement	721

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2025-GC-49	Dorthe Sébastien Dafflon Hubert	Création d'un organe indépendant de surveillance et de régulation des chauffages à distance (CAD)	Dépôt et développement	723
2025-GC-51	Savary Daniel Wicht Jean-Daniel	Travaux non conformes, circonstances particulières.	Dépôt et développement	725
2025-GC-56	Savary Daniel	HFR, pour des soins véritablement bilingues	Dépôt et développement	729
2025-GC-59	Bonny David Levrat Marie	Pour une plus grande égalité fiscale : la taxe sur les caisses automatiques	Dépôt et développement	734
2025-GC-67	Savary Daniel	Pour une taxation automobile cohérente avec la transition énergétique	Dépôt et développement	739
2025-GC-70	Bronchi Laurent Vuilleumier Julien	Bon pour le climat et les caisses de l'Etat	Dépôt et développement	741
2025-GC-81	Kubski Grégoire Menétrey Lucie	Mise aux normes de la détention à la suite des recommandations du Comité anti-torture	Dépôt et développement	745
2025-GC-85	Lepori Sandra Defferrard Francine	Notification d'actes le week-end et les jours fériés par courrier A Plus : une motion pour moderniser la procédure administrative fribourgeoise et les autres lois cantonales de procédure	Dépôt et développement	750
2025-GC-87	Lepori Sandra Esseiva Catherine	Pour une économie circulaire au service des citoyens et de nos PME	Dépôt et développement	753

Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2025-GC-43	Peiry Stéphane Schumacher Jean-Daniel	Evolution du statut du personnel de l'HFR et du RFSM	Dépôt et développement	711
2025-GC-46	Meyer Loetscher Anne Seewer Bojan Konstantin	Horaires atypiques : un casse-tête pour l'équilibre entre vie professionnelle et familiale	Dépôt et développement	716
2025-GC-86	Galley Liliane Moura Sophie	Mieux soutenir les parents dans leur rôle d'éducation au numérique	Dépôt et développement	751

Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-CE-320	Gobet Nadine Mesot Roland	Planification de la construction du deuxième Collège du Sud à Bulle	Réponse du Conseil d'Etat	757
2024-GC-173	Pythoud-Gaillard Chantal Mauron Pierre	Qu'attend le Conseil d'Etat pour valoriser le travail des infirmières et infirmiers ?	Réponse du Conseil d'Etat	849
2024-GC-179	Wicht Jean-Daniel	Conséquences d'un dézonage, qui va devoir indemniser et combien ?	Réponse du Conseil d'Etat	864
2024-GC-184	Savary Daniel	Rémunération du travail infirmier de l'HFR	Réponse du Conseil d'Etat	872
2024-GC-185	Clément Christian Dafflon Hubert	Bornes de recharge : quelle justification pour le zèle du canton ?	Réponse du Conseil d'Etat	882

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2024-GC-186	Savary Daniel	HFR, pénurie de personnel infirmier, mythe ou réalité ?	Réponse du Conseil d'Etat	888
2024-GC-187	Kubski Grégoire Clément Bruno	Y a-t-il une politique cohérente de lutte contre la vitesse et le bruit excessifs dans le canton ?	Réponse du Conseil d'Etat	892
2024-GC-203	Barras Eric Gaillard Bertrand	Danger en forêt : qui assume ?	Réponse du Conseil d'Etat	912
2024-GC-207	Rey Alizée Savary Daniel	Suppression de la carte de légitimation pour les personnes aveugles et malvoyantes	Réponse du Conseil d'Etat	918
2024-GC-238	Dorthe Sébastien Thévoz Ivan	Quelle pratique des mesures de contrainte dans les EMS du Canton de Fribourg ?	Réponse du Conseil d'Etat	928
2024-GC-252	Savary Daniel	Quel soutien pour le Morat-Fribourg ?	Réponse du Conseil d'Etat	938
2024-GC-274	Menétrey Lucie Vial Pierre	Le SPoMi coupable de discrimination sur la seule base de la nationalité ?	Réponse du Conseil d'Etat	942
2024-GC-277	Kehl Roland Savoy Françoise	La scolarisation des enfants, dont les parents sont demandeurs d'asile : le Canton de Fribourg assure-t-il vraiment le droit à l'école pour tous les enfants ?	Réponse du Conseil d'Etat	950
2024-GC-281	Kolly Gabriel Bortoluzzi Flavio	Le Canton de Fribourg et son université incapables d'assurer la sécurité d'un conseiller fédéral ?	Réponse du Conseil d'Etat	960
2024-GC-282	Bapst Bernard	Interdiction des appareils thermiques dans la pratique de la chasse	Réponse du Conseil d'Etat	965
2024-GC-283	Barras Eric Kolly Gabriel	Démission et coaching au sein du SFN, quelle est la situation et que fait la DIAF ?	Réponse du Conseil d'Etat	969
2024-GC-300	Bonny David Schroeter Alexander	Des allègements fiscaux, puis « bye-bye » !	Réponse du Conseil d'Etat	977
2024-GC-311	Savary Daniel	Concurrence pour le secteur privé de Groupe E SA et de ses filiales	Réponse du Conseil d'Etat	984
2024-GC-312	Savary Daniel	Economie fribourgeoise, quid des difficultés ?	Réponse du Conseil d'Etat	990
2024-GC-318	Dumas Jacques Tritten Sophie	Sécurité du personnel d'entretien des routes : qu'en est-il des contrôles sur les zones de travaux ?	Réponse du Conseil d'Etat	1001
2024-GC-319	Bapst Bernard Berset Nicolas	Utilisation de véhicules de l'Etat pour les déplacements des conseillers d'Etat	Réponse du Conseil d'Etat	1005
2025-GC-5	Savary Daniel	Le Gîte d'Allières, et si le meilleur était possible ?	Réponse du Conseil d'Etat	1017
2025-GC-6	Peiry Stéphane	Soirée « Résistance » organisée par Fri-Son le 22 février 2025	Réponse du Conseil d'Etat	1019
2025-GC-10	Emonet Gaétan	Les mesures de compensation des désavantages (MCD) : où en sommes-nous ?	Réponse du Conseil d'Etat	1027
2025-GC-16	Bortoluzzi Flavio Mesot Roland	Nouvel accord-cadre avec l'UE : coûts pour le Canton de Fribourg par rapport aux taxes d'études	Réponse du Conseil d'Etat	1037

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2025-GC-21	Vuilleumier Julien	Programme d'économies de la Confédération : quel sera l'impact pour le Canton de Fribourg ?	Dépôt et développement	686
2025-GC-27	Thévoz Ivan de Weck Antoinette	Impact des courants vagabonds sur les exploitations agricoles : quelles mesures le canton va-t-il prendre ?	Dépôt et développement	694
2025-GC-28	Savary Daniel	HFR Riaz : stratégie d'hier, d'aujourd'hui et de demain, quid ?	Dépôt et développement	696
2025-GC-34	Bonny David Pythoud-Gaillard Chantal	Pour le maintien des bibliothèques dans le Canton de Fribourg	Dépôt et développement	700
2025-GC-37	Riedo Bruno Bapst Bernard	Schiessobligatorium für den Erwerb eines Jagdpatentes und dessen Folgen	Dépôt et développement	702
2025-GC-39	Baschung Carole Tschümperlin Dominic	Kosten der Anzahl parlamentarischer Vorstösse	Dépôt et développement	704
2025-GC-41	Dupré Lucas Kolly Gabriel	Facture OCN – Une augmentation de l'impôt sur le dos du Grand Conseil	Dépôt et développement	708
2025-GC-42	Bapst Pierre-Alain Vonlanthen Alexandre	Création de valeur à court terme	Dépôt et développement	709
2025-GC-45	Dorthe Sébastien Michellod Savio	Entre rigueur financière et respect de la volonté populaire : quelle est la priorité du Conseil d'Etat	Dépôt et développement	715
2025-GC-47	Bapst Pierre-Alain Savoy Françoise	Structures d'accueil de l'enfance, quels sont les enjeux et perspectives ?	Dépôt et développement	719
2025-GC-57	Bonny David Emonet Gaétan	Sortir de l'Accord de Paris et siéger au Conseil d'administration de Groupe E : un paradoxe inacceptable !	Dépôt et développement	731
2025-GC-58	Michellod Savio	Horaire 2025 des transports publics – quels coûts ? quelles conséquences ?	Dépôt et développement	733
2025-GC-60	Dupré Lucas Dumas Jacques	Impact de la dérive d'enseignement sur les élèves glânois	Dépôt et développement	736
2025-GC-61	Thévoz Ivan Papaux David	Ne l'avions-nous pas prédit ?	Dépôt et développement	737
2025-GC-80	Kubski Grégoire Menétrey Lucie	Pourquoi Fribourg ne respecte-t-il pas les recommandations du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ?	Dépôt et développement	743
2025-GC-83	Bortoluzzi Flavio	Staatsangestellte als Grossräte – Kosten für den Kanton	Dépôt et développement	747
2025-GC-84	Dorthe Sébastien Chardonnens Jean-Daniel	Contribution des cyclistes au financement des infrastructures de transport	Dépôt et développement	749
2025-GC-90	Kolly Gabriel Bortoluzzi Flavio	Développement des infrastructures et de la fibre optique dans le Canton de Fribourg : où en sommes-nous ?	Dépôt et développement	755

Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2025-GC-40	Clément Christian de Weck Antoinette Bortoluzzi Flavio Brodard Claude Peiry Stéphane Menoud-Baldi Luana Glasson Benoît Riedo Bruno Beaud Catherine Freiburghaus Andreas	Diminuer les charges de l'Etat pour maintenir le pouvoir d'achat	Dépôt et développement	706
2025-GC-54	Roulin Daphné Glauser Fritz Dumas Jacques Bortoluzzi Flavio Menoud-Baldi Luana Clément Christian Dorthe Sébastien Ingold François Jaquier Armand Bonny David	Retrait du musée d'art contemporain à Middel du plan directeur cantonal	Dépôt et développement	726
2025-GC-55	Ingold François Berset Alexandre Raetzo Carole Bronchi Laurent Tritten Sophie Raetzo Tina Galley Liliane Pasquier Nicolas Clément Bruno Stöckli Markus	Un Plan d'assainissement ! Une aubaine pour le climat et la biodiversité ?	Dépôt et développement	728

Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2025-GC-71	Procureur-e 100% (droit pénal économique)	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 237
2025-GC-72	Assesseur-e au Tribunal pénal économique – poste 1	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 237
2025-GC-73	Assesseur-e au Tribunal pénal économique – poste 2	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 274
2025-GC-74	Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse – poste 1	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 237
2025-GC-75	Assesseur-e (employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Veveyse – poste 2	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 274
2025-GC-76	Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac – poste 1	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	649 683 238

Signature	Titre	Traitement	Page
2025-GC-77	Assesseur-e (propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac – poste 2	Préavis CM	649
		Préavis CJ	683
		Scrutin uninominal	275
2025-GC-78	Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation – poste 1	Préavis CM	649
		Préavis CJ	683
		Scrutin uninominal	238
2025-GC-79	Assesseur-e (ingénieur-e civil-e) auprès de la Commission d'expropriation – poste 2	Préavis CM	649
		Préavis CJ	683
		Scrutin uninominal	275

Divers

Titre	Page	Titre	Page
Ouverture de la session	218	Validation du mandat de Vincent Pfister, en remplacement de Benoît Rey	220
Communications	219	Clôture de la session	330
Assermentations	277		

—