Tome CLXXVI
Session ordinaire

Band CLXXVI
Ordentliche Session

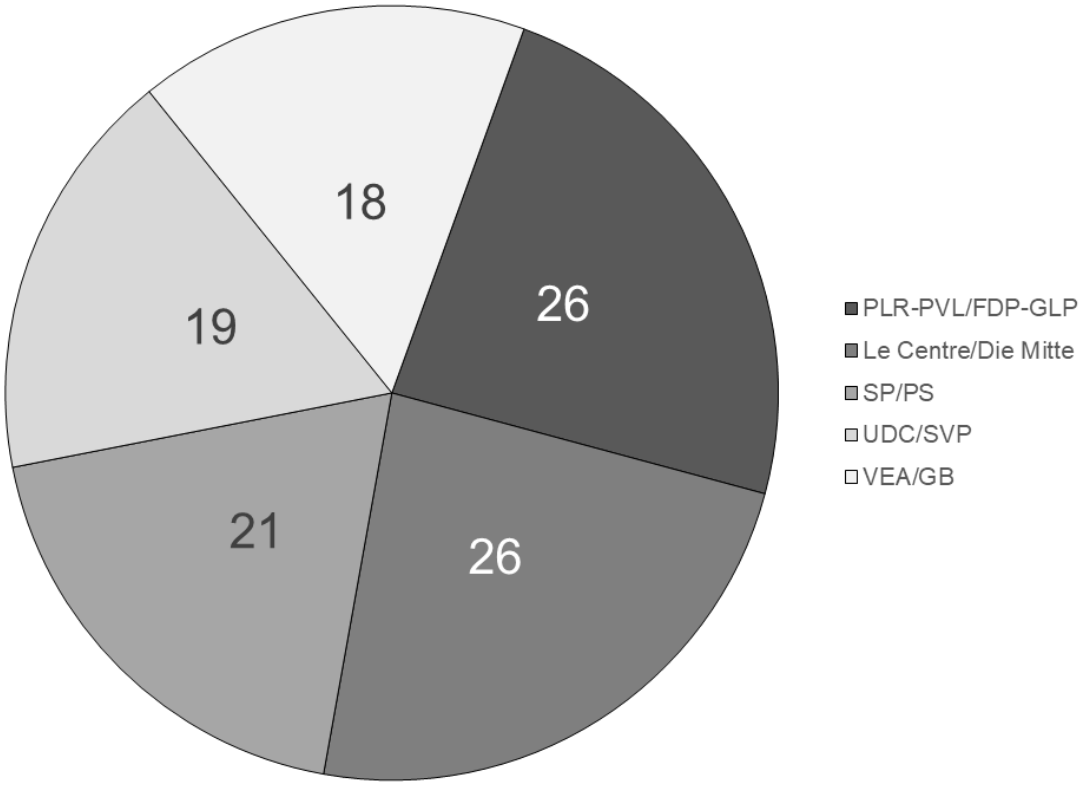
—

Décembre / Dezember 2024

Contenu/*Inhalt*	**Pages/*Seiten***
Première séance, mardi 17 décembre 2024 – *1. Sitzung, Dienstag, 17. Dezember 2024*	4517 – 4543
Deuxième séance, mercredi 18 décembre 2024 – *2. Sitzung, Mittwoch, 18. Dezember 2024*	4544 – 4566
Troisième séance, jeudi 19 décembre 2024 – *3. Sitzung, Donnerstag, 19. Dezember 2024*	4567 – 4593
Quatrième séance, vendredi 20 décembre 2024 – *4. Sitzung, Freitag, 20. Dezember 2024*	4594 – 4616
Attribution des objets aux commisisons – *Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen*	4617 – 4618
Messages – *Botschaften*	4619 – 5071
Préavis – *Stellungnahmen*	5072 – 5095
Dépôts et développements – *Begehren und Begründungen*	5096 – 5134
Réponses – *Antworten*	5135 – 5289
Composition du Grand Conseil – *Zusammensetzung des Grossen Rates*	5290 – 5293
Table des matières – *Inhaltsverzeichnis*	5294 – 5298

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 17 décembre 2024

—

Présidence de Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
	Divers	Ouverture de la session		
	Divers	Validation du mandat d'Alexandre Vonlanthen, en remplacement de Nadia Savary-Moser		
	Divers	Validation du mandat de Bojan Seewer, en remplacement de Bruno Boschung		
2024-DIAF-15	Décret	Naturalisations 2024 - Décret 4	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	*Rapporteur-e* Daphné Roulin *Représentant-e du gouvernement* Didier Castella
2024-DFAC-2	Rapport	Introduction d'un Pass culturel cantonal (Rapport sur le postulat 2023-GC-66)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Sylvie Bonvin-Sansonnens
2024-DIME-251	Décret	Garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	*Rapporteur-e* François Genoud *Représentant-e du gouvernement* Jean-François Steiert
2023-GC-104	Motion	Création d'un cadre légal plus précis pour l'exploitation des gravières	Prise en considération	*Auteur-s* Grégoire Kubski Gabriel Kolly *Représentant-e du gouvernement* Jean-François Steiert
2024-DIME-223	Rapport	Compensation des émissions de CO2 dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2019-GC-32)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Jean-François Steiert
2024-GC-295	Election judiciaire	Juge cantonal-e 80%	Scrutin uninominal – premier tour de scrutin Scrutin uninominal – deuxième tour de scrutin	
2024-GC-296	Election judiciaire	Suppléant-e du Président ou de la Présidente au Tribunal pénal économique	Scrutin uninominal	

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: M. Roland Mesot et M[mes] Sandra Lepori et Marie Levrat.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

Président du Grand Conseil. Frau gewählte Grossratspräsidentin, Herr gewählter erster Vizepräsident, Herr gewählter zweiter Vizepräsident, sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, Herr Staatsratspräsident, Herr gewählter Staatsratspräsident, sehr geehrte Staatsrätinnen und Staatsräte, Frau Generalsekretärin, Frau Staatskanzlerin, sehr geehrte Medienschaffende, sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Sie alle recht herzlich begrüssen zu unserem ersten Sessionstag - für mich eine spezielle Woche, da es für mich die letzte Sessionswoche als amtierender Grossratspräsident ist und bereits jetzt ein bisschen Wehmut aufkommt.

—

Divers
Validation du mandat d'Alexandre Vonlanthen, en remplacement de Nadia Savary-Moser

Divers
Validation du mandat de Bojan Seewer, en remplacement de Bruno Boschung

Président du Grand Conseil. Das Büro des Grossen Rates hat nach Prüfung der entsprechenden Unterlagen festgestellt, dass die Nachfolge der Grossrätin und des Grossrats gemäss dem Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte geregelt wurde. Das Büro hat ebenfalls festgestellt, dass Alexandre Vonlanthen und Bojan Seewer gemäss Artikel 48 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte wählbar sind. Auch sind sie nicht betroffen von Artikel 49 des gleichen Gesetzes, in dem die Bestimmungen zur Unvereinbarkeit zwischen ihrem beruflichen Status und ihrer Funktion als Mitglied des Grossen Rates festgehalten sind. Deshalb beantragt das Büro dem Grossen Rat, das Mandat von Alexandre Vonlanthen und Bojan Seewer als Mitglied des Grossen Rates zu validieren. Die Diskussion über die Validierung der Mandate ist eröffnet.

> La validation de ces mandats est acceptée tacitement.

> Les députés sont assermentés selon la formule habituelle.

—

Décret 2024-DIAF-15
Naturalisations 2024 - Décret 4

Rapporteur-e:	**Roulin Daphné** *(VEA/GB, GL)*
Représentant-e du gouvernement:	**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message:	**01.07.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4992)*
Préavis de la commission:	**05.12.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4993)*

Entrée en matière

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* J'ai le plaisir de vous présenter le décret 2024/4, 10[e] décret relatif aux naturalisations de cette législature. Le présent décret comprend 171 dossiers de demande d'octroi de droit de cité suisse et fribourgeois. La Commission a siégé à 19 reprises; 6 séances ont été consacrées aux cas sur dossier, 12 séances à des auditions et une séance à la coordination Commission – Conseil d'Etat. 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, elle émet un préavis favorable à l'octroi du droit de cité suisse et fribourgeois à 267 candidates et candidats compris dans 164 dossiers. Ces candidates et candidats remplissent les conditions légales fédérales et cantonales. La Commission a préavisé négativement 7 demandes de naturalisation, les candidates et candidats concerné-e-s souhaitent suspendre leur demande.

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

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie la Rapporteure pour ses propos. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition bis de la Commission.

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

Lecture des articles

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Annexe 1

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Les candidates et candidats figurant dans les dossiers n° 2, 4, 69, 101, 111, 148 et 168 ont reçu un préavis négatif, car elles et ils ne remplissent pas les conditions légales pour obtenir la naturalisation suisse. La commission propose de retirer les dossiers qui font l'objet d'une demande de suspension par les requérants et requérantes, il s'agit donc des dossiers cités précédemment.

Il convient encore de prendre note des éléments suivants:

> dans le dossier no 5, le 2e enfant est un garçon, il faut donc écrire 'né' au lieu de 'née',

> dans le dossier no 72, le candidat est de 2e génération il faut donc ajouter un astérisque devant son nom,

> dans le dossier no 81, la famille a déménagé, la localité devient alors Les Paccots au lieu de Châtel-St-Denis,

> dans le dossier no 118 le candidat est père d'un enfant depuis octobre 2024, il faut donc ajouter son nom dans le décret.

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

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

Titre et préambule

> Adopté.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 102 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 Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), 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), 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), 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), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), 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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), 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), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 102*.

—

Rapport 2024-DFAC-2
Introduction d'un Pass culturel cantonal (Rapport sur le postulat 2023-GC-66)

Représentant-e du gouvernement: **Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles**
Rapport/message: **29.10.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4977)*

Discussion

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Notre postulat voulait appliquer le système du Magic Pass, que vous connaissez pour les domaines skiables, voulait l'appliquer au domaine culturel. Ce postulat a été accepté par le Grand Conseil contre l'avis du Conseil d'Etat, mais la DFAC a fait un rapport et je la remercie pour la présentation détaillée du système valaisan de l'Abobo. On constate que le grand avantage de ces abonnements est de faire circuler le public entre les différents lieux culturels. Le rapport n'indique malheureusement pas si cet Abobo a fait augmenter les ventes de billets et si finalement les rentrées financières ont été plus conséquentes. Ce rapport fait surtout état des prises de position des acteurs culturels, à savoir les faîtières et les directeurs de salles, quant à l'introduction d'un tel pass culturel. Les conclusions sont décevantes, la majorité, soit le 60%, ne veut pas entrer dans ce système à moins que leur éventuelle perte ne soit compensée. Ils sont en revanche favorables à la mutualisation des forces et du marketing promotionnel. La DFAC signale qu'une telle plateforme a été mise en place sur la plateforme *In Situ* en 2023. Face à ce peu d'enthousiasme, le Conseil d'Etat est d'avis que ce moyen n'est pas le bon pour attirer de nouveaux publics et il préfère miser sur le concept de région culturelle et de favoriser les échanges intercantonaux.

Le Conseil d'Etat prend acte de cette situation. On doit quand même constater que les acteurs culturels ne font pas preuve de beaucoup de dynamisme et qu'ils veulent rester sur leur acquis et ont peur de partager leur public avec les autres sites. Je continue à penser que cet abonnement aurait permis une meilleure collaboration entre les salles et diminué les coûts. Un spectacle aurait pu être joué plusieurs fois dans le canton. Résultats: des créations fribourgeoises à la durée de vie prolongée et des créateurs fribourgeois qui reviendront moins vite auprès du canton lui demander des subventions pour leurs prochaines créations. Finalement, pour une base, somme toute modeste, ce projet aurait pu déployer d'importants effets à long terme, effets bénéfiques pour le public, les salles, les acteurs culturels et les deniers publics.

On n'en est pas là pour ce pass culturel, mais la discussion ne fait en fait que de commencer, puisque, comme vous le savez, il y a le grand chantier de la loi sur la culture qui a été mis en consultation et on pourra de nouveau parler justement de ces collaborations, que j'estime vraiment essentielles.

Vuilleumier Julien *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, mes liens d'intérêt avec cet objet sont les suivants: je suis collaborateur scientifique à l'Office fédéral de la culture dans le service qui s'occupe de participation

culturelle et je suis actuellement membre du Conseil de fondation du Théâtre des Osses. Nous remercions le Conseil d'Etat et la DFAC pour la réalisation de ce rapport.

Le postulat avait été transmis comme cela l'a été rappelé, contre l'avis du Conseil d'Etat, avec la volonté d'aller un peu plus loin sur ce qui était considéré comme une bonne idée, la bonne idée du Magic Pass traduit à la culture et puis l'expérience valaisanne de l'Abobo. Le rapport du Conseil d'Etat montre que cette bonne idée est peut-être une bonne idée dans un certain contexte, le contexte valaisan et encore, cet Abobo est en cours d'élaboration avec les questions qui se posent aussi en Valais actuellement sur son effectivité et sur les coûts engendrés. Mais, surtout, il n'est peut-être pas applicable et recopiable au canton de Fribourg, ceci parce que l'élément essentiel était de poser la question aux principaux concernés et les principaux concernés étaient les organisations et les entreprises culturelles. Nous remercions donc le Service de la culture d'avoir mené une enquête pour permettre d'identifier réellement les besoins, les attentes et les réflexions du secteur culturel par rapport à cette question d'accessibilité à la culture.

Parmi les pistes qui sont évoquées, c'est intéressant, il y a celle d'avoir une accessibilité renforcée pour des publics ciblés et pas pour tout le public, de sortir peut-être d'une idée d'avoir un pass général mais de favoriser ce qui existe déjà ou d'améliorer ce qui existe déjà. Et ce qui existe déjà, c'est l'AG culture, qui, lui, cible les 18-26 ans en favorisant l'accès à la culture pour les plus jeunes, mais aussi la carte culture Caritas, qui permet un accès favorisé à la culture pour les publics plus défavorisés. Ce sont des pistes qui sont peut-être plus intéressantes et là, le Conseil d'Etat dans son rapport entrouvre la question des rémunérations et des compensations face aux pertes que peuvent susciter ce genre de solutions pour les lieux culturels. Autre piste intéressante, c'est celui de l'agenda In Situ. Malheureusement, cet agenda In Situ parait encore très, très peu connu, malgré les efforts et les soutiens multiples de beaucoup d'organisations. J'ai l'impression que cette plateforme est encore trop méconnue. Il y a eu des soutiens divers et variés notamment ceux du canton, d'où ma question: comment faire pour que cette plateforme In Situ devienne un peu plus populaire et comment faire aussi, pour faire référence à l'autre recommandation, pour la lier avec les plateformes touristiques, parce qu'il y a une volonté aussi d'avoir une plus grande intégration des promotions touristique et culturelle?

Pour finir, il semble important, comme cela a été dit par M^{me} la Député de Weck, de poursuivre ces réflexions dans le cadre des travaux liés à la loi sur l'encouragement des activités culturelles et encore et toujours de favoriser la participation culturelle, en particulier pour les publics les moins favorisés.

Michel Pascale *(PS/SP, SC).* Je m’exprime au nom du groupe PS et n’ai pas de lien d’intérêt direct avec cet objet.

En préambule, le groupe relève que la culture n’est pas un produit comme un autre. Il s’agit d’un bien commun dont le rôle est essentiel à notre monde. En effet, la culture permet de penser et d’appréhender le monde dans lequel nous vivons, elle sert de médiatrice et de facilitatrice dans l’intégration de tous les groupes forgeant notre société. C’est pourquoi sa promotion est essentielle pour qu’elle reste ou devienne encore plus accessible, inclusive et vectrice de cohésion sociale.

Or, alors même que les défis en termes de vivre ensemble sont élevés, cette même culture subit des coupes préoccupantes dans un contexte d’austérité tendant à la faire passer pour superflue ou anecdotique. Les soutiens à la culture sont actuellement âprement discutés. Pensons à la mise en cause de la répartition de la LoRo par exemple, ou encore pensons au modèle financier actuel, incluant les subventions, qui maintient les prestataires culturels dans la précarité. Enfin, nous ne parlerons même pas des signaux préoccupants envoyés par la Confédération lors de ses récents choix budgétaires.

C’est dans ce contexte que le groupe PS a pris connaissance du rapport sur le pass culturel. Il salue la démarche consistant à consulter les entreprises culturelles et les partenaires publics impliqués. Le groupe constate que la position du Conseil d’Etat est des plus prudentes, et c’est peu dire. Il prend surtout acte du fait que le Conseil d’Etat entend concentrer ses efforts sur des mesures ciblées pour améliorer l’accessibilité, renforcer le marketing culturel et soutenir les publics défavorisés.

Sur papier, c’est parfaitement réjouissant. Cependant, si les déclarations d’intention ne mangent pas de pain, elles ne sont suivies d’effet que si elles sont accompagnées d’un véritable plan d’action et de moyens.

C’est pourquoi le groupe PS prend le Conseil d’Etat au mot et lui enjoint vivement de mettre en œuvre ces mesures prioritaires multisectorielles, dont le développement « nécessite un soutien renforcé de l’Etat ».

Thévoz Ivan *(UDC/SVP, BR).* Je prends la parole au nom du groupe UDC et je n'ai aucun lien d'intérêt concernant cet objet.

Le 12 octobre 2023 le groupe UDC avait, dans sa grande majorité, rejeté ce postulat et avait émis ses doutes face à un pass culturel à la sauce fribourgeoise. Le Valais n'est pas Fribourg et le contexte n'est pas le même. L'Abobo, cet abonnement pour les bobos valaisans, fut mis en place peu de temps après la période Covid, ce qui explique son intérêt sur sol valaisan. La topographie valaisanne et l'isolement culturel de ce canton expliquent l'intérêt des Valaisans pour ce pass. En comparaison, les Fribourgeois sont plus mobiles et ont à leur disposition des offres culturelles proches de nos frontières cantonales. Le sondage confirme qu'un pass culturel n'est pas le modèle adapté à notre région.

Le groupe UDC prend donc acte de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat pour son élaboration.

Menoud-Baldi Luana *(Le Centre/Die Mitte, GL).* Je m'exprime au nom du groupe Le Centre/Die Mitte et je n'ai pas d'intérêt particulier à signaler. Le groupe Le Centre/Die Mitte a étudié avec intérêt ce rapport, qui a été réalisé suite au dépôt d'un postulat des député-e-s Antoinette de Weck et Laurent Dietrich demandant au Conseil d'Etat d'étudier l'introduction dans le canton d'un abonnement culturel cantonal tel que celui développé dans le canton du Valais. Il est d'avis que cet abonnement incitera ses détentrices et détenteurs à découvrir d'autres lieux et acteurs culturels, qu'il stimulera leurs synergies dans la communication des programmes culturels et apportera des ressources supplémentaires.

Dans sa réponse du 29 août 2023, le Conseil d'Etat proposait le rejet du postulat. Le 12 octobre 2023, concernant la proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a largement approuvé le postulat avec 61 voix contre 31. Le Service de la culture a ainsi abordé la question de la création d'un tel abonnement avec les faîtières culturelles en novembre 2023 et en particulier avec l'Association K, regroupant les principales entreprises culturelles fribourgeoises, afin de saisir au mieux la position de ces dernières, dont les retours sont mitigés. Le taux de réponses général se monte à 36% mais si on le cible sur les membres de l'association K, le taux de réponses s'élève à 55%. Les acteurs culturels ont d'ailleurs choisi premièrement le renforcement de la communication sur l'offre culturelle, la mise en place de la gratuité des transports publics pour se rendre à des évènements culturels et seulement en troisième place la mise en place d'un Abobo fribourgeois.

En synthèse, le sondage ne confirme vraiment pas une adhésion large au développement d'un pass culturel cantonal. Le groupe Le Centre/Die Mitte remercie le Conseil d'Etat pour le rapport et peut partager l'idée qu'il serait préférable de prendre du recul et de chercher un modèle mieux adapté à la géographie culturelle et aux besoins prioritaires exprimés par le terrain.

À titre personnel, je soumets toutefois quelques réflexions et remarques. On nous dit que les salles sont déjà remplies à 80% et qu'il faut faire de la communication ou des offres pour inspirer les 20% qui ne participent pas encore. Il est, selon moi, aussi nécessaire de continuer à fidéliser les 80% avec les mêmes bonnes offres qui attirent les 20%. Maintenant le trend est positif, mais demain... ? Peut-être réagir proactivement au lieu d'attendre et de devoir réagir. C'est bien de prendre comme base le modèle valaisan, toutefois il ne faut pas faire un copier-coller, le modèle fribourgeois aurait pu déjà prévoir une redistribution participante différente, par exemple plus haute et selon la capacité de remplir la salle. La faible participation des acteurs culturels au sondage effectué est quand même étonnante, toutefois n'oublions pas que ceux qui ont répondu estiment à 64% qu'un abonnement sur le modèle de l'Abobo valaisan serait un outil intéressant pour leurs lieux culturels. On nous dit avoir assez de voies d'accès à la culture, par exemple l'AG culturel pour les moins de 26 ans ou la carte culturelle Caritas, mais ils sont spécifiques. Ce pass culturel aurait été effectivement pour tous les autres, sans différence. La carte culturelle aurait pu aussi parfaitement s'inscrire dans la notion de durabilité économique et environnementale, les autres engagements prévus pas le Conseil d'Etat sont très bien. Toutefois, même si on dit que la culture et les acteurs culturels vont bien, ce serait exactement maintenant le moment d'agir en créant une sécurité, qui pourrait se révéler importante selon l'évolution de la situation économique et sociale.

Avec ces considérations, le groupe Le Centre/Die Mitte prend acte du rapport et remercie le Conseil d'Etat.

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime ici en mon nom propre et mes liens d'intérêt sont le fait que je suis présidente de l'Association K / Verein C, qui regroupe une quarantaine de structures culturelles professionnelles, aussi appelées «entreprises culturelles».

Ce pass culturel est une fausse bonne idée et le Conseil d'Etat, que je remercie pour son rapport, l'a bien compris. Pourquoi une fausse bonne idée? Tout d'abord parce qu'elle ne vise pas le bon public. Un pass culturel vise à doper la fréquentation des publics et à permettre une accessibilité à la culture à bas prix pour tout un chacun – des objectifs certes louables. Mais des instruments existent déjà à cet effet comme l'a relevé mon collègue Julien Vuilleumier dans sa prise de parole. Tout d'abord, l'AG culturel, qui pour 100 frs par année offre un accès quasi illimité à une grande offre culturelle pour des jeunes adultes jusqu'à 26 ans. La carte culture, elle, s'adresse aux personnes en situation de précarité financière. Ces deux publics sont ainsi couverts par l'offre actuelle et mettre en oeuvre un abonnement général pour tout le monde reviendrait à avantager les personnes, dont je fais partie, qui ont les moyens de payer le prix plein. En effet, au lieu de dépenser pour ma part entre 1 000 et 1 500 frs par année pour des billets, je dépenserais beaucoup moins avec ces abonnements culturels, qui seraient favorables mais qui ne viseraient pas le bon public. Le solde étant payé en partie par le canton et en partie par les structures elles-mêmes.

Pourquoi n'est-ce pas une bonne idée ou une fausse bonne idée? Parce qu'elle ne tient pas compte non plus de la situation actuelle du domaine culturel. Les entreprises culturelles, principales concernées par cette proposition et majoritairement membres de l'Association K ne sont pas favorables à ce pass culturel, notamment en lien avec le manque à gagner qu'il générerait. Actuellement exsangue en raison de l'augmentation des charges fixes et du plafonnement, voire du recul des subventions et du sponsoring, elles font face à des défis financiers majeurs, mettant en péril pour certaines leur existence à court ou moyen terme. Le principal problème dans cette situation, c'est l'augmentation des charges fixes liées à l'augmentation des loyers, de l'énergie, de la logistique, des matériels, des infrastructures. Cette augmentation est d'environ 25% depuis le

Covid. Par ailleurs, les changements de comportement du public, notamment des jeunes, qui ne sortent plus autant qu'avant, qui consomment heureusement moins d'alcool et qui prétéritent aussi les recettes de bars, qui faisaient partie du modèle financier du business modèle de ces structures, met à mal les finances de ces entreprises culturelles. Cette situation affecte en particulier ceux qu'on appelle les High Five, c'est-à-dire les 5 clubs de musique actuels dont vous avez certainement entendu parler dans les journaux: Fri-Son, Le Nouveau Monde, Ebullition, La Spirale et le Bad Bonn, dont les publics disposent également de revenus plus modestes et d'un pouvoir d'achat moins élevé que ceux qui fréquentent des salles de spectacle plus classiques.

La répartition des tâches prévue dans la LEAC apportera peut-être des pistes d'amélioration, mais il est à relever que le canton se repose principalement sur la LoRo, les communes et les futures régions culturelles pour subventionner ces acteurs, qui fournissent des prestations d'intérêt public.

Au vu de la situation financière actuelle du canton et des communes ainsi que du gel du montant des subventions de l'Agglo en lien avec sa disparition prochaine, toutes les mesures impliquant un manque à gagner se révèlent peu attractives pour ces entreprises culturelles, ceci malgré leur objectif louable de renforcement de la participation culturelle.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Mes liens d'intérêts avec le sujet: je suis membre du Club culture et je suis encore président de l'Orchestre de la ville de Bulle.

Je prends acte du peu d'enthousiasme du Conseil d'Etat à vouloir introduire ce pass culture. Je remercie cependant le Conseil d'Etat d'avoir mené cette enquête. Je me pose quand même des questions par rapport au peu d'acteurs et d'actrices culturels qui ont répondu à ce sondage, c'est un peu dommage. Je pense qu'on doit se poser des questions pour savoir comment on peut avoir une plateforme d'échanges qui soit plus efficace pour qu'on puisse vraiment dialoguer avec les différents acteurs et actrices culturels. Je pense que là-dessus on doit tirer les conséquences de ce peu de réponses. Je trouve que c'est dommage que des acteurs culturels qui souvent sont dans une situation précaire et qui se plaignent ne prennent pas part à ce genre de consultation. Je prends note aussi des efforts que fait le canton et je l'en félicite pour la promotion de la culture et la création de nouveaux publics culturels.

Ce que je retiens de ce rapport, c'est qu'au final l'argument principal, cela a encore été évoqué par ma collègue Galley, c'est la peur de perdre des moyens financiers au final. Je regrette que ce soit la seule motivation pour refuser une telle idée et cela montre en fait que les acteurs culturels sont aujourd'hui dans une vraie précarité, d'autant plus que la Loterie Romande va encore perdre des moyens sur le fond social et culturel, ce qui est encore plus inquiétant pour ces acteurs culturels. Nous veillerons à la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur les affaires culturelles, il s'agira de savoir ce que l'Etat peut faire pour unir et pour créer une offre pour créer de nouveaux publics aussi et pouvoir échanger entre les différents publics, car souvent un public va assister à un concert, il ne va pas aller voir d'autres choses alors qu'une telle offre permettrait en fait d'ouvrir un peu les publics à d'autres horizons, qui seraient un vrai plus pour la culture fribourgeoise.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Mes liens d'intérêt: en tant que syndic d'une ville, je suis bien sûr dédié aux subventions des activités culturelles, mais je prends ici la parole en tant que président du Club des communes. Le Club des communes prend acte du rapport qui nous est présenté. Il s'interroge cependant sur la formule suivante, qu'on trouve en fin du rapport. Je cite cette formule: "Le développement de ces mesures prioritaires multisectorielles nécessite un soutien renforcé de l'Etat mais aussi des communes et des partenaires parapublics et privés envers les acteurs culturels concernés et les organisateurs porteurs de ces programmes d'accès."

Une question, Madame la Conseillère: qu'entend-on par «soutien renforcé des communes» à l'aube de la loi sur l'encouragement des affaires culturelles et quels sont les montants visés à la charge de dites communes?

Meyer Loetscher Anne *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Je voulais répondre au sentiment que les salles ne veulent pas collaborer entre elles. Mes liens d'intérêts: je suis au comité de deux salles culturelles de ma région.

Un changement a été amorcé après le Covid par la création de l'Association K, qui a été présentée par M^{me} Galley, qui a donné un vrai dynamisme au secteur et qui a provoqué une vraie coordination renforcée entre les salles, y compris avec les régions périphériques. La coordination et l'envie de travailler ensemble est vraiment réelle sur le terrain et s'il y a un effort à faire vis-à-vis de la culture, il faut prioriser autrement et sur d'autres domaines. On a à peu près 40% de public de notre région et donc 60% qui vient d'ailleurs, on voit que le public bouge. C'est davantage l'âge du public qui nous fait du souci et là, l'AG culturel, qui s'adresse aux jeunes jusqu'à 25 ans sauf erreur, est une réponse. Nous attendons probablement des soutiens sur d'autres volets que sur le pass culturel.

Les salles culturelles se coordonnent et travaillent ensemble. C'est le message que je voulais vous donner aujourd'hui.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Les auteurs du postulat ont demandé au Conseil d'Etat d'étudier l'introduction d'un abonnement culturel cantonal du même genre que l'Abobo lancé en mai 2022 en Valais. Dans sa réponse le Conseil d'Etat avait souligné des points tant positifs que négatifs de ce modèle, il avait rappelé

aussi que les collectivités publiques ne devraient pas intervenir d'une manière régulatrice sur le marché économique de la culture. Le Grand Conseil a souhaité cependant qu'une analyse plus approfondie soit menée, vous avez en mains ce rapport. Pour faire cette étude exploratoire, le Conseil d'Etat a considéré qu'il était essentiel d'avoir l'avis informé du milieu culturel lui-même. Il a ainsi renseigné les acteurs concernés sur le modèle économique choisi par les Valaisans, avec ses avantages et ses inconvénients. Dans un deuxième temps, les acteurs culturels ont pu se prononcer au travers d'un questionnaire.

Parallel zu dieser Umfrage hat das Amt für Kultur die Vertreterinnen und Vertreter der Kulturämter der Zentrumsgemeinden Freiburg, Bulle, der Agglo, und von Option Gruyère sowie die kantonalen Dachverbände, insbesondere den Verein K, der die Interessen der Kulturveranstalter vertritt, in die Überlegungen einbezogen. Mit diesem konsultativen und partizipativen Vorgehen wollte man abklären, ob und wieweit die Kulturakteurinnen und -akteure bereit oder gewillt sind, ein Projekt für ein gemeinsames Abonnement zu starten.

La production d'un pass culturel a montré quelques avantages dans certaines régions valaisannes, en particulier pour la circulation des publics. Cependant, notre situation fribourgeoise nécessite une approche différente. Après une évaluation approfondie, il faut constater que les principales salles culturelles concernées expriment de grandes réserves à ce modèle pour des raisons concrètes et légitimes. Elles sont nombreuses à craindre qu'il ne compromette leur stabilité financière, surtout dans un contexte économique devenu plus incertain que jamais. Par contre, elles reconnaissent et saluent une intention positive qui est développé par un projet fédérateur comme le pass culturel, celle de mutualiser les efforts de communication pour porter ensemble une offre commune liée à un territoire. C'est donc sur ce potentiel marketing du pass culturel que le milieu culturel, avec le soutien des collectivités publiques doit travailler.

Notre politique culturelle cantonale vise à promouvoir l'accessibilité et la diversité. Dans ce cadre, les acteurs culturels du canton font de grands efforts, un effort citoyen qui va parfois bien au-delà de ce qui peut équitablement leur être demandé. Avec des offres comme l'AG culturel ou la carte culture Caritas, ils participent financièrement à la venue de nouveaux publics – de jeunes et d'habitants économiquement défavorisés. Nous devons en ce sens poursuivre et renforcer notre soutien aux salles qui s'engagent à accueillir ces publics-là. Exemple récent: durant le mois de novembre, 17'500 élèves et enseignants ont pu participer gratuitement à une activité culturelle lors du Festival Culture & Ecole financé par l'Etat et la Loterie Romande. Ce programme, qui touche de plus en plus d'enfants, permet de semer des graines et d'investir dans les publics de demain. En 2024, ils auront été près de 42'000 élèves à voir un spectacle, une exposition ou participer à un atelier proposé par les acteurs culturels de notre canton.

Vor einigen Wochen hat hier die Freiburger Jugendsession stattgefunden. Eine Gruppe von Teilnehmerinnen und Teilnehmern hat sich mit dem Zugang zu Kultur befasst. Als Priorität wählte sie die Einführung einer Kommunikationskampagne für Jugendliche, um das kantonale Kulturangebot und seine online Kulturagenda *In Situ* zu fördern. Diese Kulturagenda wird von den Kulturakteurinnen und -akteuren mit Unterstützung der öffentlichen Hand und der Loterie Romande weiterentwickelt. Die Gruppe fordert den Staat dazu auf, Angebote wie das Kultur-GA stärker zu fördern.

Mesdames et Messieurs les Député-e-s, les priorités et les défis qui nous attendent ces prochaines années sont connus. L'avant-projet de loi sur l'encouragement des activités culturelles constitue déjà un projet majeur. Le Conseil d'Etat souhaite ainsi concentrer ses forces sur la participation de toutes et de tous à la culture.

En conclusion, nous constatons qu'en territoire fribourgeois le potentiel d'un pass culturel serait moindre. Il s'adresserait principalement à un public qui est déjà consommateur de culture et qui a les moyens de s'acquitter d'un prix d'entrée. Cela accentuerait une situation économique des entreprises culturelles déjà très fragile. L'idée d'un pass culturel parait à priori une bonne proposition, mais il est essentiel d'écouter celles et ceux qui portent la culture au quotidien. Les acteurs culturels expriment des réserves devant cette idée, ils préféreraient que nous renforcions le soutien à leurs efforts en matière de communication, de marketing auprès de tous les publics, sans les exposer à des risques financiers supplémentaires.

C'est avec cette conclusion que le Conseil d'Etat vous demande de prendre acte de ce rapport.

J'aimerais répondre au député Morand, qui m'a posé une question. J'aimerais lui dire que les communes qui sont mentionnées à cette phrase-là, car les infrastructures sont sises dans les communes et souvent les communes participent à l'attractivité de leur ville en matière culturelle. Le travail doit donc se faire ensemble et il est trop tôt pour parler de montants aujourd'hui, ce sera l'objet de la discussion que nous aurons dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement des affaires culturelles.

J'invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Décret 2024-DIME-251
Garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny

Rapporteur-e:	**Genoud François** *(Le Centre/Die Mitte, VE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement**
Rapport/message:	**05.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5003)*
Préavis de la commission:	**28.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5060)*

Entrée en matière

Genoud François *(Le Centre/Die Mitte, VE)*. C'est le jeudi 28 novembre que la commission *ad hoc* s'est réunie afin de traiter le projet de décret concernant le cautionnement pour la deuxième partie des études pour la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny. M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, était présent. Il était accompagné par: M. Michael Blanchard, coordinateur et co-chef de ce projet, M. Emmanuel Dénervaud, conseiller juridique et également co-chef, et M. André Magnin, ingénieur cantonal et chef du Service des ponts et chaussées. Une présence importante: notre secrétaire parlementaire, M. Alain Renevey.

Lors de cette séance, tous les membres de la commission se sont plu à rappeler l'excellente qualité de ce message. Certes, il est long, mais la précision des données nous pousse à le lire jusqu'au bout. C'est pour cette raison que nous n'avons pas insisté sur l'historique de ce projet, ainsi que les objectifs d'une telle construction pour notre canton. Je vous propose d'en faire de même aujourd'hui.

Autre point important et partagé par tous: ce projet profitera totalement aux générations futures et il n'est pas possible de le refuser. Tous, nous sommes également satisfaits que l'Office fédéral des routes (OFROU) prenne la main sur ce projet.

Je vous transmets également le résumé de nos discussions. Après la présentation solide et précise du projet, l'entrée en matière fut acceptée par tous. Des questions et des remarques ont rendu un débat intéressant – en voici un bref résumé.

La part des communes concernées a largement diminué et la Bourgeoisie de la ville de Fribourg a totalement disparu. Une question technique de vocabulaire: décret, garantie conditionnelle, cautionnement? Le mode décret est-il bien la forme adéquate pour demander ce qui s'apparente à un cautionnement? Le nombre d'études nécessaire pour ce genre de projet est inquiétant, voire stupéfiant. Est-ce que ce projet influencera le programme de remplacement du double giratoire de Belle-Croix? Même question sur l'avancée de l'intention de construction du nouvel hôpital. Quelques inquiétudes tout de même: la disparition de terres agricoles, le risque d'un vote négatif par la population suite aux dernières votations ou celui d'un refus par le législatif de l'une des communes concernées.

M. le Président élu et les représentants des services de l'Etat ont répondu à toutes nos remarques et questions à satisfaction de tous les membres de la commission.

Je me fais un plaisir de vous remercier, M. le Commissaire du Gouvernement. La qualité de vos réponses et les commentaires des représentants de vos services ont eu pour conséquence que ce décret a été accepté à l'unanimité des 11 membres de la commission et sans abstentions. Merci également à notre secrétaire parlementaire pour son excellent travail et à toutes les personnes qui ont œuvré à la réalisation de ce décret.

Je vous invite, chères et chers collègues, à entrer en matière et à accepter ce cautionnement dans les mêmes proportions que la commission.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Wir sind hier bei einem wichtigen, aber sicher bei Weitem nicht beim letzten Schritt zu einem ambitionierten Projekt, das uns erlauben soll, rund um die Autobahn, die das Kantonszentrum durchschneidet, den Raum für Arbeit und Wohnen nachhaltig zu gestalten.

C'est une étape dans un processus qui a commencé il y a plus de trente ans – il y a un député ici qui s'en souvient, mais il est anonyme – par une idée à réaliser dès le début des années nonante, disait un procès-verbal de l'époque d'une association économique bien connue dans la région. Ça a pris un peu plus de temps. Immobilier à l'origine, le projet s'est transformé au fil des années. Il s'agit aujourd'hui d'une démarche importante pour permettre l'aménagement du centre géographique de l'agglomération de Fribourg, traversé par une autoroute, qui, si elle était encore construite aujourd'hui, mais c'est une autre discussion, le serait certainement sous terre.

La couverture d'autoroute permet de penser différemment et de développer une centaine d'hectares de terrains sis de part et d'autre de l'autoroute, avec les deux pôles de développement que sont le pôle santé autour du futur nouvel hôpital et la zone d'activité de Bertigny d'une part, le pôle de la Chassotte d'autre part et un lien vert entre les deux.

Vous avez accordé ici-même un crédit d'étude en parallèle aux communes concernées ainsi qu'à la bourgeoisie de la ville et aux TPF pour financer la première partie des études. Les discussions avec les partenaires que sont la Confédération d'une part et les communes d'autre part ont permis de boucler la première phase d'études avec un projet bien avancé. Je remercie ici toutes les personnes qui ont travaillé sur ce projet, dont certaines sont dans la salle.

La Confédération est désormais prête à l'assumer sous sa propre responsabilité, comme l'a évoqué aussi le rapporteur, ce qui présente toute une série d'avantages, sur la faisabilité du projet, sur les procès et évidemment aussi sur la fiabilité du soutien financier de la Confédération.

Bonne nouvelle dans ce contexte: la Confédération est prête à passer d'une participation d'origine de 33 millions de francs en 2017 à désormais plus de 82 millions de francs, soit 2,5 fois le montant initial, ou 2 fois environ, si l'on tient compte de l'augmentation des coûts au *pro rata.*

Les deux parties principales, canton et Confédération, ont d'ores et déjà signé une convention de collaboration, il y a un peu plus d'un mois, par la vice-directrice de l'Office fédéral des routes (OFROU), signature valable sous réserve de décision du Conseil fédéral, et de celui qui vous parle, sous réserve, évidemment, de la décision du Grand Conseil, comme il est d'usage.

Le Conseil fédéral avait prévu, à l'origine, de décider avant Noël. Sa décision a été reportée, comme la plupart des questions d'investissement sur le fonds de la Confédération destiné aux grands projets routiers, suite à la décision populaire du 24 novembre. Lors d'un récent échange, le conseiller fédéral Rösti m'a néanmoins autorisé à informer le Grand Conseil qu'après une réflexion de principe sur les fonds d'infrastructure, et je parle au pluriel, il devrait pouvoir présenter d'ici au printemps au Conseil fédéral le projet dont nous parlons aujourd'hui et donc assurer le soutien de la part de la Confédération par rapport à la symétrie de la décision du canton. Le fonds du rail est également dans un état qui pose des questions fondamentales, mais dans un autre sens.

Le mécanisme présenté aujourd'hui est un peu particulier: le canton garantit un montant d'études pour un projet mené par la Confédération. Ce n'est pas tous les jours qu'on travaille comme ça, mais c'est un avantage en l'occurrence. Il correspond en tous points, par sa structure, à ce que nous faisons habituellement pour des crédits d'études pour des investissements routiers dans des bâtiments ou dans des renaturations, si ce n'est que, pour la deuxième phase des études, c'est l'OFROU qui avance l'argent, avec des montants qui seront intégrés au crédit d'engagement le jour venu, en cas d'acceptation, et qui seront perdus au cas où les études ne devraient pas aboutir sur un projet de réalisation.

On m'a posé la question: qu'advient-il si le projet ne se fait pas? Ben, c'est comme pour un projet de bâtiment. Si vous me donnez un crédit d'étude pour un bâtiment et qu'à la fin des études, on a un projet où vous dites «non, finalement, on ne le veut pas, il est trop cher ou il ne remplit pas les fonctionnalités prévues» il peut arriver qu'on investisse dans un crédit d'études pour rien. C'est heureusement extrêmement rare et j'espère que ça ne sera pas le cas ici non plus, mais ce sont des choses qui peuvent arriver. Ca fait partie de la structure même en deux temps, d'un crédit d'étude et d'un crédit d'engagement. Les personnes qui sont dans une commune le savent bien. Evidemment, on souhaite toujours que le crédit d'étude soit suivi d'un crédit d'engagement pour éviter de perdre l'argent. Mais, si tous les crédits d'étude étaient à 100% garantis au début, on pourrait peut-être faire tout en une tranche, ce qui pour des raisons totalement différentes n'est pas recommandable du tout, comme le savent les personnes qui ont été concernées par ce genre d'opération ici ou dans des communes.

In diesem Sinn rufe ich Sie im Namen des Staatsrats dazu auf, die Vorlage zu unterstützen.

Brodard Claude *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* La Commission des finances s'est réunie le 4 décembre pour l'examen du décret relatif à l'octroi d'une garantie en faveur de l'Office fédéral des routes (OFROU). Cette garantie concerne le financement de la deuxième partie de l'étude pour la couverture de la N12 et le développement urbain du secteur Chamblioux-Bertigny.

Sur le fond, les membres de notre commission sont favorables à ce projet de développement urbain. Partant, la Commission des finances et de gestion (CFG) ne s'oppose pas à l'octroi d'une garantie de 10,650 millions de francs.

Nous attirons toutefois votre attention sur l'augmentation significative de l'engagement de l'Etat pour ce projet – ceci malgré sa reprise par la Confédération et le financement important de l'OFROU. En effet, notre parlement avait voté un mandat avec un investissement maximal de 75 millions de francs. 3 ans plus tard, l'engagement prévu s'élève à 114 millions de francs, soit 39 millions de francs de plus. Le message ne nous le dit, hélas, pas clairement.

Je déplore à titre personnel que la nouvelle convention entre l'Etat et la Confédération réglant les aspects financiers ait été signée avant l'adoption de ce message par notre Grand Conseil. Notre Grand Conseil est, il faut le dire, mis devant le fait accompli. Institutionnellement, ceci est regrettable.

La CFG a corrigé le décret à son article 2 et au chapitre 4. En effet, cette garantie n'implique pas, pour le moment, un paiement ou un décaissement, mais uniquement une indication dans les engagements hors bilan du canton. L'article 2 doit donc être biffé. Cela a été réglé postérieurement à notre séance, raison pour laquelle j'ai déposé, à titre personnel, mais pour le compte de la CFG, l'amendement qui sera probablement discuté à l'article 2.

Enfin, le décret est bien soumis au référendum financier facultatif et le chapitre 4 doit donc être modifié dans ce sens.

Au nom de la majorité de la CFG, sous l'angle financier, je vous recommande d'accepter le décret avec ces deux petites modifications.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux a analysé avec beaucoup d'intérêt le décret concernant la garantie conditionnelle en faveur de l'Office fédéral des routes (OFROU) pour la deuxième partie des études de la couverture autoroutière du secteur Chamblioux-Bertigny.

Mes liens d'intérêts: j'étais conseiller communal de Givisiez durant 17 ans, dont 2 années comme syndic. C'est à ce titre que je me suis engagé en faveur de la couverture de Chamblioux-Bertigny durant plus de 20 ans. C'est au début des années 2000 que l'OFROU a effectué des mesures complémentaires de bruit et a décidé, tout à coup, de renoncer à couvrir l'autoroute en projetant l'installation, écoutez bien, de murs anti-bruit dans le secteur Chamblioux-Bertigny – une aberration!

Les communes concernées sont alors montées aux barricades pour tenter d'infléchir cette décision et de convaincre les autorités fédérales de la pertinence de la couverture de ce tronçon. C'est dans ce cadre-là qu'un mandat a exigé du Conseil d'Etat, il y a un peu moins de 10 ans, de prendre toutes les mesures nécessaires pour convaincre la Confédération de revenir sur sa décision et de rechercher un partenariat public-privé. 4 députés de ce Parlement, dont votre serviteur, ont œuvré avec 4 entreprises fribourgeoises**,** en collaboration avec les communes de Givisiez, Granges-Paccot et Fribourg, pour monter, à compte d'auteur, un projet de couverture, prouvant le potentiel énorme en termes d'emplois et d'habitants – une densification importante du tissu bâti allant totalement dans le sens voulu par la loi sur l'aménagement du territoire. Notre Parlement a adopté ce mandat à l'unanimité, moins 3 abstentions, avec beaucoup d'enthousiasme à l'époque.

Avec le cautionnement qui nous est soumis ce jour, nous avons la possibilité de franchir un pas supplémentaire afin de lancer la deuxième étape des études pour aboutir à la mise à l'enquête publique du projet. Ne restera plus qu'à convaincre, en temps voulu, le peuple fribourgeois d'accepter le crédit d'engagement et le bien-fondé de ce magnifique et ambitieux projet pour notre canton.

Je tiens à relever la qualité du message du Conseil d'Etat, qui détaille parfaitement l'historique de ce projet, ses enjeux futuristes, allant dans le sens du développement durable. Je tiens à féliciter le Conseil d'Etat et plus particulièrement M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert, qui a pris son bâton de pèlerin et a joué de ses relations à Berne pour convaincre la Confédération d'augmenter de manière importante sa participation au projet de 33 à 82,5 millions de francs.

La couverture de Chamblioux-Bertigny permettra de combler la fracture qui coupe l'agglomération en deux. Elle apportera, pour les générations futures, des emplois et un cadre de vie moderne et durable. Les retombées économiques bénéficieront à la région et à tout le canton.

Sur ces considérations, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, à l'unanimité, acceptera ce décret relatif à l'octroi d'une garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU et vous recommande, chères et chers collègues, d'en faire de même.

Thévoz Ivan *(UDC/SVP, BR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt concernant ce décret si ce n'est que j'ai fait partie de la commission traitant cet objet. Je prends la parole au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et celui-ci va soutenir ce décret.

Nous sommes très satisfaits de la décision de reprise du projet par l'Office fédéral des routes (OFROU). Il s'agit d'une bonne nouvelle pour le canton à moyen et long termes, étant donné que la Confédération travaille avec des procédures plus efficaces et plus rapides que celles du canton. Nous sommes satisfaits du fait que ce projet va permettre un développement prononcé du Grand Fribourg. En effet, nous préférons que le développement se fasse dans une région urbaine que de sacrifier des hectares dans des zones campagnardes.

Cependant, certaines observations et certains questionnements ont été soulevés au sein de notre groupe. Je vous les soumets ci-après. Nous sommes tous conscients que ce projet apportera à long terme des bénéfices significatifs aux communes avoisinant cette couverture autoroutière. Mais que se passerait-il si l'une des communes décidait de se retirer du projet? Le projet serait-il compromis? Existe-t-il des plans B pour pallier cette éventualité.Bien que le groupe de l'Union démocratique du centre soutienne ce projet, nous restons préoccupés par la position des communes, notamment dans le contexte économique actuel, qui est marqué par des incertitudes.

D'autres interrogations ont également été soulevées, tout comme lors de la séance de commission, comme le rôle de la Bourgeoisie. Même si un léger retour sur investissement est attendu via les taxes liées, nous regrettons que la Bourgeoisie ne soit pas appelée à participer financièrement à ce projet alors même qu'elle en tirera des avantages considérables.

En conclusion, nous tenons à remercier le Conseil d'Etat pour son engagement dans ce dossier, pour la qualité du projet présenté ainsi que pour les explications fournies. Nous espérons vivement que ce projet sera approuvé par le Grand Conseil, les communes et, *in fine*, par le peuple.

Senti Julia *(PS/SP, LA).* Als Mitglied der vorberatenden Kommission des Dekrets nehme ich heute im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion Stellung. Ich verfüge über keine spezielle Interessenbindung, ausser, dass es mir und meiner Gruppe ein Anliegen ist, den Kanton bei einer nachhaltigen, mutigen und effizienten Raumentwicklung zu unterstützen. Wir sprechen jedoch heute nicht darüber, ob, wieso und dass wir das innovative Projekt Chamblioux–Bertigny gut finden. Diese Diskussion mit positivem Ausgang hat, wie Herr Wicht schon erwähnt hat, der Grosse Rat schon hinter sich.

Um das weitere Vorgehen, das heisst konkret die Weiterbetreuung und Finanzierung des zweiten Teils der Studie durch das Bundesamt ASTRA zu sichern, ist die Sozialdemokratische Fraktion bereit, den Vorschlag des Staatsrats zu unterstützen und einer bedingten Garantie in der Höhe von gesamthaft 10,65 Millionen Franken, wovon genau 7,8 Millionen Franken auf den Schultern des Kantons lasten, zuzustimmen. Den Zuständigen danken wir für die informative und detaillierte Botschaft zu Projekt und Vorgehensweise. Wir sprechen dem Staatsrat damit grosses Vertrauen aus. Vertrauen darauf, dass alle möglichen Stolpersteine in Zusammenhang mit dem Projekt entfernt werden, Vertrauen in eine transparente, proaktive Kommunikation, Vertrauen in den Einbezug der betroffenen Gemeinden und schlussendlich Vertrauen in seinen starken, geeinten Auftritt, um die Unterstützung der Stimmbevölkerung, welche zur Umsetzung der Überdachung Chamblioux–Bertigny nötig sein wird, zu gewinnen und damit die heute ausgesprochene Garantie nicht zu einer roten Zahl in den Kantonsfinanzen werden zu lassen. Ich erlaube mir vorwegzunehmen, dass wir dem Antrag von Grossrat Brodard, welchen wir heute per E-Mail erhalten haben, die Streichung des zweiten Absatzes des Dekrets, dass wir diesem zustimmen können - natürlich unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatsrates, denn die Bezeichnung von Zahlungskrediten bei der Gewährung einer bedingten Garantie scheint gemäss Auskunft unserer Mitglieder der Finanzkommission nicht notwendig zu sein. Die Fraktion dankt zudem dem ASTRA für sein finanzielles Engagement, den zweiten Studienteil dieses Leuchtturmprojekts in Sachen Raumplanung zu unterstützen, und wird dem Dekret einstimmig zustimmen.

Tritten Sophie *(VEA/GB, SC).* Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec intérêt de cet objet. La couverture du tronçon d'autoroute entre Chamblioux et Bertigny va permettre de relier 4 communes et ouvre des développements du territoire particulièrement intéressant, que ce soit pour l'Hôpital fribourgeois (HFR) ou la connexion en transports publics et en mobilité douce entre lesdites communes. Mes préopinants se sont largement exprimés sur ces aspects du projet.

Tout cela n'est toutefois encore que de la musique d'avenir. En effet, ces développements ne font pas partie de l'objet qui nous est soumis au vote aujourd'hui, puisqu'il est question, avec le présent décret, d'assurer à l'OFROU, désormais maître d'ouvrage, de mener à bien les études préliminaires jusqu'à la fin de la phase d'appel, au cas où un des acteurs non fédéraux renoncerait à la réalisation du projet.

La réalisation complète de la couverture Chamblioux-Bertigny prendra encore bien quelques années, pour autant qu'elle passe la rampe devant ce Grand Conseil et finalement le peuple fribourgeois. En attendant, les nuisances sonores et environnementales liées à l'autoroute perdurent et il serait judicieux, à notre avis, de limiter le tronçon à 80 km/h pour le bien des habitants riverains de cette partie de l'autoroute. Il s'agit là de la mesure la plus économique propre à atteindre une réduction, même modeste, de la pollution – sonore tout particulièrement.

C'est donc avec cette remarque que le groupe VERT·E·S et allié·e·s soutiendra à l'unanimité le présent décret.

Baschung Carole *(Le Centre/Die Mitte, LA).* J'ai aussi fait partie de la commission sur ce projet. Autrement, je n'ai aucun lien d'intérêt avec le sujet. Je m'exprime au nom du groupe Le Centre.

Pour les grands projets en particulier, nous devons nous demander: est-ce que c'est un projet dont nous avons besoin? Et, si oui, avons-nous les moyens financiers nécessaires? Ce projet de couverture de l'autoroute n'est pas seulement une mesure technique, mais un véritable investissement dans l'avenir de notre canton. C'est une opportunité unique de transformer durablement une partie centrale de l'agglomération de Fribourg. Alors, pourquoi devrions-nous soutenir ce projet et quels sont les avantages? J'aimerais revenir sur 6 arguments.

Premier point: urbanisation. Avec cette couverture, nous pouvons développer le canton vers l'intérieur. Nous créons des centres résidentiels et de loisirs. Cela aide à la croissance démographique. Nous pouvons mieux connecter, relier et développer Fribourg et les communes alentours.

Deuxième point: mobilité durable. Le projet pose les bases d'une infrastructure de mobilité plus efficace et respectueuse de l'environnement.

Troisième point: réduction du bruit et amélioration de la qualité de l'air. L'autoroute génère une pollution sonore. La couverture réduira fortement ces nuisances et améliora la qualité de la vie dans tout ce secteur, de nouveaux espaces offrant une vraie valeur ajoutée pour les habitants de la région.

Quatrième point: impact économique. Le projet créera des zones attractives pour les entreprises et permettra de créer des emplois.

Cinquième point: durabilité. Cette initiative s'inscrit pleinement dans la stratégie de développement durable du canton.

Sixième point: collaboration. La collaboration entre le canton, les communes et la Confédération est un facteur clé de succès. Cette structure montre que tous les acteurs concernés partagent la responsabilité et collaborent à la réalisation de ce projet.

Qu'est-ce que cela signifie pour nos finances pour l'instant? Aujourd'hui, on vote sur une garantie conditionnelle de 10,65 millions de francs. La répartition des coûts entre le canton et les communes partenaires est pertinente et correcte. Cet argent est essentiel pour assurer la deuxième phase des études. Pour les étapes suivantes, il est important de planifier judicieusement l'aménagement du territoire – et ce en tenant compte des besoins des différents groupes d'intérêts.

En ce moment, merci également pour le travail déjà accompli. Pour terminer, Mesdames et Messieurs, la couverture de l'autoroute représente une étape essentielle pour l'avenir de notre canton. Nous voyons dans ce projet une opportunité de développer et urbaniser durablement l'agglomération de Fribourg. C'est la raison pour laquelle aussi notre groupe va accepter le décret à l'unanimité. Nous sommes aussi, par ailleurs, d'accord de biffer l'article 2.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Merci aux représentantes et représentants des différents groupes pour le soutien unanime à ce projet et pour les propos de soutien à long terme.

En ce qui concerne le président de la Commission des finances et de gestion (CFG), ces deux amendements: le premier, référendum financier facultatif, il a été déposé en commission, adopté par la commission, il a donc pu être soumis au Conseil d'Etat, qui s'y rallie formellement. Pour le deuxième, il y a manifestement eu un tout petit malentendu, donc il a dû être redéposé formellement par le président de la CFG après la séance du Conseil d'Etat, qui n'a donc pas pu le traiter. Comme il ne change rien sur le fond et qu'il correspond, dans l'esprit, aux décisions précédentes du Conseil d'Etat, je peux néanmoins me permettre de vous proposer de vous y rallier, en l'absence de décision formelle du Conseil d'Etat. Ca répond aussi aux différentes interpellations des différents responsables de groupes sur cet amendement sur l'article 2, qui ne change, en principe, rien sur le fond.

En ce qui concerne le processus, signature d'un acte avant sa ratification: ce sont des choses qui sont relativement courantes dans les accords intercantonaux, où on signe et puis on ratifie. C'était une demande formelle de la Confédération d'opérer de la sorte. Juridiquement, rien ne s'y oppose, même si ce n'est pas tout à fait habituel dans les processus intracantonaux d'agir de la sorte.

En ce qui concerne la question du député Thévoz sur la participation des communes: ce sont des choses qui ont fait l'objet de larges discussions, qui sont en cours. Les communes concernées, comme vous l'avez évoqué, ont participé financièrement à la première phase d'étude, qui a pris fin, qui est sur le point de prendre fin. Il y a encore quelques études en termes d'aménagement du territoire qui sont encore en cours. Les communes n'ont aucune obligation légale de participer à quoi que ce soit, donc c'est dans leur intérêt communal de mettre quelque chose, parce qu'elles peuvent en profiter. Et après, c'est le genre de chose qui ne se mesure pas avec un tableur Excel et des règles précises, parce qu'il n'y a pas de règles précises. Nous, le temps qu'il faut pour discuter, négocier avec les communes, ça se fait dans un climat constructif, où chacun, évidemment, essaie d'en tirer le maximum, ce qui est relativement normal et naturel. C'est la raison pour laquelle la proposition formelle qui vous est faite est constituée d'une garantie en deux volets, pour les personnes qui ont lu le décret: le volet spécifique au canton et le volet subsidiaire pour les communes. Après, nous aurons d'ici au moment du crédit d'engagement le temps de discuter avec les communes sur leur participation définitive.

Et pour la question théorique, mais qui peut tout à fait arriver, du député Thévoz, qu'est-ce qui se passe si une commune refuse de monter dans le train? A ce moment-là, on doit faire le bilan autour d'une table et décider ce qu'on fait. Est-ce qu'on laisse tomber tout le projet à cause d'une commune ou non? Mais c'est des choses que vous connaissez aussi: dans des processus de fusion de communes ou d'autres, il faut, dans le sens de la députée Senti, travailler dans le meilleur climat de confiance pour avoir tout le monde du bon côté au moment décisif. Il nous reste environ 3 ans pour réussir cet exercice-là, qui n'est pas le plus simple. Mais encore une fois, on essaie de tirer tous à la même corde. L'intérêt, il est du côté du canton, il est du côté des communes concernées, mais va au-delà de l'agglomération, parce que, le député Thévoz l'a très, très bien relevé, en termes d'aménagement de territoire, on doit faire des choix, on ne peut pas continuer à tout faire partout sur des terres agricoles qui sont précieuses et qu'on doit maintenir. Et dans ce sens-là, la priorisation a bien été comprise et j'espère que nous pourrons poursuivre dans cet aspect.

Dernier élément, la question de la députée Tritten sur la limitation de la vitesse: la demande a été faite à l'Office fédéral des routes (OFROU) par le canton, qui n'a pas donné suite. Il a évoqué la possibilité d'introduire des vitesses variables sur le tronçon Fribourg-Nord à Fribourg-Sud, comme il les teste actuellement par des signalisations électroniques dans la région

Berne direction Thoune, mais il a estimé que la masse critique, pour le moment, n'est pas donnée sur la route, sur le tronçon fribourgeois dont nous parlons, et n'est, pour le moment, pas entré en matière. Nous continuons à travailler là-dessus, parce que c'est probablement une position qui marche relativement bien. C'est-à-dire éviter des baisses de vitesse systématiques, mais sur le tronçon sortie Berne direction Thoune, l'OFROU teste des vitesses qui, en fonction des flux trafic, bougent, qui peuvent être régulées, qui permettent à la fois de limiter un peu les émissions CO_2, mais aussi d'assurer les flux de trafic les moins inefficaces possibles, pour dire les choses de manière réaliste.

Genoud François *(Le Centre/Die Mitte, VE).* Merci à tous les groupes pour votre entrée en matière. Je suis un rapporteur heureux. Vous êtes tous entrés en matière et d'après vos dires, à l'unanimité, vous allez accepter ce décret. Donc, quand je pense à d'autres présidents de commissions, où ils ont dû faire un rapport de minorité ou d'autres tracasseries, je me réjouis, bien sûr, de cette situation.

Concernant le retrait d'une commune de la participation de la bourgeoisie, M. le Conseiller a déjà donné une réponse. Pour le 80km/h, je suis bien content d'avoir entendu la précision de M. le Conseiller. En tant que motard, bien sûr, cela ne peut que me réjouir pour l'instant.

Concernant le rapport de la Commission des finances et de gestion (CFG), merci M. le Président d'avoir aussi accepté ce décret. Concernant l'article 2, je voulais en parler tout à l'heure, mais je vais m'exprimer maintenant. C'est vrai qu'on en a parlé lors de la séance de commission ad hoc, mais je ne l'ai pas passé au vote. La réponse de M. le Conseiller nous avait donné entière satisfaction. C'est presque un tout petit peu dommage qu'on ait reçu cette demande d'amendement ce matin, parce que si ç'avait été depuis le 4 décembre, j'aurais pu réunir la commission et nous aurions certainement donné un avis positif. Mais, en tant que président, nous n'avons pas traité de ce dossier et je serai obligé de suivre le vote de la commission.

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

Première lecture

I. Acte principal

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

Genoud François *(Le Centre/Die Mitte, VE).* Alors, je peux accepter la proposition personnellement, mais en tant que président de la commission, n'ayant pas traité de ce sujet, je suis obligé de suivre le vœu, et je le fais tout à fait normalement, de la commission, donc je vais refuser cet amendement.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Ich kann mich im Sinn des Gesagten anschliessen.

Brodard Claude *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* En fait, on a discuté en séance de commission sur la portée de l'article 2. Parce qu'en fait, aujourd'hui, nous votons sur un engagement conditionnel. Donc, ça ne nécessite pas, à ce stade, un décaissement ou un paiement. Et puis, on avait eu cette discussion en commission et puis, à ce moment-là, les services de M. Steiert allaient examiner la chose. Il y avait deux variantes, soit on biffait l'article, soit on disait: c'est un engagement hors bilan, donc on modifiait dans ce sens-là. Et puis, on a reçu, quelques jours plus tard, l'information que ça pouvait être purement et simplement biffé, puisqu'il n'y a pas de décaissement. Le décaissement aura lieu si le peuple fribourgeois accepte le crédit d'engagement global, ou s'il le refuse, à la demande de l'Office fédéral des routes (OFROU), puisqu'on est engagé maintenant. Donc, à ce stade, ce n'est pas nécessaire de prévoir un décaissement, donc c'était mieux de biffer.

Donc, je ne le fais pas à titre personnel; je le fais au nom de la Commission des finances et de gestion (CFG). On agit par circulation. Donc, il y a eu la prise de position de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Et puis, formellement, aussi sur l'avis de notre secrétaire parlementaire, je dépose cet amendement et je vous prie de l'avaliser.

> Au vote, la proposition de M. Brodard est accepté par 100 voix contre 1. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de la proposition de M. Brodard:

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), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), 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 Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), 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), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), 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), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), 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), 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). *Total: 100*.

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

Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte). *Total: 1*.

> Modifié selon la proposition de M. Brodard.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

Brodard Claude *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Oui, alors cette fois-ci, je peux véritablement parler au nom de la Commission des finances et de gestion (CFG). Nous avons déposé cet amendement, puisqu'il s'agit d'un projet d'importance cantonale. Et puis les limites sont dépassées. Même si c'est un engagement conditionnel, les limites sont dépassées. Donc, il fallait rectifier. Et puis, donc, c'est bel et bien soumis au référendum financier facultatif. L'obligatoire, ça sera plus tard, lorsqu'il y aura le crédit d'engagement. Donc, je vous demande de soutenir cet amendement et puis je remercie M. Schmid, notre secrétaire, qui m'a mis en garde contre cet élément-là.

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

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

Titre et préambule

> Adopté.

Deuxième lecture

I. Acte principal

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 104 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 Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), 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 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), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), 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), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), 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), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), 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). *Total: 104*.

Motion 2023-GC-104
Création d'un cadre légal plus précis pour l'exploitation des gravières

Auteur-s:	**Kubski Grégoire** *(PS/SP, GR)* **Kolly Gabriel** *(UDC/SVP, GR)*
Représentant-e du gouvernement:	**Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement**
Dépôt:	**25.04.2023** *(BGC mai 2023, p. 1840)*
Développement:	**25.04.2023** *(BGC mai 2023, p. 1840)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**12.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5135)*

Prise en considération

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Mes liens d'intérêts: je m'exprime comme motionnaire, mais également comme syndic de Corbières, commune qui a la chance d'avoir sur son territoire une gravière en exploitation, sur laquelle est prévu une extension, extension qui avait les notes les plus hautes dans le projet du Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) et qui avait été soumis à la population. Il y aura donc un impact financier certain pour la commune de Corbières dans les prochaines années. Mais Corbières est également une commune qui a sur son territoire une autre gravière privée en exploitation. Je suis également l'auteur d'une des deux questions écrites citées dans la réponse à la motion. Cette réponse m'avait poussé à déposer cette motion avec mon collègue Kubski.

Les communes sont responsables en matière de constructions. En tant que syndic qui défend l'autonomie communale, cette motion peut paraître particulière, je veux bien l'admettre. Malgré tout, du haut de mon expérience, il faut être clair. Les communes n'ont plus grand-chose à dire lors des procédures qui concernent les gravières. Les mises en zone sont la plupart du temps séparées des procédures standard de PAL – normal. Les exploitants mandatent leur propre bureau d'urbanisme ainsi que leurs propres ingénieurs pour les contrôles et les projets – toujours en relation avec le canton, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) et le Service de l'environnement (SEn). Le problème, Mesdames, Messieurs, se situe plutôt lors de l'exploitation, car celle-ci ne respecte pas les limites voulues, pas les rythme, quand du recyclage intervient, alors que la zone n'est pas conforme. Souvent, il s'ensuit de nombreux échanges dans lesquels la commune doit se positionner. Mais, il faut être clair, peu de conseillers communaux ont la chance d'avoir des connaissances à l'interne. A titre de la commune de Corbières, j'ai eu la chance d'avoir, pendant de nombreuses années, un vice-syndic qui était ingénieur en environnement et qui nous a, à ce titre-là, beaucoup aidé. Mais, souvent, le temps que la communeelle mandate un ingénieur, une entreprise, les problèmes ont empiré, ont été enfouis 4 mètres sous terre, ce qui fait que très souvent les élus sont démunis. Les écritures et les échanges de courrier entre la préfecture, l'entreprise, l'avocat de l'entreprise et la commune qui doit se positionner font que les citoyens qui subissent souvent ces nuisances ne sont vraiment pas contents et mettent de la pression, ce qui est normal, sur le conseil communal, qui est leur principal interlocuteur.

Comment faire la différence entre du concassage de matériaux de chantier d'un chantier de construction proche et le concassage des matériaux d'exploitation, car c'est aussi là, l'un des principaux problèmes que les communes rencontreront à terme. Recycler, c'est bien. Le canton l'a mis dans ses appels d'offres, notamment pour les routes. Mais il est clair que notre canton n'a pas assez de zones légalisées pour ce type de travaux de concassage, ce qui crée actuellement pas mal de nuisances, qui retombent sur les communes et les citoyens des communes. De mon point de vue, le canton doit reprendre ce type de contrôle et de suivi, ce qui libérera les communes de certaines tâches difficiles à assumer et sur lesquelles, il faut être clair, elles n'ont pas grand-chose à dire en définitive, mis à part se positionner sur des rapports faits par des ingénieurs.

Je salue la proposition du Conseil d'Etat de financer ces prestations par un émolument. Actuellement, comme commune, quand vous devez mandater un prestataire externe pour des évaluations, il est très compliqué, voire impossible, de récupérer les montants investis que le conseil communal doit payer pour obtenir les différentes réponses.

Avec notre motion, les communes continueront de donner les permis, de modifier les PAL et de donner leurs préavis sur ces exploitations. Elles pourront continuer de prélever des taxes et autres frais. Mais, les exécutifs, les mandataires ne seront plus pris entre les citoyens, les entreprises, l'Etat, les services de l'Etat lors des différents problèmes d'exploitation.

Mesdames, Messieurs, si j'ai déposé cette motion comme syndic, propriétaire d'une gravière dans ma commune, vous pensez bien que le but n'est pas de tirer une balle dans le pied sur le long terme. Le but est de décharger les conseils communaux et les exécutifs communaux des nombreux problèmes qui arriveront. On le voit avec les réactions qu'on a maintenant avec le

projet du PSEM, c'est encore aujourd'hui dans les journaux. C'est de plus en plus compliqué. C'est compliqué pour l'Etat et pas facile pour les services. Et ça sera de plus en plus compliqué pour les conseils communaux.

Pour toutes ces raisons, je vous demande donc de soutenir cette motion.

Freiburghaus Andreas *(PLR/PVL/FDP/GLP, SE).* Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion, für welche ich spreche, hat mit Interesse von der Antwort des Staatsrates zu dieser Motion Kenntnis genommen. Ich habe keine Interessenbindung zu diesem Geschäft, ich bin Syndic einer mittelgrossen Gemeinde, die aber über keine Kiesgrube verfügt

Die Motionäre fordern, dass einheitliche Kontrollen über die Anlagen auf dem ganzen Kantonsgebiet durchzuführen seien und dass diese einer klaren gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Verantwortung dafür soll von den Gemeinden zum Kanton wechseln. Auch wenn diese Änderung nicht den Herzbereich der Gemeindeautonomie trifft, so ist es doch eine Aufgabe mehr, welche zum Kanton zentralisiert wird. Der Staatsrat teilt in seiner Antwort mit, dass mehrere Vollzeitstellen für die Übernahme dieser Aufgabe aufgrund der Vorstellungen der Motionäre und der weitergehenden Überlegungen des Staatsrats nötig wären.

Unsere Fraktion stellt den Zusatznutzen grundsätzlich in Frage. Auch wenn die zusätzlichen Kosten den Betreibern der Anlagen auferlegt werden, entstehen zusätzliche Produktionskosten, welche durch den Verbraucher zu tragen sind. Und wo liegt der Mehrwert dieser zentralisierten und intensiveren Kontrolle? Sicher nicht darin, dass dadurch die Anzahl der Kantonsmitarbeiter um mehrere Vollzeitäquivalente aufgestockt werden muss. Wohlverstanden, auch unsere Fraktion ist der Überzeugung, dass diese Abbaustellen kontrolliert werden müssen. Wir stellen aber fest, dass durch das immer offenere Auge der Bürger die soziale Kontrolle der Bevölkerung ergänzend und vielfach intensiv wahrgenommen wird.

Zusammenfassend halte ich fest, dass die grosse Mehrheit der Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion in den Auswirkungen der Annahme dieser Motion vor allem einen Kostensprung ohne einen entsprechenden Mehrwert erwartet. Und wenn wir uns an die Debatte zum Budget 2025 vor einem Monat in diesem Saal erinnern, kann die Antwort auf dieses Begehren nur ein Nein sein. Ich empfehle Ihnen also, diese Motion abzulehnen.

Doutaz Jean-Pierre *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Mes liens d'intérêts avec ce dossier: je suis syndic de la commune de Gruyères, laquelle est propriétaire, mais non exploitante, d'une petite carrière de tuffe. Je m'exprime également au nom du groupe Le Centre.

Le groupe Le Centre a pris connaissance avec, naturellement, un intérêt, une attention particulière à la problématique soulevée par les motionnaires ainsi que de la réponse du Conseil d'Etat. La proposition des motionnaires de donner la tâche de surveillance exclusivement au canton afin de garantir une égalité de traitement pour toutes les exploitations à l'échelle peut faire sens, dans le cadre d'un traitement par unité de matière. Cependant, elle est en parfaite contradiction avec une certaine autonomie des communes.

Les communes ont le devoir, vous le savez, et la responsabilité de leur plan d'aménagement local (PAL) dans lequel doivent être inscrites ces zones spéciales en conformité, naturellement, avec le plan directeur régional et le plan directeur cantonal. Les communes négocient aussi généralement des contreparties financières ou autres, liées aux nuisances, aux accès ou envers d'autres éléments en fonction de la particularité d'un site. Il est vrai que le suivi et le contrôle de l'exploitation par la commune demandent des compétences très spécifiques, techniques, difficilement disponibles à l'intérieur des communes. Les communes peuvent, par contre, s'adresser à un spécialiste ou un inspecteur reconnu en la matière, voire – le rapport le cite – à l'association Matériaux de construction circulaires Suisse ou à une faîtière neutre et impartiale.

Dans nombre de cantons, dont Fribourg, tous les sites d'extraction et installations de traitement de déchets de chantier sont soumis, à ma connaissance, au contrôle de Matériaux de construction circulaires suisse par décret. De plus, dirais-je, le canton lui-même dispose de spécialistes en la matière.

Dans sa réponse, le canton confirme qu'un contrôle renforcé des sites d'exploitation est inscrit depuis 2010 dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et exige un rapport annuel sur l'exploitation. De plus, le renouvellement de l'autorisation d'exploiter, revalidée tous les 5 ans par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), est aussi une cautèle suffisante.

Avec ces arguments, le groupe Le Centre constate que l'Etat a aussi toutes les compétences pour assumer le suivi et le contrôle de l'ensemble de ces gravières et installations de recyclage de matériaux, y compris la qualité des ressources nécessaire. Les communes ont les moyens d'agir et de prendre leurs responsabilités également en toute autonomie. Rajouter une couche nous paraît inutile. Les procédures existent. Les cas particuliers ne doivent pas générer la règle. Et lorsqu'il y a plainte, que des décisions soient rapidement prises par l'autorité compétente, c'est un vœu et un souhait.

Dans la mesure où les lois sont en place, que les compétences existent et que les méthodes sont approuvées, le groupe Le Centre ne veut pas d'une usine à gravier ou, respectivement, d'une usine à gaz supplémentaire. Cela n'engendrera que des

charges administratives, financières toujours plus fortes, qui se répercuteront encore par une augmentation des coûts sur le consommateur.

Vous l'avez bien compris, le groupe Le Centre ne soutiendra pas, dans sa majorité, cette motion.

Tritten Sophie *(VEA/GB, SC).* Mon lien d'intérêt: je vis à Gibloux, commune sur laquelle se trouve la gravière de Grands-Champs, dont le site d'exploitation est traversé par l'autoroute. Gibloux semble d'ailleurs être un gisement inépuisable de graviers au vu des cartes du Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) mises en consultation cet été. Je m'exprime au nom du groupe groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Avec ma collègue Paola Ghielmini Krayenbühl, nous avions déposé une question sur la surveillance des gravières, après qu'il a été rendu public qu'une gravière sur la commune du Bois-d'Amont ne respectait pas le permis d'exploiter. La présente motion soulève donc les mêmes inquiétudes que celles que nous partagions avec ma collègue Paola.

La protection des nappes phréatiques, des biotopes, des corridors à faune, tout comme les conditions auxquelles le permis d'exploiter est soumis, demandent des compétences variées, mais spécifiques, dont ne disposent pas nécessairement les communes. La surveillance des mesures de compensation repose également sur une vigilance particulière. Par ailleurs, se pose la question du conflit d'intérêts des communes, qui profitent de la manne financière qu'offre l'extraction du gravier. De ce fait, transmettre au canton la charge de la surveillance nous semble judicieux.

Le délai de 5 ans pour effectuer des contrôles complets nous paraît trop long, de même qu'attendre des dénonciations ou des expertises, expérience faite d'ailleurs à Gibloux. C'est parce que nous avons un éminent fonctionnaire de l'Etat de Fribourg responsable de la faune et des forêts qu'il y a une certaine vigilance qui s'applique à la surveillance de notre gravière.

En l'état, le fait de transmettre au canton les émoluments que les exploitants versent maintenant aux communes pour la tâche de surveillance est donc une opération qui serait neutre pour les finances de l'Etat, en tout cas de notre point de vue. Bon, ça devrait quand même satisfaire les plus économes d'entre nous, mais surtout, ça garantirait la préservation de l'intérêt général.

C'est donc avec ces remarques que le groupe VERT·E·S et allié·e·s soutiendra à l'unanimité la présente motion.

Zamofing Dominique *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'annonce mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune avec une gravière en exploitation sur son territoire.

Oui, pour une commune, c'est difficile de contrôler l'exploitation d'une gravière ou d'une décharge. Mais nous pouvons nous appuyer sur le permis d'exploitation ainsi que sur tous les rapports de suivi que chaque exploitant doit respecter et fournir. J'ose espérer que ces rapports, effectués par des professionnels, sont sérieux et corrects.

Dans la réponse à la motion, il est mentionné que plusieurs équivalents plein-temps (EPT) devraient être engagés pour effectuer les contrôles et cela me fait un peu peur. Pour avoir une vision claire sur l'effet de cette motion, il aurait été souhaitable de savoir combien EPT il est prévu d'engager pour contrôler ces 50 gravières ou décharges.

L'Etat a déjà dans ses différents services les spécialistes pour effectuer de nombreux contrôles et les réalise déjà. Je ne suis pas certain que deux contrôles annuels excluent toutes les exploitations abusives ou incorrectes et que la modification d'une loi pour un ou deux cas isolés apporte beaucoup d'efficience.

De combien cela va-t-il renchérir le prix du gravier, respectivement du mètre cube mis en décharge avec l'émolument prélevé? Ce sont des questions essentielles. Cela va renchérir le prix de la construction et, par conséquence, cela augmentera encore la différence entre le prix du gravier local et le gravier étranger.

Pour ces raisons, je m'opposerai à cette motion.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je connais très bien le domaine des gravières, ayant côtoyé, durant mon mandat de directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, l'Association fribourgeoise de l'industrie des graviers et du béton.

Cette loi est totalement inutile. Les aires d'exploitation sont déjà sous contrôle - autant celles qui produisent des matériaux que les décharges. Ces contrôles sont bien plus importants que vous ne l'imaginez et aucune petite ou moyenne entreprise (PME) de ce canton ne subit le même régime. Ils sont annuels, avec des rapports à l'appui, remis systématiquement au canton, dans les domaines suivants: suivi pédologique, biologique, hydrogéologique, géométrique, complétés par les volumes exploités ou mis en décharge.

De plus, d'importantes garanties financières sont déposées auprès du canton. Le contrôle de toutes les installations de recyclage, notamment celles visées par les motionnaires, a été délégué par le Service de l'environnement (SEn) en 2021 déjà à deux organismes nationaux. Les frais de contrôle sont pris en charge par les entreprises elles-mêmes. 20 cantons suisses pratiquent les mêmes contrôles avec les mêmes organes. L'égalité de traitement existe donc déjà, contrairement à l'avis des motionnaires.

Si les communes, M. le Syndic, n'ont pas les compétences pour vérifier la conformité d'un permis de construire ou d'un permis d'exploiter, c'est leur devoir de les acquérir ou alors de solliciter les personnes ou l'autorité qui les ont, ces compétences.

Mesdames et Messieurs les syndics, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux, vous ne pouvez pas systématiquement exiger le respect de votre autonomie communale et, dans le cadre de cette motion, vous libérer des contrôles tout en encaissant les royalties sur chaque mètre cube de gravier exploité sur votre territoire. Vous êtes nos yeux! Ceux qui peuvent déceler des situations problématiques avec vos citoyens, votre devoir est de contrôler les permis et de dénoncer les irrégularités. Que pourront faire de plus les fonctionnaires supplémentaires du canton qu'il faudra engager? Combien seront-ils? Auront-ils toutes les compétences des professionnels déjà mandatés? Pas sûr.

Toutes les bases légales existent déjà. Elles traitent aussi bien des gravières et carrières, des installations de recyclage, des déchets miniers ou de chantier, de tout type de décharge dans le domaine des conditions-cadre et spécifiques, des contrôles, des compétences et aussi des sanctions.

Si cette motion devait être acceptée, je me pose une question: ne devrait-on pas déposer une autre motion pour améliorer le contrôle des comblements agricoles? Nombreux sont les comblements non autorisés et j'en ai des exemples encore aujourd'hui. Pour les payer, on pourrait taxer les grandes entreprises agricoles et un peu moins les petites, comme le propose le Conseil d'Etat pour les PME des gravières.

Je comprends que le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette motion, voyant la possibilité d'engager quelques fonctionnaires supplémentaires, financés par notre économie.

En acceptant cette motion inutile, le prix du gravier et des produits dérivés, béton, enrobés, va certainement augmenter ainsi les graviers du Jura français pourront être livré non plus jusqu'à Matran, mais bientôt à Corbières, à Planfayon et peut-être, par la suite, dans les confins de notre canton.

Chères et chers collègues, cette loi, je le répète, est totalement inutile. Je la refuserai et je vous invite et vous engage à en faire de même.

Riedo Bruno *(UDC/SVP, SE).* Ich äussere mich im Namen der Schweizerischen Fraktion der Volkspartei und habe keine Interessenbindungen in diesem Geschäft.

Die beiden Grossratskollegen Grégoire Kubski und Gabriel Kolly haben am 25. April 2023 eine Motion eingereicht, welche die Schaffung eines präzisen gesetzlichen Rahmens für den Kiesabbau im Kanton Freiburg fordert. Wie Motionär Kolly bereits in seinen Ausführungen erläuterte, geht es ihnen vor allem darum, die Sachkompetenz bei den Kontrollen der Bewirtschaftung der rund 50 Kiesgruben im Kanton zu verbessern.

Das gültige Gesetz setzt in erster Linie die Gemeindebehörden in die Pflicht, die Befolgung des Gesetzes, der Reglemente, der Pläne, der Bewilligungsbedingungen usw. zu überwachen. Bei widerrechtlichen Handlungen informieren diese dann das Oberamt ihres Bezirks. Einerseits ist es sinnvoll, dass diese Überwachung mit einer gewissen Nähe und Ortskundigkeit erfolgt, andererseits erfordert dies von den Gemeindebehörden heute bereits eine Spezialkompetenz. Die Frage lautet also: Wollen wir eine etwas professionellere Kontrolle anstreben, welche jedoch die Gefahr mit sich bringt oder bringen könnte, die Nähe zum Objekt zu verlieren?

Als sehr wichtiger Punkt erscheint uns, dass der Staatsrat in seiner Antwort darauf hinweist, dass im Falle der Umsetzung der Motion mehrere zusätzliche kantonale Stellen geschaffen werden müssten. Dabei wird vorgeschlagen, die durch diese neuen Überwachungen verursachten Kosten über eine vom Betreiber zu entrichtende zusätzliche Gebühr zu decken. Sollte die Motion also angenommen werden, gehen wir davon aus, dass diese neu geschaffenen Stellen, wie vom Staatsrat versprochen, keine zusätzlichen Nettokosten auslösen werden. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei stimmt der Motion mit grosser Mehrheit zu.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je m'adresse ici à vous en tant que président du Club des communes.

Bien sûr, on a partagé et discuté sur cet objet. On était assez partagés, mais quand même enclins à accepter cette motion. Mais, il y avait beaucoup de réserves aussi. Je ne vais pas faire beaucoup de redites.

Notre collègue député Wicht a expliqué tous les arguments en défaveur de cette motion. D'autres arguments parlaient en sa faveur. C'est assez partagé. On perd l'autonomie communale en mettant ceci dans les mains de l'Etat. L'Etat va engager des personnes supplémentaires, qui vont être financées par l'économie. Et puis, on perd l'autonomie communale d'un autre côté. Et si le Conseil d'Etat ou les représentants du gouvernement engageaient des bureaux d'ingénieurs pour faire ces contrôles, les communes, on peut aussi, nous, les engager, ce qui reviendrait au même.

Donc, par rapport à ces éléments-là, je pense que la sagesse est aujourd'hui de ne pas forcément légiférer quand on n'en a pas forcément besoin. On a déjà beaucoup de lois. Et le problème n'est pas majeur aujourd'hui.

Donc, on avait plutôt l'intention d'accepter cet élément. Quand même, on était partagé. Mais, je crois qu'aujourd'hui, on peut dire qu'on est plutôt pour le refuser.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Vous l'avez lu dans la presse encore ce matin, il y a une vraie défiance. Il y a une vraie méfiance, dans la population, il y a une vraie inquiétude vis-à-vis de l'exploitation des gravières. En fait, la population non politisée, elle a ces inquiétudes par rapport à ces exploitations et par rapport aux contrôles qu'il peut y avoir. Et je crois que c'est notre devoir aussi d'écouter ces inquiétudes-là.

Quand il y a un domaine d'activité qui fait l'objet d'une telle défiance, il faudrait idéalement une réaction. Je vais prendre un exemple concret où il y a eu une réaction, c'est le milieu bancaire, que vous connaissez toutes et tous. Dès le moment où il y a une vraie défiance vis-à-vis du milieu bancaire, qu'est-ce qu'ont fait les banques? Elles se sont réunies et elles ont dit: ben, on finance nous-mêmes notre propre contrôle. Elles financent elles-mêmes l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) qui a été mise en place. Et la FINMA, au final, c'est quoi? C'est une entité qui est financée par les banques pour les surveiller. Et, au final, ça rétablit le sentiment de confiance qu'aura la population vis-à-vis de ces institutions, parce qu'ils se disent: ben, voilà, il y a un contrôle qui est efficace, qui est fait par de vrais professionnels et ça simplifie aussi les tâches des communes. Et je crois que c'est un exemple concret où les acteurs eux-mêmes ont eu la sagesse de se dire: ben, oui, en fait, le fait d'avoir un contrôle qui est bien fait et qui est légitime remplit cette condition de confiance.

Je crois qu'on ne parle pas pour un cas isolé. Dans les réponses aux interventions des députés Kolly et puis Tritten, il était dit qu'il y avait 7 % des gravières où il y avait un non-respect du périmètre d'exploitation des gravières, 17 % des gravières où, à la suite du contrôle, il y a dû avoir une modification des conditions d'exploitation. Et puis, je crois que, M. Wicht, je vous ai bien entendu, mais je crois que vous ne comprenez pas, dans votre raisonnement, les situations où ce sont des exploitations non légalisées et là, dans ces cas-là, on se retrouve en dehors des contrôles qui sont prévus. Et ça, je crois que c'est quelque chose qui n'est pas prévu dans ce qui existe actuellement et pour laquelle il pourrait y avoir une vraie plus-value.

Aujourd'hui, si on constate qu'il y a une activité non conforme des gravières, qu'est-ce qui se passe? Le conseil communal doit se dire: en fait, c'est la commune qui intervient et qui doit veiller au respect de la loi et des conditions de permis, mais, en revanche, si ce sont des travaux qui sont menés sans permis ou avec un permis qui est défectueux, à ce moment-là, c'est le préfet qui doit intervenir. Et puis, si c'est en zone agricole, alors là, c'est la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) qui doit intervenir. Et voyez, mettez-vous à la place des conseillers communaux en charge, qui sont, souvent, pleins de bonne volonté mais qui doivent se poser toutes ces questions juridiques. Ils vont faire quoi? En fait, ils vont engager un avocat, ils vont engager un ingénieur, ce sont des frais à la charge de la commune, c'est du temps énorme qui pourrait être simplement mis dans les mains de contrôleurs qui font ça tous les jours et qui ont de vraies compétences en la matière. Et je crois que ça serait un vrai gain pour les communes de ne pas se poser les questions juridiques extrêmement compliquées comme: est-ce à la Préfecture que je dois m'adresser? est-ce à la DIME? est-ce à moi d'intervenir et, cas échéant, de quelle façon?

Es macht wirklich keinen Sinn, eine technisch und rechtlich so komplizierte Aufgabe den Gemeinderäten zu überlassen. Der Status Quo ist ehrlich gesagt nicht vernünftig.

Moi, ce que je souhaite juste vous dire, c'est: pensez aux conseillères et conseillers communaux qui sont en charge de ces dossiers-là, qui sont dans ces communes-là, au moment du vote. Parce que, si vous voulez juste enrichir les avocats, au final, c'est le statu quo qui va juste leur permettre de s'enrichir.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je viens d'être interpellé par le député Kubski, qui a pris l'exemple de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Je rappelle que les gravières ont des contrôles qui sont faits par des instances supérieures et qu'elles financent elles-mêmes.

Et puis, il y a la question des entreprises qui ne respectent pas certaines conditions, voire des exploitations qui se mettent en place au jour le jour. Dans le domaine du contrôle du travail au noir, c'est l'Etat qui paie les contrôles. Ici, on veut faire payer les grandes entreprises, il y en a 5 ou 6 dans ce canton, grandes exploitations des matériaux, et c'est à elles qu'on veut faire payer le contrôle qu'on aimerait mettre sur celles qui ne respectent pas les règles. Ce n'est pas tout à fait correct.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. La motion dont nous parlons aujourd'hui s'inscrit dans un contexte émotionnel un peu plus large. La plupart d'entre vous suivent avec attention notre presse quotidienne jusqu'à aujourd'hui. Alors, il n'est pas question aujourd'hui, évidemment, d'ouvrir le débat sur ce plan, même si certaines et certains d'entre vous l'ont évoqué un petit peu en marge. Mais, il faut rappeler que, si nous voulons continuer à construire dans notre canton tout en augmentant la part de recyclage de manière ambitieuse, nous devrons pouvoir disposer aussi de graviers de chez nous. Et sur ce point-là au moins – je suis d'accord sur beaucoup de choses, d'ailleurs, avec député Jean-Daniel Wicht – et sur le point de ne pas aller chercher le gravier en France, on est certainement d'accord aussi, dans la mesure où personne, ou presque, ne souhaite aujourd'hui que nous fassions venir des

milliers de poids lourds chaque année de France avec du matériel français, ce qui arrive malheureusement encore mais est assez irritant si on se rappelle toutes les ressources dont dispose notre canton de manière locale ou régionale.

La procédure de consultation sur le Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) a montré une méfiance profonde de nombreuses citoyennes et de nombreux citoyens envers les autorités, qu'elles soient communales ou cantonales, envers les entreprises, en fait à peu près envers tout le monde qui est soupçonné d'aller chercher du gravier à un endroit où il ne faudrait pas, où ça fait du bruit, où ça fait des nuisances, etc., dans un amalgame, d'ailleurs, parfois, un tout petit peu surprenant.

La motion, c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous en recommande l'adoption, permet de contribuer à un climat de confiance, un climat de confiance indispensable pour pouvoir encore utiliser nos ressources naturelles sans aller les chercher ailleurs, voire à l'étranger. Je peux comprendre, jusqu'à un certain point, le point de vue des entreprises de la construction, qui respectent les règles du jeu. Mais, comme l'a relevé à juste titre le député Wicht, il y a des moutons noirs, qui contribuent à la méfiance face aux entreprises qui souhaitent exploiter les matériaux, mais s'opposent à renforcer, modestement, les contrôles.

Et les députés qui s'opposent à tout contrôle supplémentaire doivent prendre conscience qu'ils contribuent à réduire encore le peu de confiance que nombre de citoyennes et citoyens ont et cela pour des montants dérisoires face aux chiffres d'affaires des principaux concernés. Ils courent un dol éventuel fort de rendre impossible les nouvelles exploitations ou les extensions d'exploitation dans notre canton, au détriment de l'intérêt public et peut-être au détriment même des entreprises qui s'opposent actuellement à ce modeste émolument supplémentaire et aux contrôles supplémentaires.

Je rappelle qu'une majorité des communes qui ont répondu à la consultation s'opposent aux projet de gravières. Je rappelle aussi que sans décision communale de mise en zone, il n'y a pas de nouvelles gravières ou d'extension. Les députés motionnaires prévoient des mesures relativement simples, qui n'affectent pas les recettes, la question a été posée, qui n'affectent pas les recettes que les communes sites perçoivent déjà aujourd'hui sous forme d'émolument ou sous d'autres formes contractuelles, qui restent relativement variées, qui sont tout à fait passionnantes, par ailleurs, avec des prix qui varient du simple au facteur 10 en fonction des capacités de négociation des communes, émoluments, qui, par ailleurs, restent extrêmement modestes face aux coûts de la construction. On parle sur un projet de construction complète de choses qui sont dans l'ordre de grandeur des pourmilles. Donc, parler de l'augmentation massive du prix de la construction, avec tout le respect, ça me semble quand même un peu exagéré si on s'occupe de temps en temps un peu de chantiers, ce qui m'arrive.

C'est sans doute pour ces raisons-là aussi que le Club des communes soutient la motion.

Zu Grossrat Freiburghaus: Sie haben von weniger Gemeiendeautonomie gesprochen. Gemeindepräsident Kolly hat erwähnt, dass dies zwar auf dem Papier stimmt, faktisch aber kaum, denn es gibt Gemeinden, die tun schlicht nichts. Dann kommt irgendjemand und sieht etwas oder sieht es auch nicht. Es gibt Gemeinden, die tun etwas und müssen private Büros anstellen, die relativ teuer sind, und das geschieht dann mit dem Geld der Steuerzahler in den entsprechenden Gemeinden und nicht mit dem Geld der Betreiber. Ob das die bessere Lösung ist, kann man sich tunlichst fragen. Es gibt mehrere Gemeinden, die heute die Arbeit machen, aber es kostet sie relativ viel. Grossrat Kolly hat das erwähnt. Man muss dann Beratungsbüros nehmen, die die Kontrollen machen mit dem Geld der Steuerzahlenden. Denen muss man erklären: Erstens gibt es Lärm und Belästigung und zweitens müsst ihr mit euren Steuergeldern auch noch die Kontrolle dafür bezahlen.

Sie haben gesagt, es gibt keinen Mehrwert, Grossrat Freiburghaus. Doch, es gibt einen Mehrwert. Es trägt bei zum Vertrauen, das wir unbedingt zurückgewinnen müssen, wenn wir in unserem Kanton überhaupt noch Gemeinden finden wollen, die bereit sind, Einzonungen vorzunehmen für neue Kiesgruben oder für Erweiterungen von Kiesgruben. Im Moment sieht es nicht sehr gut aus. Die Antworten der meisten Gemeinden auf die Vernehmlassung zum Sachplan zeigt, dass wir nicht mehr sehr viele Gemeinden haben, die noch bereit sind, sowas zu tun. Es gibt Gemeinderäte, die würden das noch gerne machen, aber die Gemeindeversammlung, die zwar keine formale Kompetenz dazu hat, findet das meistens nicht sehr lustig und wählt die Leute im schlimmsten Fall ab bei den nächsten Wahlen - alles erlebte Sachen. Insofern: Das Vertrauen ist zentral, und hier haben wir einen Vorschlag, der mit relativ geringen Mitteln ermöglicht, wieder etwas mehr Vertrauen in diesem Geschäft zu haben.

Député Doutaz, les contreparties financières, elles, ne sont pas remises en question, comme déjà dit, par l'émolument qui découlerait de l'adoption de la motion Kolly-Kubski.

Je remercie d'ailleurs le député Doutaz pour son constat de satisfaction des contrôles existants de la part du canton, ce qui peut évidemment paraître légèrement ambivalent au vu des intérêts particuliers que vous avez à juste titre déclarés, mais je prends, néanmoins, le compliment avec un grand plaisir.

Les dénonciations, oui, il y en a de plus en plus. Mais, c'est un peu délicat de construire un système sur des dénonciations individuelles. Alors, effectivement, ça augmente, dans tous les domaines, d'ailleurs, des permis de construire comme des constructions illicites. Mais ça pose d'autres questions quand on sait qu'on a plusieurs communes qui nous ont déclaré plus de 100 constructions illicites sur de petits territoires communaux. Je vous laisse faire l'extrapolation sur les 126 communes

du canton, ce que ça donne. Quand on est dépendant de dénonciations individuelles, on doit expliquer à quelqu'un qui a été dénoncé que, oui, il a raison, 10 autres exemples dans la commune sont les mêmes, mais ils n'ont pas été dénoncés. C'est toujours un peu délicat de construire un système sur la dénonciation individuelle et le fonctionnement d'un système sur la dénonciation individuelle, tout particulièrement dans un domaine où la confiance doit être regagnée, comme le montre la consultation sur le PSEM.

Député Wicht, contrôle par la branche: oui, ce sont des choses qui se font. Ca existe dans d'autres domaines. Dans le cas des consultations, il y a eu des soirées assez émotionnelles à certains endroits. Je me souviens d'une soirée où des opposants aux gravières nous ont indiqué qu'on était un petit peu des pourris, parce qu'on laissait contrôler les gravières par des contrôleurs qui sont directement issus d'une association qui, elle, est également constituée de gens proches des gravières, que c'était plus proche des amicales de braconniers qui nomment les gardes-chasse que de quelque chose de civilisé. J'ai gentiment expliqué aux 10 citoyens un peu irrités qu'on n'en était quand même pas là. Mais effectivement, ce ne sont pas des choses qui suscitent la confiance de manière globale dans notre climat, où on cherche un peu les choses dont on doit se méfier.

Par ailleurs, je reprends avec intérêt votre future motion annoncée sur le contrôle des comblements agricoles, qui est une Arlésienne dont nous aurons encore l'occasion de nous occuper. Vous avez un courage politique assez extraordinaire d'oser proposer la motion supplémentaire sur les comblements agricoles, au vu de votre voisin de droite.

Zu Grossrat Riedo: Ich kann nur bestätigen, dass es heutzutage effektiv oft die Gemeinden sind, die mit Steuergeldern das Ganze bezahlen müssen, wenn sie es machen. Die, die es nicht machen, tun es nicht. Und ich kann bestätigen, es gibt keine Zusatzkosten für die Gemeinden, das wird, wie es in der Antwort des Staatsrats steht, exklusiv über die Gebühren bezahlt.

Wir haben noch geschaut, wie viel es braucht, wenn man das einigermassen zivilisiert machen will, wenn man nicht in eine Kontrollitis verfallen will, sondern das Nötige machen will, um den minimalen gesetzlichen Grundlagen zu entsprechen. Wir können einen Stab machen mit zwei Personen und werden schauen, was wir damit anstellen können. Ich gehe davon aus, mit dem kann man durchaus für die 50 Kiesgruben, die heute im Kanton existieren, die entsprechende Arbeit leisten. Wenn man den Betrag der Kosten für so etwas auf die gesamten Baukosten extrapoliert, sind wir im besten Fall im Promillebereich, wahrscheinlich darunter, wenn man die üblichen Kosten einer Baustelle anschaut.

Enfin, au député Morand: le Conseil d'Etat remercie le Club des communes pour son soutien et le député Morand pour ses extraordinaires capacités en termes de slalom géant, mais on pourra tester ça sur la neige.

Merci bien pour votre attention!

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 57 voix contre 45. Il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), 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), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,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), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Perler Urs (SE,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), 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), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 57*.

Ont voté non:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), 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), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/

Die Mitte), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,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), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), 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). *Total: 45*.

Se sont abstenus:

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP). *Total: 3*.

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

—

Rapport 2024-DIME-223
Compensation des émissions de CO2 dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2019-GC-32)

Représentant-e du gouvernement:	**Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement**
Rapport/message:	**29.10.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4995)*

Discussion

Berset Alexandre *(VEA/GB, SC).* Mes liens d'intérêts: je travaille actuellement à la mise en œuvre d'instruments de politique climatique nationale auprès de l'Office fédéral de l'environnement. Et je parle au nom du groupe des VERT·E·S et allié·e·s.

Notre groupe a pris connaissance avec intérêt de ce rapport, dont le temps de réalisation s'est avéré inversement proportionnel à sa longueur. Nous concevons bien qu'un certain travail en amont a été nécessaire. Cependant, cinq ans pour une page, ça semble quand même un peu excessif.

Le postulat demandait au Conseil d'Etat de mettre en place une plateforme permettant aux citoyennes et citoyens de compenser leurs émissions par des projets locaux. Nous saluons la coordination de l'Etat avec la plateforme CarbonFree existante ainsi que le développement et la mise en ligne d'un calculateur de l'empreinte carbone. Cette démarche nous paraît efficiente et pragmatique.

Concernant le calculateur d'empreinte carbone, si le niveau de détails est intéressant, nous craignons que le temps nécessaire pour renseigner les données ne soit trop important et puisse être rebutant. Alors, ça ne prend pas cinq ans pour renseigner les données nécessaires, c'est 30 minutes, mais, quand même, ça peut être un peu rebutant pour certains et certaines. Par exemple, le calculateur du WWF semble plus efficace dans ce sens. Donc, des améliorations sont peut-être nécessaires.

Concernant maintenant le choix des projets de compensation que propose la fondation CarbonFree. Notre groupe est, là aussi, un peu dubitatif. Par exemple, le projet "être heureux" soutient une structure d'accueil de pédagogie par la nature. Alors, c'est bien entendu un projet très positif, mais ce n'est pas un projet de compensation, en fait. Ca ne permet pas de réduire les émissions quelque part de manière directe et quantifiable.

Même chose pour le projet portant sur les bilans carbone des produits alimentaires locaux. Alors, c'est un projet vraiment très intéressant, très important. C'est d'ailleurs très bien expliqué sur le site de CarbonFree par notre collègue député Pierre-Alain Bapst, qui passe très bien en vidéo, donc je vous recommande d'aller le regarder. Donc, c'est un bon projet, mais ça ne permet, là encore, pas de réduire les émissions de manière quantifiable et directe quelque part. Donc, ce n'est pas un projet de compensation en soi, au contraire, par exemple, du projet qui est aussi sur le site de CarbonFree d'électrification du parc d'élévateurs de Sottas, qui ressemble davantage à un projet de compensation cette fois-ci. Donc, au vu du caractère

de certains projets, la plateforme CarbonFree, elle, ne répond pas, à notre sens, de manière satisfaisante au présent postulat. Nous posons la question suivante: cette problématique est-elle connue par le Conseil d'Etat? Et a-t-on prévu d'y remédier?

Enfin, concernant la compensation des émissions de manière générale, depuis le dépôt de ce postulat en 2019, il s'est passé beaucoup de choses. On a à présent un objectif national de zéro émission nette d'ici 2050 et puis, pour atteindre cet objectif de zéro net, on ne peut pas utiliser la compensation, parce qu'il ne doit plus rester davantage d'émissions que ce que l'on peut neutraliser, par exemple par le stockage ou le captage de CO_2. Ça, ça marche, mais la compensation en est exclue. Donc, au vu des nouveaux objectifs de zéro émission nette, quelle place le Conseil d'Etat donne-t-il à la compensation des émissions dans sa stratégie climatique?

Sur ces considérations, notre groupe prend acte de ce petit rapport et en remercie le Conseil d'Etat.

Schroeter Alexander *(PS/SP, LA).* Ich habe keine Interessenbindung in dieser Sache, und ich äussere mich im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion.

Wir möchten für den Bericht grundsätzlich danken. Trotzdem möchte ich einige Hinweise zum vorgeschlagenen Rechner machen. Mein Kollege wird mich dann noch ergänzen mit einigen anderen kritischen Bemerkungen.

Seit Jahren arbeite ich tatsächlich mit dem vorgängig erwähnten WWF-Footprint-Rechner, das heisst, ich arbeite nicht selbst damit, ich lasse arbeiten. Meine Studentinnen und Studenten sind verpflichtet, ihren Footprint zu berechnen, Überlegungen anzustellen, was man optimieren könnte, welchen Effekt es hat, wenn man auf dieses oder jenes mal verzichtet oder eben die Lebensgewohnheiten umstellt. Ich kann versichern, das ist sehr spannend und sehr erhellend, was dabei herauskommt. Aus pädagogischen Gründen kann ich nur unterstützen, dass dieser CO_2-Rechner ein sehr guter, wichtiger, erster Schritt ist. Indikatoren, Zahlen, Zahlengerüste usw. können motivieren, erhellen, die Augen öffnen, können motivieren zum Verändern des Verhaltens, wie ich eben gesagt habe. Sie können auch zeigen, wo der grösste Hebel oder ein möglichst grosser Hebel anzusetzen ist.

Im Impressum des Rechners auf der Webseite unten sind einige statistische Zahlen drinnen mit 120 verteilten Labels, mit 12 Freiburger Projekten usw. Das sind sicher schon mal spannende Zahlen, ein guter Anfang. Im Detail betrachtet möchte ich mich zum Teil den kritischen Rückmeldungen meines Vorredners anschliessen.

Bei all dem möchte ich noch zwei Schlussbemerkungen anfügen: Der CO_2-Rechner ist sehr differenziert, gerade auch in Bezug auf das persönliche Konsumverhalten und in Bezug auf das, was auf unseren Tellern landet. Vor lauter Differenzierung wird es allerdings wiederum ein bisschen ungenau. Ich nehme ein Beispiel heraus: Äpfel, Birnen und rote Beeren. Das ist nicht nur eine Frage der Menge, die der jeweilige Haushalt jedes Jahr davon verbraucht. Es ist durchaus auch eine Frage, wann ich die esse und woher sie kommen. Die Saisonalität ist ein grosser Unterschied beim CO_2-Footprint zum Beispiel einer Erdbeere. Es ist nicht dasselbe, ob ich die Erdbeeren - mit Blick in die Auslagen und Gemüsegestelle der grossen Detailhändler - jetzt esse, oder ob ich sie beim Schiffenensee selbst pflücken gehe, dann, wenn Saison ist.

Und noch eine zweite Schlussbemerkung: Vielleicht könnte man den einen oder anderen Punkt in der deutschen Version nochmals durch DeepL schicken oder, wie das früher geschah, einer Lektorin oder einem Lektoren zum Gegenlesen geben. Die Übersetzung von "logement" in "Gehäuse" zum Beispiel ist etwas verwirrend. Eine Schnecke hat ein Gehäuse auf dem Rücken, unter einem Logement ist jedoch wesentlich mehr als nur das Gebäude drin.

Nochmals herzlichen Dank für das Zurverfügungstellen des CO_2-Rechners, für diese Zusammenarbeit. Ich hoffe, es wird viele Nutzerinnen und Nutzer geben, die ihn brauchen und nicht nur brauchen, sondern auch die Konsequenzen daraus ziehen, was man damit machen kann.

Baeriswyl Laurent *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Mit dem vorliegenden Geschäft habe ich keine Interessenbindungen. Ich spreche im Namen meiner Fraktion Die Mitte.

In der Kürze liegt die Würze, wird man sich beim Verfassen des Berichts gedacht haben. Ich werde nicht viel länger werden und halte mich an die Marschrichtung des Staatsrates. Das Vorgehen des Staatsrates, keine neue Plattform zu erstellen, sondern auf eine bestehende Plattform zurückzugreifen und dazu beizutragen, diese zu erweitern, ist sehr sinnvoll. Dass sich im Verlaufe der Entwicklung weitere Kantone und Städte beteiligt haben und so auch Synergien genutzt werden konnten, begrüssen wir ebenfalls sehr. Und schliesslich erachten wir es als Erfolg, dass die Projektgouvernance in Freiburger Händen blieb. Wir haben jetzt ein gutes und tolles Instrument, das uns zur Verfügung steht. Die Frage, die sich uns hier stellt, ist, welche Gedanken sich der Staatsrat gemacht hat, diese Plattform bekannt zu machen, damit diese auch genutzt und eingesetzt wird.

Die Fraktion Die Mitte nimmt diesen Bericht zur Kenntnis und dankt dem Staatsrat für die Erarbeitung.

Savary Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux et je n'ai aucun lien d'intérêt particulier avec le sujet.

Le député Schmid a demandé au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la possibilité de créer une plateforme Internet afin de proposer aux citoyennes et aux citoyens des projets régionaux permettant de compenser les émissions de CO_2 de manière volontaire. Cette plateforme a été créée via la fondation CarbonFree. Le postulat de M. Schmid a donc trouvé une réponse concrète.

Cependant, on peut regretter le caractère anecdotique de cette plateforme, le succès relatif qu'elle rencontre et finalement le peu d'attractivité de certains projets présentés. De plus, le questionnaire de la plateforme ne fonctionne pas avec un navigateur courant comme Safari et la teneur de certaines de ces trop nombreuses questions ne semble pas pertinente. Finalement, et sans surprise, le questionnaire dûment rempli, il apparaît que ce sont surtout les domaines du logement et des transports qui sont générateurs de CO_2. Par conséquent, et bien évidemment, c'est surtout dans ces domaines qu'il faut agir pour réduire les émanations de manière efficace.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux n'est donc pas convaincu que ce type de plateforme soit d'une réelle efficacité pour réduire les émanations de CO_2.

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

Il est vrai que, depuis l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en 2005, on parle de compensation. Et la priorité actuelle, c'est tout de même la réduction des émissions de CO_2 et finalement pas une compensation – parce que compenser n'est pas réduire. Alors, la question, la remarque, c'est: comment peut-on cibler les entreprises ou les organismes qui cherchent à compenser? Parce qu'en fait, il faudrait peut-être plus les encadrer, les aider pour réduire. Est-ce qu'il y a une stratégie? Est-ce que, à travers le Plan climat ou la Stratégie du développement durable, voire la Stratégie biodiversité, on peut y arriver ou est-ce que M. le Conseiller d'Etat aurait éventuellement une proposition à nous faire?

A part ça, en intervenant, c'est vrai que je me disais que ce serait peut-être plus approprié, si c'était le Directeur de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) qui répondait, mais on vous laisse, M. Steiert, peut-être nous donner quelques éclairages par rapport à ceci.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Ich versuche es so kurz zu machen wie die Interventionen der Grossrätinnen und Grossräte.

Au député Berset, cinq ans, oui, il a fallu du temps pour travailler. Alors, vous me direz qu'une page en cinq ans, ce n'est pas ce qu'il y a de plus productif, mais ce qui est derrière, c'est qu'on s'est évité un rapport, grâce au soutien, notamment, de la Chambre du commerce. Et puis, je note avec un sourire que le rapporteur du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux se permet une critique ouverte. La Chambre du commerce est l'auteur de la plateforme qu'il a critiquée dans ses méthodes, mais ça montre une certaine indépendance d'esprit, c'est bien.

Nous avons examiné tout au début les différentes plateformes existantes. Je vous rappelle que le député Schmid, qui est à l'origine du postulat, souhaitait une plateforme cantonale, c'est-à-dire avec un travail sur le canton, sur la région, et il y a un côté complémentaire par rapport aux plateformes nationales que vous avez évoquées. Je ne crois pas qu'elles soient en concurrence l'une avec l'autre. Il n'y a pas d'autres plateformes de ce type-là au niveau du canton. La question qui se posait était: est-ce qu'on crée notre propre plateforme en tant que canton en plus de la plateforme de la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg (CCIF)? La réponse a été: non. Nous avons eu des échanges avec, à l'époque, l'ancienne directrice de la CCIF, M^{me} Chantal Robin, qui a participé de manière active et qui a joué un très fort rôle dans le développement de cette plateforme. Nous avons eu des contacts avec les cantons de Suisse occidentale pour essayer d'éviter que chacun des cantons réinvente la roue et qu'on puisse profiter des efforts fribourgeois. C'a marché. Ce n'est pas évident que les Vaudois acceptent qu'un projet soit piloté par le canton de Fribourg. Ça a pu fonctionner aussi parce que tout le monde a vu qu'avec des efforts pas trop importants, sans faire des usines à gaz, on peut faire quelque chose de complémentaire, en termes de travail, avec un outil de type cantonal.

Zu Grossrat Schroeter: Wir werden gerne Ihren Vorschlag entgegennehmen, mit dem Autor der Plattform, das heisst, mit der Handelskammer, zu schauen, dass auch der deutsche Text einigermassen entspricht. Ich möchte tatsächlich lieber in einem Haus als in einem Gehäuse untergebracht werden. Ich kann dem gut folgen.

Grossrat Baeriswyl und député Bonny: les questions sur la suite et sur la mise en évidence des résultats et aussi l'utilisation de l'outil passeront ensuite par le Plan climat et les différents outils que nous avons dans le cadre du Plan climat. Je peux confirmer les réponses que vous avez implicitement données à vos questions posées.

Et puis, j'en ai terminé et je vous remercie pour vos commentaires.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Election judiciaire 2024-GC-295
Juge cantonal-e 80%

Rapport/message: **27.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5072)*
Préavis de la commission: **04.12.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5094)*

Scrutin uninominal – premier tour de scrutin

Bulletins distribués: 104; rentrés: 104; blancs: 2; nuls: 0; valables: 104; majorité absolue: 53.

Ont obtenu des voix M[me] Alessia Chocomeli: 49; Wanda Carmen Suter: 33; Caroline Gauch: 20.

Scrutin uninominal – deuxième tour de scrutin

Bulletins distribués: 101; rentrés: 99; blancs: 2; nuls: 0; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élue *M[me] Alessia Chocomeli, à Fribourg*, par 55 voix.

Ont obtenu des voix M[me] Wanda Carmen Suter: 33; Caroline Gauch: 9.

—

Election judiciaire 2024-GC-296
Suppléant-e du Président ou de la Présidente au Tribunal pénal économique

Rapport/message: **27.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5072)*
Préavis de la commission: **04.12.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5094)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 100; blancs: 4; nuls: 1; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Mathias Boschung, à Fribourg*, par 95 voix.

—

> La séance est levée à 16 h 20.

Le Président:
Adrian BRÜGGER

Les Secrétaires:
Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*
Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Deuxième séance, mercredi 18 décembre 2024

—

Présidence de Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2024-GC-144	Motion	Modification de loi art. 47 al. 1 et art. 48 al. 1 : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation	Prise en considération	*Auteur-s* Achim Schneuwly Antoinette de Weck *Représentant-e du gouvernement* Jean-Pierre Siggen
2019-DSJS-10	Loi	Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	*Rapporteur-e* Bruno Marmier *Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2024-DSJS-13	Rapport	Faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2024-GC-271	Election (autre)	Renouvellement du mandat de trois membres du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Fribourg	Scrutin de liste	
2024-GC-305	Election (autre)	Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Benoît Rey	Scrutin de liste	

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: M[me] et MM. Eric Collomb, Roland Mesot et Sandra Lepori.

M[me] et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Didier Castella, Olivier Curty, Philippe Demierre et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

Motion 2024-GC-144
Modification art. 47 al. 1 et art. 48 al. 1 LICD : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation

Auteur-s:	**Schneuwly Achim** *(UDC/SVP, SE)* **de Weck Antoinette** *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV)*
Représentant-e du gouvernement:	**Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances**
Dépôt:	**05.06.2024** *(BGC juin 2024, p. 2707)*
Développement:	**05.06.2024** *(BGC juin 2024, p. 2707)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**05.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5185)*

Retrait

Schneuwly Achim *(UDC/SVP, SE).* Pourquoi Antoinette de Weck et moi-même avons-nous déposé cette motion ?

Unsere Steuerverwaltung hat gegen ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2000 verstossen und sich über 20 Jahre lang ungerechtfertigt bereichert. Wie ist so was möglich?

Gemäss der bis Ende 2022 geltenden Steuerpraxis und auf der Basis des heutigen Steuergesetzes des Kantons Freiburg unterlag der Erneuerungsfonds bei Stockwerkeigentum sowohl der Grundstückgewinn- als auch der Handänderungssteuer. Wir Motionäre wollen, dass man das Bundesgerichtsurteil umsetzt. Unsere Motion besteht aus 2 Themen:

1. die Gesetzesanpassung;
2. die Steuerrückzahlung.

Lassen Sie mich zur Steuerrückzahlung kurz Stellung nehmen: Alle Steuerzahler sind verpflichtet, jeden Rappen zu bezahlen. Zahlt man die Steuern nicht oder nicht sofort, droht noch eine Busse.

Auf der anderen Seite: Wenn die Steuerverwaltung ungerechtfertigt zu viel Steuern einkassiert, zahlt sie das Geld nicht zurück. Wir finden, dies ist eindeutig ein Verstoss gegen Treu und Glauben, welcher das Vertrauen der Bürger in unsere Behörden untergräbt.

In den letzten Tagen haben wir Motionäre zur Kenntnis genommen, dass Punkt B mit der Rückforderung der zu viel bezahlten Steuern nicht möglich sein wird. Dies heisst: "so ist es – Amen". Deshalb haben wir versucht, unsere Motion aufzuteilen.

On a contacté le Conseil d'Etat et demandé le fractionnement de la motion. La réponse du Conseil d'Etat a été, je cite : "Nous restons sur notre ligne et refusons le fractionnement".

Da der Staatsrat auf unseren Wunsch mit der Aufteilung - einmal die Gesetzesanpassung und andererseits die Steuerrückforderung - nicht eingehen will, werden wir heute unsere Motion zurückziehen.

Geschätzte Damen und Herren, wir geben aber nicht auf: In Kürze werden wir eine abgeänderte Motion deponieren, diesmal nur mit der Gesetzesanpassung.

> Cet objet est retiré par ses auteurs. Il est ainsi liquidé.

—

Loi 2019-DSJS-10
Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop)

Rapporteur-e:	**Marmier Bruno** *(VEA/GB, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Rapport/message:	**27.08.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4619)*
Préavis de la commission:	**12.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4684)*

Entrée en matière

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* En préambule, je vous indique mes liens d'intérêts avec cet objet : je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne, président du comité de direction de l'ACoPol - la police intercommunale des communes

de Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Matran et Villars-sur-Glâne - et président de l'association intercommunale qui chapeaute l'ORCOC des mêmes communes, sauf Matran.

Notre commission a pu compter sur le soutien de M. Alain Renevey, secrétaire parlementaire, que je remercie d'ores et déjà pour son travail et son soutien.

La commission s'est réunie à deux reprises : le mercredi 6 novembre 2024 et le mardi 12 novembre 2024. Elle a reçu le représentant du Gouvernement, M. le Conseiller d'État Romain Collaud, directeur de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), accompagné de M^{me} Mireille Meissner, conseillère juridique au Secrétariat général, et de M. Christophe Bifrare, chef du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM).

La commission a reçu entre les deux séances le projet de Règlement d'application de la loi, projet qui est encore en cours de rédaction et qui était jusqu'alors retenu par la Direction des finances, ainsi que des informations concernant la consultation, avec la mise à disposition du tableau récapitulatif des différentes prises de position. Ces deux documents sont accessibles à tous les députés dans le dossier électronique de cette commission. La commission a constaté que le tableau récapitulatif de la consultation ne contenait pas d'indication sur les conclusions de la DSJS et les éventuels changements entrepris par rapport aux réactions des participants à la consultation. Un tel document serait très utile et permettrait de savoir quelles dispositions la DSJS a modifiées ou introduites à la suite des remarques reçues.

Le débat d'entrée en matière a permis de faire un premier survol du projet de loi. De nombreuses questions sur des sujets précis y ont d'ores et déjà été abordées à ce stade. J'y reviendrai cas échéant lors de la discussion des différentes dispositions.

La commission a reconnu la nécessité de ce projet afin d'adapter la loi aux évolutions de la protection civile depuis 2008, de clarifier les responsabilités de chaque échelon administratif du canton, à savoir les communes, les districts et l'Etat, et de redéfinir les compétences de chaque partenaire de la protection de la population. Ce projet de loi est une révision totale de la loi existante qui sera abrogée. Dans la foulée, ce projet de loi modifie également la loi sur la protection civile et abroge la loi sur l'approvisionnement économique du pays.

Plusieurs amendements ont été déposés, dont certains en concertation avec le représentant du Gouvernement. Le Conseil d'Etat s'est rallié à l'ensemble des modifications proposées par la commission.

L'entrée en matière n'a pas été combattue. Ainsi, la commission vous recommande d'entrer en matière et de soutenir le projet bis issu de nos délibérations.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. J'ai le plaisir de vous présenter ce jour le projet de loi sur la protection de la population. Je profite de l'occasion pour remercier le président de la commission parlementaire ainsi que ses membres pour le travail accompli ainsi que pour la proposition de projet bis qui a été votée à l'unanimité et à laquelle le Conseil d'Etat se rallie totalement.

Pour rappeler le contexte général de ce projet, il faut relever que l'actuelle loi sur la protection de la population est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. La conception de la protection de la population ancrée alors dans la loi et construite autour de 5 organisations partenaires est toujours actuelle et correspond aux besoins ainsi qu'à la pratique établie dans le canton de Fribourg. Cependant, la structure respective a passablement évolué depuis 2004, en raison notamment de la mise sur pied d'un organe cantonal de conduite (OCC). Qui plus est, les récents retours d'expériences faits lors d'exercices, de manifestations d'ampleur nationale ou d'événements majeurs et de catastrophes - notamment la crise du Covid 19 et la nouvelle donne sécuritaire survenue avec la guerre en Ukraine - ont démontré la nécessité pour cet organe d'être constitué en état-major. Il s'agit aussi d'ancrer dans la loi les nouveautés introduites notamment sur le plan fédéral à la suite de la révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, la LPPCi.

De manière générale, la protection de la population est un concept concrétisé par l'action coordonnée des 4 partenaires en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage sur le terrain, à savoir la Police cantonale, les services de défense incendie et de secours - les sapeurs- pompiers -, les services de la santé publique et la protection civile, et d'un 5ème partenaire regroupant l'ensemble des services techniques publics et privés. Dans le projet de loi, la protection de la population s'articule désormais autour d'une chaîne de commandement qui relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'une intervention. Cette chaîne permet une prise de décision concertée entre les différentes autorités en charge de la protection de la population.

Pour l'essentiel, le projet de loi présenté aujourd'hui repose sur les principes suivants :

> Le concept de protection de la population remplace définitivement celui de l'Organisation cantonale en cas de catastrophe Fribourg (ORCAF) ;

> La préparation et la coordination des interventions s'effectuent selon le principe du cas dominant, c'est-à-dire le principe selon lequel la conduite de l'intervention et la coordination sont imposées au partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation ;

> Les états-majors s'adaptent à la gravité et à l'ampleur de la situation selon le principe de modularité ;

> La gouvernance politique est renforcée : le rôle et les responsabilités de chaque échelon, que ce soit au niveau de l'Etat, des préfectures et des communes, sont clarifiés.

Le système proposé peut dès lors être décrit de la manière suivante :

> Un état-major cantonal de la protection de la population (EMCP) est constitué en lieu et place de l'OCC ;

> À leur échelon, toutes les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et/ou par l'édilité ;

> Les communes ont la possibilité d'aller au-delà de ce socle minimum en se dotant d'un état-major communal de crise. Les communes peuvent se regrouper pour disposer d'un tel état-major ;

> La coordination des intervenants sur le terrain s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation ;

> Une délégation temporaire du Conseil d'Etat peut être instituée ;

> Les préfets et préfètes sont confirmés en tant qu'autorités de la protection de la population à l'échelon de leur district.

La consultation qui a été réalisée en 2023 a permis d'étoffer encore davantage le projet de loi, notamment en tenant compte des retours des communes, respectivement de l'Association des communes fribourgeoises, en particulier par rapport au rôle qu'elles endossent dans le cadre de la protection de la population. C'est sur leur territoire que les conséquences d'un événement se font ressentir pour la population, et afin de prévenir les dangers, elles fournissent aux états-majors PCi les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques. Lors d'interventions, les moyens communaux sont intégrés au dispositif de sécurité, de secours et de sauvetage. Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat pour maîtriser des situations particulières ou extraordinaires. Ces prérogatives sont désormais concrétisées dans le projet de loi, quand bien même celles-ci existaient déjà dans la pratique par le passé.

En outre, les membres des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont spécialement instruits à cette procédure par les instructeurs de la PCi. Lorsque la situation l'exige, les communes sont par ailleurs chargées d'exploiter des points de rencontre d'urgence (PRU), afin notamment de subvenir aux besoins primaires de la population, la plupart des communes disposant d'ores et déjà d'un PRU qui a par ailleurs été testé. Elles jouent donc également un rôle important en cas de conflit armé.

Compte tenu de ce qui précède, le projet de loi sur la protection de la population consolide un système qui, dans une large mesure, est déjà existant et permet par ses nouvelles dispositions de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années.

Peut-être quelques mots concernant les modifications connexes, notamment dans la loi sur la protection civile (LPCi). Le corollaire de la révision de la LProtPop est une modification de la LPCi : dans ce cadre, la PCi reçoit des tâches spécifiques pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. En intervention, la PCi agit en tant que réserve opérative à disposition de l'EMCP (l'état-major). À ce titre, elle peut être engagée subsidiairement au profit des communes. Pour accomplir ces tâches, 4 postes de commandant de bataillon et un poste de chef engagement et coopération avec les partenaires de la protection de la population ont pu être créés ou transformés. Ces postes sont financés paritairement par l'Etat et les communes : il en résulte une augmentation de charges de 114'000 francs dont la moitié sera prise en charge par les communes, soit 57'000 francs. Les bataillons PCi nouvellement créés devront disposer des officiers et sous-officiers supérieurs de milice nécessaires à l'analyse des risques, à l'établissement des plans et à la conduite des engagements. Ces derniers seront indemnisés selon un principe similaire à ce que la PCi connaît déjà pour ses commandants de compagnie et leurs remplaçants. L'ensemble des coûts sera réparti paritairement entre l'Etat et les communes selon le modèle en vigueur pour les frais d'instruction de la PCi : ces coûts s'élèvent à 80'000 francs par année, dont 40'000 francs à la charge des communes. Les instructeurs PCi seront, quant à eux, comme la loi fédérale l'autorise nouvellement, financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes. La transformation de l'organisation PCi, comprenant actuellement 3 compagnies de 350 astreints PCi, un régiment PCi cantonal de 2'300 astreints composé d'un bataillon d'état-major PCi et de 3 bataillons PCi régionaux d'intervention, assure non seulement aux communes un soutien efficace dans le domaine de la protection de la population, mais garantit également un réel appui en toutes situations aux quatre partenaires de la protection de la population. À noter que dans les faits, la PCi fonctionne déjà ainsi depuis un an et demi avec une répartition des frais identiques à celle décrite ici.

Sudan Stéphane *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec ce dossier, si ce n'est d'avoir été membre de la commission parlementaire et que nous sommes tous susceptibles d'être concernés par une situation de crise. Je parle au nom du groupe Le Centre qui a analysé attentivement le projet de révision totale de la loi sur la protection de la population (LProtPop), qui donne également suite à la motion 2019-GC-149 de nos collègues Bernadette Hänni-Fischer et Nicolas Bürgisser.

La LProtPop est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle remplaçait l'arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF). La loi cantonale reprenait alors les nouveautés de la législation fédérale, elle-même entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Ce qui nous est proposé est donc une révision totale de cette loi.

Nous tenons à remercier le représentant du Gouvernement et les différents intervenants de la DSJS pour leurs explications, même si, par leur nature et en l'absence alors d'un règlement d'application, elles n'étaient pas toujours définitives tant cette loi est vaste et complexe. Des compléments ont d'ailleurs été demandés par la commission et seront certainement apportés en plénum lors de la lecture des articles par le représentant du Conseil d'Etat.

La mise en consultation auprès de tous les partenaires concernés a soulevé de nombreuses questions qui ont été traitées par le Conseil d'Etat et qui ont modifié de manière tangible le projet actuel proposé, projet adopté à l'unanimité des membres de la commission après 7 amendements acceptés de manière tacite lors des séances.

On peut relever que les améliorations proposées dans ce projet de révision sont positives et adaptées aux situations et aux défis actuels. Le principe du cas dominant, par exemple, est important en cas de crise, les 5 partenaires étant tous susceptibles de prendre la direction des opérations. Il faudra définir clairement et rapidement, selon la situation - qu'elle soit ordinaire, particulière, extraordinaire ou catastrophique -, qui prendra le *lead* de l'opération, tant les différences de définitions sont minces et les intervenants nombreux, comme le prouvent leurs nouveaux acronymes (EMCP, OCRI, PRU, CIG, CECAF, DCEPP, etc.) parsemés dans cette LProtPop nouvelle version !

Nous notons également qu'il a été décidé que le canton se chargerait de mettre en place la planification du nombre de places d'abris par commune, puis que les communes seraient compétentes pour l'attribution finale des places au sein de leur population. Les communes connaissant en effet mieux leurs habitants, leurs infrastructures et les voies d'accès, elles sont plus à même d'effectuer la répartition des places dans les abris. Le contrôle des abris tous les cinq ans restera une charge pour les communes et elles devront disposer du personnel administratif suffisant pour effectuer cette tâche - à quel prix ?

Donc, cette LProtPop, large et vaste dans ses différents champs législatifs et de délégation, laisse beaucoup de marge de manœuvre aux différents intervenants. Il faudra donc vraiment être attentif au contenu de l'application de la loi et de ses règlements ou directives afin de bien définir les priorités et les responsabilités de chacun des partenaires en cas de crise. L'Espagne, dernièrement, qui certainement disposait de bases légales au niveau de sa protection de la population, a été victime d'erreurs humaines de commandement et de communication. Plus près de chez nous, lors de l'apparition du Covid, après l'annonce du Conseil fédéral un vendredi de mars en début d'après-midi, il a fallu par exemple que les directions d'école prennent rapidement une décision au plus près de leur conviction ou de leurs moyens, tant les directives étaient contradictoires ou absentes.

L'idée de la révision, à savoir se donner les moyens d'avoir une unité et une rapidité dans la communication en cas de crise, est donc primordiale pour prévenir ces différentes situations. Il faudra donc être réactifs et plus que bons lors d'une crise car on n'aura malheureusement pas une deuxième chance de l'être ! Des simulations et/ou des exercices se doivent donc d'être prévus et une chaîne de commandement clairement définie.

C'est avec ces considérations que le Groupe le Centre accepte à l'unanimité d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Kehl Roland *(VEA/GB, SE).* Ich habe keine Interessenbindungen und spreche für die Fraktion Grünes Bündnis.

Es ist auf den ersten Blick nicht ganz einfach, sich für ein Gesetz zu begeistern, das nur für Fälle gedacht ist, die hoffentlich nie oder nur sehr selten eintreffen. Aber die Covid-19-Pandemie hat uns in aller Deutlichkeit gezeigt, dass Unvorstellbares zu Wirklichkeit werden kann, dass wir von ausserordentlichen Ereignissen nicht verschont bleiben und dass Krisen den Schutz der Bevölkerung dauerhaft infragestellen können.

Sie hat aber auch gezeigt, dass der Schutz der Bevölkerung nur sichergestellt werden kann, wenn bereits in «normalen» Zeiten die nötigen Vorkehrungen getroffen worden sind. Wir begrüssen es deshalb, dass die Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie und anderen Ereignissen in die Gesetzesrevision eingeflossen sind. So stellt der Staat sicher, dass in ruhigen Zeiten vorbereitet wird, was im Notfall bereitstehen soll. Im Zentrum der Totalrevision steht ausserdem der Wille, die Zuständigkeiten und Aufgaben aller Akteure auf allen Ebenen verbindlich festzuschreiben.

Aus diesem Grund wird die Fraktion Grünes Bündnis auf diese Gesetzesvorlage eintreten.

Folgende drei Punkte verdienen aus unserer Sicht besondere Beachtung:

1. Anpassung der Risikobeurteilung

Die Risiken für die Freiburger Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren nicht entscheidend verändert. Aber der Staatsrat liegt sicherlich richtig in der Annahme, dass sich die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Risikos deutlich erhöht hat. Die politische und wirtschaftliche Stabilität, die wir in Europa noch vor wenigen Jahren gekannt haben, ist mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine plötzlich einer neuen Unberechenbarkeit gewichen, mit den bekannten kollateralen Folgen für die Versorgung mit Gütern und Energie.

In einer Zeit, in der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten die finanziellen Mittel gekürzt werden und in der die Menschen sich zunehmend über die sozialen Medien informieren, versuchen Populisten und Gruppierungen im In- oder Ausland zunehmend, das Vertrauen in den Staat und in die Behörden zu untergraben. Diese Aktivitäten stellen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit dar.

Auch Cyberattacken auf kritische Infrastrukturen unseres Kantons müssen als Risiken erkannt und präventive Massnahmen müssen ergriffen werden.

Nicht zuletzt werden in Zukunft extreme Wetterereignisse aufgrund der Klimaerhitzung zunehmen. Wir begrüssen deshalb, dass der Kanton eine ständige Kommission für Risikobeobachtung und Prävention einrichten will.

2. Wichtigkeit von Aus- und Weiterbildung

Ein wirksamer Bevölkerungsschutz steht und fällt mit den Fähigkeiten und Kenntnissen der beteiligten AkteurInnen. Die Ad-Hoc-Kommission hat deshalb mit zwei Anträgen dafür gesorgt, dass die Zuständigkeiten auch bei der Aus- und Weiterbildung gesetzlich verankert werden.

3. Steigerung der Effizienz

Aus der Gesetzesvorlage spricht ein Wille zu mehr Effizienz, zum Beispiel durch die Aufhebung der Pflicht der Gemeinden, einen eigenen Führungsstab zu haben. Oder durch die Schaffung einer Einsatzzentrale aller Blaulichtorganisationen unter einem Dach. Solche Anpassungen machen das System des Bevölkerungsschutzes schlanker und gleichzeitig wirksamer. Im Notfall übernimmt der kantonale Führungsstab die Führung des Einsatzes, die Gemeinden installieren kommunale Verbindungsbüros und stellen so wichtige und verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu Verfügung. Der Vorschlag des Staatsrats, den Gemeinden die Freiheit zu lassen, ihre GFO weiterzuführen, alleine oder in einem Verbund, ist ein guter Kompromiss, weil er die Autonomie der Gemeinden nicht beschneidet.

Mit diesen Überlegungen unterstützt die Fraktion Grünes Bündnis die Gesetzesvorlage mit den Änderungen der Kommission.

Rey Alizée *(PS/SP, SC).* Mes liens d'intérêts avec cet objet : je suis conseillère communale à Villars-sur-Glâne et j'ai été membre de la commission qui a traité cet objet.

Depuis l'adoption de la loi en 2008, notre société a été confrontée à de nombreuses crises, telles que la pandémie de Covid-19, des canicules, des inondations ou encore des conflits. On pense encore plus récemment à ce qui s'est passé dans la région de Valence ou encore en Valais, sans parler du conflit qui oppose la Russie à l'Ukraine. Ces événements ont mis en lumière la nécessité d'une loi moderne et flexible, capable de répondre efficacement aux défis actuels.

Il s'agit d'une révision totale de la loi mais on ne réinvente toutefois pas la roue : cette loi sur la protection de la population formalise un système déjà préexistant et permet, par ses nouvelles dispositions, de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années. Il faudra toutefois revoir son dictionnaire des abréviations dans ce domaine : à titre d'exemple, on ne parlera dès lors plus d'Organe cantonal de conduite (OCC), mais d'Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP).

Le projet intègre tous les partenaires de la protection de la population, non seulement les partenaires traditionnels, mais aussi les autres partenaires, comme par exemple les colonnes de secours, structure chère à mon collègue et camarade Kubski. Par ailleurs, les dispositions légales concernant l'approvisionnement économique du pays sont intégrées à la LProtPop, ce qui est cohérent.

La nouvelle loi intègre les leçons tirées des crises récentes et vise à améliorer la coordination entre les différents partenaires de la protection de la population. Cela permettra une réponse plus rapide et plus efficace en cas de catastrophe. Lors de ses travaux, la commission a formulé quelques adaptations et remarques, en particulier s'agissant de la formation de base et de la formation continue pour les partenaires de la protection de la population, qui ont été ajoutées et précisées dans la loi.

Il a été salué que le projet laisse la possibilité aux communes qui le souhaitent de maintenir leur structure appelée aujourd'hui ORCOC. Elles pourront dès lors disposer, en plus du bureau communal de liaison de la protection de la population, d'un

état-major communal de crise, justifié par l'organisation propre à leur commune en fonction de leur réalité, leur taille et leurs risques.

Les crises ont toujours fait partie de notre société à toutes les époques, et avec le dérèglement climatique, on devra s'attendre à des crises ou catastrophes naturelles de plus en plus souvent. Il est donc nécessaire d'avoir les moyens adéquats pour s'y préparer et y répondre, et c'est ce que prévoit cette loi.

Sur ces considérations, le groupe socialiste, à l'unanimité, entre en matière sur le projet et soutiendra le projet bis de la commission.

Wüthrich Peter *(PLR/PVL/FDP/GLP, BR).* Mon lien d'intérêt : je suis président de l'Union fribourgeoise de la protection civile et j'étais membre de la commission ad hoc. Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Le projet de loi nous satisfait entièrement car beaucoup de nos propositions émanant de la mise en consultation ou de la commission ont été reprises et il englobe aussi la motion Bürgisser/Hänni-Fischer de 2019. Nous tenons à remercier la Direction et ses collaborateurs pour la très bonne préparation de la présente loi.

Cette révision totale intègre aussi les nouvelles dispositions fédérales. De manière générale, les changements concernent - cela a été dit par M. le Président de la commission et M. le Représentant du Gouvernement - la répartition des tâches entre canton et communes, l'organisation et la conduite en cas de catastrophe ainsi que les moyens de communication et d'alarme. Nous sommes particulièrement satisfaits des articles 38 et 45 qui permettent le financement partiel de l'équipement des colonnes de secours ainsi que l'année de plus qui est accordée aux communes pour la mise en place de leur bureau communal de liaison et pour les places PRU.

Je ne vais pas être plus long, beaucoup a déjà été dit par rapport à tous ces changements. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutiendra la version bis de la commission et vous invite à en faire de même.

Galley Nicolas *(UDC/SVP, SC).* Mon lien d'intérêt avec cet objet : j'étais membre de la commission et je suis policier.

C'est fort d'une expérience douloureuse - notamment le Covid, mais d'autres cas ont aussi été cités - que ce projet de loi fait peau neuve depuis sa dernière adaptation de 2008. Ce projet de loi tient compte de nombreuses adaptations qui étaient nécessaires, telle l'évolution des risques. Cela a été dit, cela ne se passe pas toujours chez les autres : les derniers exemples concrets qui se sont passés, notamment les catastrophes naturelles en Valais, au Tessin ou sur Berne cette année, en sont un exemple.

Il y a aussi une clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite d'une intervention. Ce n'est plus forcément la police, comme c'est le cas aujourd'hui, qui prendra le *lead* sur chaque cas, mais bien le service étant le plus impacté, ce qui donne également une certaine légitimité supplémentaire à la chaîne de conduite.

Ce projet prévoit également la mise en place du Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF), qui ne verra toutefois pas le jour avant plus ou moins 10 ans, selon les propos du représentant du Gouvernement. En tant que bons politiciens que vous êtes, vous savez qu'en politique, quand on dit "plus ou moins", c'est rarement "moins", ce qui est peut-être le bémol de ce projet de loi.

Notre groupe, avec toutefois encore quelques questionnements sur l'impact financier pour les communes, qui n'est pas forcément très clair, entrera en matière à l'unanimité et soutiendra ce projet de loi.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet mis à part le fait que j'étais membre de la commission. J'interviens à titre personnel.

Je tiens tout d'abord à remercier les services de l'Etat et le chef de service M. Bifrare et son équipe, qui ont fait un travail remarquable et qui ont vraiment su répondre de manière très détaillée à l'entier de nos questions. Il est rare d'avoir des réponses aussi fournies dans le cadre de travaux de commission et je tiens à le souligner.

Beaucoup de choses ont été soulignées, mais je pense qu'il y a deux remarques qu'il sied de faire ici. La première ne concerne pas exactement le canton mais plus le niveau fédéral : je pense qu'il est nécessaire de souligner le retard qu'il y a eu au niveau fédéral, au niveau du Département fédéral de la défense, par rapport à la technologie d'alarme par *Cell Broadcast*. Vous savez que l'Etat a la possibilité, peu importe si on a une application *Alertswiss* ou pas, de communiquer des informations directement à toutes les personnes qui sont connectées à un réseau dans une certaine région, peu importe que les gens soient suisses, étrangers, de passage ou bien résidents. Cette technologie existe et a déjà été implémentée dans de nombreux pays européens depuis bien longtemps, et la Suisse est vraiment en retard. Ainsi, le fait que le Conseil fédéral ait communiqué il y a à peu près un mois qu'il allait mettre en œuvre une stratégie l'année prochaine pour implémenter ce *Cell Broadcast*, c'est vraiment regrettable. Je crois qu'il faut le souligner, la Confédération a vraiment un retard énorme à ce sujet et cela met en danger potentiellement la population. Je pense donc qu'il est important de le faire. Je tiens également à souligner que le canton a anticipé cette question en adaptant la base légale pour pouvoir prévoir ces futures installations au niveau fédéral,

mais c'est vraiment problématique que ça n'avance pas. Pour exemple, j'étais cet été en Roumanie, où il y a eu des attaques d'ours. Cela m'a été directement communiqué par *Cell Broadcast* qu'il fallait rester à la maison. En Roumanie et en Grèce, c'est déjà implémenté depuis 2019 et nous, nous sommes complétement "à la ramasse". Je trouve que cela est vraiment très amateur pour un pays comme la Suisse qui se dit très avancé dans le domaine de la protection de la population. Cela ne concerne vraiment pas le niveau cantonal, mais le niveau fédéral.

Le deuxième élément que je voulais souligner est la question des colonnes de secours. Vous savez qu'on a la chance dans le canton de pouvoir compter 4 colonnes de secours : celles du Lac Noir, celle de Jaun, celle de Bulle et celle de Châtel-St-Denis. Elles sont rassemblées sous l'autorité de la Fondation du Secours alpin suisse, donc il n'y a pas de but lucratif, cela appartenant à la Rega et au Club alpin. Elles sont actives dans le sauvetage en milieu difficile, la recherche de personnes, la désincarcération en terrain difficile, et il faut souligner l'excellente collaboration qu'il y a aujourd'hui entre les services - que ce soit les pompiers, la police, les services de secours, les ambulances etc. - et les colonnes de secours, qui font un travail extraordinaire. Je crois qu'il faut le souligner, l'Etat de Fribourg fait des économies énormes en comptant sur le soutien des colonnes de secours qui peuvent être engagées dans ces terrains difficiles, c'est ici le lieu de le souligner. Dans ce sens-là, c'est vraiment une bonne chose qu'il y ait, par le biais de cette loi, une adaptation et une forme de reconnaissance du travail qui est fait et de la collaboration avec les colonnes de secours. C'est donc une chance pour nous qui avons fait une véritable économie. Tout étant public, vous savez que l'Etat finance actuellement ces colonnes de secours avec un montant de 64'000 francs, ce qui est un montant extrêmement restreint par rapport au montant qu'il faudrait pour avoir des grosses équipes équipées. Bien entendu, le député Galley m'a fait remarquer en commission que la police avait une équipe qui était capable d'intervenir en montagne, mais il y a quand même beaucoup d'interventions sur lesquelles les différents services comptent sur les colonnes de secours, et je crois que c'est quelque chose d'extrêmement précieux. Ils ont une vraie science, un vrai savoir, que ce soit en technique de cordes ou autre, c'est le lieu de reconnaître vraiment ce service public qui est fait par ces associations et ce travail souvent bénévole qui est fait.

En ce sens-là, je crois qu'on ne peut que se réjouir que la commission ait accepté à l'unanimité les deux amendements que j'ai déposés concernant la participation à l'équipement : il va y avoir une augmentation du montant accordé aux colonnes de secours pour l'équipement et les formations communes avec l'Etat, il semble logique que dès le moment où il y a des formations qui sont faites, organisées avec l'Etat, à ce moment-là l'Etat les prenne en charge.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Mes liens d'intérêts : je suis syndic de la ville de Bulle, donc directement concerné par ces éléments de loi, et président du Club des communes ; c'est à ce titre que je prends la parole.

Le comité du Club des communes entre bien entendu en matière sur ce projet de loi. L'expérience de la gestion de crises aura permis de la façonner. La thématique est complexe, bien que les situations dans lesquelles cette loi intervient soient toujours spécifiques. Pour ne pas les citer, les autres objectifs qui qualifient précisément la situation, que ce soit catastrophe extraordinaire, particulière ou ordinaire, le comité du Club des communes relève que la loi doit rester un outil de travail en attribuant des rôles respectifs pour être efficace et respecter les autorités aux deux niveaux, que ce soit communal et cantonal.

Pour suivre, en ce qui concerne les dispositions topiques, le comité du Club des communes se rallie au projet bis de la commission parlementaire. Cependant, il reste attentif aux dispositions finales et modificatrices de la loi sur la protection civile. Il prend note que celle-ci vise à ancrer légalement le fonctionnement actuel et vraisemblablement sans coûts supplémentaires pour les communes.

J'en viens maintenant à une question : M. le Conseiller d'Etat, vous l'avez dit lors de votre intervention d'entrée en matière, par rapport au mode de financement de ces éléments, il y a ces 80'000 francs - deux fois 40'000 francs répartis. Par contre, à l'article 23 modifié du projet de modification de la LPCi, il est mentionné ceci : "l'Etat prend en charge les frais suivants : a) les frais du Service" ; et après, il est marqué : "Les frais suivants sont répartis entre les communes et l'Etat à raison de 50% à la charge des communes et de 50% à la charge de l'Etat", et la nouvelle lettre e) précise : "les frais d'intervention, y compris ceux du personnel planifiant et conduisant les interventions". Vous avez expliqué, M. le Conseiller d'Etat, la répartition des frais avec le fonds de contribution de remplacement mais maintenant, ce qui serait important de savoir au niveau réellement financier, c'est ce que seront les conséquences ou les incidences financières par rapport à ce nouveau projet de loi, notamment pour les communes ?

Altermatt Bernhard *(Le Centre/Die Mitte, FV).* Ich möchte Sie aufrufen, der vorliegenden Gesetzesrevision mit Überzeugung zuzustimmen. Die Vorlage schafft die Grundlage, damit die kantonale Organisation des Bevölkerungsschutzes den aktuellen Vorgaben des übergeordneten Rechts entspricht und den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Sie ist die Antwort auf parlamentarische Vorstösse in unserem Rat, aber auch auf die gewonnenen Erkenntnisse aus der Bewältigung der Covid-19-Krise, auf die veränderte geopolitische Lage mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und auf Erfahrungen mit Katastrophenereignissen im In- und Ausland.

Die Revision bringt notabene die Einführung von einheitlichen und klaren Führungsstrukturen und -prozessen. Besonders zu begrüssen ist sodann die Stärkung der Instrumente zur Überwachung und zur Einschätzung von Risiken im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der Landesversorgung. Freiburg hat diesbezüglich grossen Nachholbedarf. Die Schaffung eines kantonalen Risikoobservatoriums und die Einsetzung eines zuständigen Organs für wirtschaftliche Landesversorgung - und dazu gehört selbstverständlich auch die Energieversorgung - bilden die Voraussetzungen für ein integrales Risikomanagement.

Meine Damen und Herren, die Sicherheit und das Wohlergehen der Bevölkerung unseres Kantons verdienen ein überzeugtes Ja und eine anschliessende konsequente Umsetzung der Vorlage. Denn nur wer in ruhigen Zeiten seine Hausaufgaben macht, ist im Krisenfall für alle Eventualitäten gerüstet. Ich danke für die Aufmerksamkeit und habe geschlossen.

Gaillard Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Mes liens d'intérêts : je suis syndic de la commune de La Roche. La suite, vous la découvrirez dans mon message.

Je tiens à saluer le travail fait pour mettre en œuvre cette loi. Je suis un petit peu resté sur ma faim dans le rapport qui est joint au dossier. On constate qu'il y a énormément d'éléments en lien avec la conduite, la future organisation, on dira la tête. Mais je vais vous faire une petite rétrospective des événements.

> 1983, un dimanche soir au milieu de la nuit au mois de juin. L'Etat supérieur se déchaîne sur la Berra, les ruisseaux sortent, trois ponts sont emportés. À l'époque, le conseil communal de La Roche dispose de 50 pompiers encore rattachés à la commune, 30 à 40 membres de la protection civile locale convoqués par leur sergent-major durant la nuit - sans natel je précise -, un gendarme de village, et je rajouterai 40 agriculteurs qui amènent leurs bras et leur bon sens. En moins de 15 heures, le village est sécurisé, les ruisseaux sont retournés dans leur lit, la population est rassurée.

> 2016, un samedi de juin vers 15.00 h : trois ruisseaux sortent de leur lit sur les villages de La Roche, Pont-la-Ville, etc. Six routes sont fermées. Moyens à disposition : une patrouille de gendarmerie - malheureusement les autres étaient appelées ailleurs - qui a très bien fait son travail, 40 à 50 pompiers d'un corps local pour deux villages, les deux inondés, et la PCi qui est intervenue après trois semaines. Heureusement, un citoyen du village commande une compagnie militaire proche qui met des gens à disposition le lendemain. Résultat : on ne fait pas la Une des journaux, comme cela s'est passé dans le canton de Neuchâtel ou ailleurs, car tout a été réglé rapidement.

> 2018, même chose, inondation générale : d'autres ruisseaux sortent de leur lit et inondent le village. 40 bâtiments inondés, la route cantonale fermée, deux bâtiments évacués durant la nuit. Plus que 50 pompiers à disposition. Heureusement que le corps du village voisin intervient, car l'on constate qu'on n'a plus que 50 pompiers pour 2'500 habitants, pas d'intervention de la protection civile dans le mois qui a suivi.

> 2021, la même chose mais aux heures de bureau : on a eu un peu plus de chance, car là on a pu bénéficier du personnel des ponts et chaussées.

Moyens à disposition à l'heure actuelle pour le conseil communal de La Roche : plus d'intervention directe de la protection civile parce que plus de gens à disposition directe, 50 pompiers du Bataillon sud, mais qui sont pour six villages. Vous allez me dire : "vous n'avez qu'à prendre des mesures". Mais je vous rassure : on sait que l'eau va de haut en bas, même si on nous explique régulièrement le contraire. On sait aussi qu'on a peut-être un peu trop bâti au bord des ruisseaux, mais je constate que la route cantonale, où il y a des personnes je dirais très compétentes pour décider du tracé, a été chaque fois inondée.

Ma question est donc la suivante : lorsque le 28 juin 2025, qui est un dimanche, le prochain événement arrivera, quels moyens humains les citoyens de La Roche - pas de commandement humain - auront-ils à disposition pour les aider ? Parce que c'est la poisse, mais j'ai contrôlé, ça arrive toujours un samedi ou un dimanche. Il faut se dire qu'En Haut, il y a des gens qui ne pensent pas aux heures de bureau. Alors, quels moyens les citoyens auront-ils, pour les rassurer, à disposition l'année prochaine ? Je demande simplement de clarifier la situation.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Merci à tous les intervenants pour leurs remarques et leurs questions.

Je commencerai peut-être avec les remarques du député Sudan sur la problématique et les questions concernant les exercices. Il faut savoir qu'il est prévu de faire des exercices de manière régulière. Il y en a notamment un qui sera prévu l'année prochaine à l'échelon fédéral, un exercice de guerre asymétrique auquel le canton de Fribourg participera. Il y a aussi un exercice prévu en juin 2025 entre un bataillon PCi qui sera engagé avec la commune de Fribourg et leur état-major de crise pour l'exploitation notamment des PRU. Ensuite, il y aura des exercices qui seront effectués tous les deux ans, des exercices qu'on appelle de type régulier, avec des exercices de troupe. Finalement, il y a aussi un exercice qui sera effectué une fois par législature pour l'état-major de conduite pour la protection de la population et le Conseil d'Etat. On profitera de l'appui de la section Conception d'exercices de l'OFPP, donc à nouveau à l'échelon fédéral. Voici pour les questions concernant les exercices. On voit ainsi qu'il y a des choses qui se font. Il y a aussi des exercices qui se font avec d'autres partenaires,

notamment la police qui a fait un exercice AMOK durant cet automne sauf erreur, avec notamment le CO de Sarine-Ouest, un exercice qu'il était nécessaire de faire pour pouvoir réagir justement à des attaques qui peuvent avoir lieu dans les écoles.

Concernant la question du député Galley sur le CECAF : effectivement, quand je dis plus ou moins 10 ans, c'est que je n'ai pas la planification exacte. J'espère au plus tôt, j'aimerais bien que ce soit avant 10 ans, mais malheureusement il n'y a pas que moi qui décide de l'agenda de la construction du CECAF. Mais évidemment qu'aujourd'hui, il y a des groupes qui sont en train d'être constitués. Il y a notamment aussi gentiment la planification de la destruction du bâtiment Boschung qui avait été acheté par l'Etat, qui doit être réalisée avant la construction de ce nouveau CECAF. Et évidemment, il y aura une votation populaire étant donné la volumétrie financière de ce bâtiment, car il y a aussi le déplacement de la police judiciaire qui aura lieu en même temps que le CECAF. On espère donc que ce soit au plus vite parce qu'effectivement, c'est quelque chose qui est nécessaire dans la coordination des feux bleus.

Concernant la question du député Kubski, ou plutôt les remarques sur le *Cell Broadcast*, je ne peux que vous rejoindre M. Kubski : c'est effectivement très dommageable pour la Suisse de ne pas encore avoir un système d'alerte par *sms* qui soit en fonction, quand on voit ce qui se passe au niveau européen. Il faut savoir que normalement, on devrait avoir un projet fédéral qui doit être mis en consultation en janvier 2025 avec une décision de principe en mars 2025. La question se pose toujours au niveau de la participation financière des cantons et évidemment que c'est un petit peu le nerf de la guerre. Donc si les cantons décident de participer, le projet pourra voir le jour plus rapidement que si ce n'est pas le cas. Il y a une énorme pression financière de la Confédération sur les cantons, donc on se rend bien compte qu'aujourd'hui c'est : "si vous le voulez, vous devrez payer".

Concernant les colonnes de secours, je rejoins aussi exactement ce que vous avez dit, M. Kubski : elles sont essentielles dans la chaîne de secours du canton de Fribourg, et effectivement, les 64'000 francs sont relativement faibles. Maintenant, l'augmentation sera bien sûr en lien avec le budget, les difficultés notamment budgétaires au niveau de l'Etat de Fribourg.

Concernant les questions du député Morand, l'article 23 mentionné n'est pas dans la LProtPop mais bien dans la LPCi, la loi sur la protection civile. Effectivement, on se rend compte aujourd'hui, et je l'ai dit en entrée en matière, qu'on a une compensation qui est faite entre les échelons : les commandants de compagnie sont repris au niveau des communes, à niveau paritaire, mais par contre les instructeurs sont repris entièrement par le fonds de compensation. Aujourd'hui, on a une planification des frais qui se situe entre 2 francs et 2.20 francs par habitant. On planifie sur un 2.10 francs, donc une augmentation relativement faible, parce qu'aujourd'hui, si on regarde le budget, on était entre 1.90 francs et 2 francs par habitant pour les communes, donc c'est quelque chose qui est somme toute planifiable et pas démesurée par rapport au changement de perspective, c'est quelque chose qui a déjà été mentionné.

Finalement, pour les questions du député Gaillard sur la manière de prendre en charge l'événement catastrophique qui pourrait avoir lieu le 28 juin 2025, il faut savoir que jusqu'à aujourd'hui, on n'avait pas de commandement professionnel, on n'avait que de la milice. On aura des capacités opérationnelles de la PCi qui seront largement augmentées, notamment pour les engagements. Ces engagements qui ont été faits vont faire que la PCi, notamment en rôle subsidiaire de l'Etat pour la commune, devrait être opérationnelle et devrait pouvoir répondre à la demande de la commune de La Roche pour un engagement qui soit fait rapidement, au même titre que la police et les corps de pompiers évidemment. Dans un cas où on aurait justement un événement de débordement de ruisseaux, c'est évidemment le principe du cas dominant, et là c'est la PCi qui prendrait ce rôle-là et qui interviendrait dans la commune de La Roche. J'espère bien évidemment que ceci n'aura pas lieu parce qu'on connaît les conséquences de telles catastrophes sur les communes. On est passé aussi à un système de e-alarme qui permet d'être mobilisé beaucoup plus rapidement et massivement justement pour répondre à ce genre de catastrophes qui, évidemment, sont de plus en plus récurrentes.

Il me semble avoir répondu à toutes les questions, mais évidemment je reste à disposition encore lors de l'examen des articles, si nécessaire, pour répondre à d'autres questions.

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Je constate que tous les groupes entrent en matière et soutiennent le projet bis de la commission.

Je ne vais pas revenir sur les différents commentaires des porte-parole qui mettent en exergue différents éléments de ce projet de loi et qui ont, pour la plupart, été soulevés en commission. Nous aurons l'occasion, si nécessaire, d'y revenir dans la discussion de détail.

La commission n'a évidemment pas discuté des éléments concrets et précis soulevés par le député Gaillard. Et par rapport à la remarque de Jacques Morand, nous n'avons pas non plus discuté dans le détail de la question des frais d'intervention.

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

Première lecture

I. Acte principal : Loi sur la protection de la population (LProtPop)

Art. 1

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

Art. 2

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Le projet de loi définit trois paliers permettant de décrire l'état de la situation : ordinaire, particulière, extraordinaire.

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

Art. 3

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article décrit la gestion intégrée des risques : la détermination des risques est la première étape d'un cycle qui vise à protéger la population et ses bases d'existence. Suivent des mesures de prévention et des mesures de préparation, si nécessaire l'engagement, et enfin la remise en état et la reconstruction.

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

Art. 4

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

Art. 5 al. 1 let. a

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article dresse la liste des partenaires de la protection de la population. Il a suscité deux remarques lors des débats de la commission.

La première concerne une correction dans la version allemande à l'alinea 1 let. "e) die technischen Betriebe des Staates und der Gemeinden" au lieu de "e) die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden".

Le Conseil d'État s'est rallié à cette proposition.

Le deuxième point concerne la place des polices communales. La Police cantonale fait évidemment partie des partenaires de la protection de la population et est mentionnée à l'alinéa 1 let. a) du projet de loi. Il est en outre mentionné dans le rapport que lors d'interventions interservices, les polices communales sont mises à disposition de la Police cantonale qui utilise ainsi leurs prestations techniques et leurs personnels. La commission s'est inquiétée de savoir si les autorités communales disposeraient encore de leur police dans ces conditions et de savoir s'il conviendrait de préciser la place des polices communales dans la loi. Le Conseil d'État a suggéré le dépôt d'un amendement visant à mentionner la police de manière générique. La proposition qui a été faite est ainsi de modifier l'alinéa 1, let. a) et de mentionner uniquement "la police". De manière générique, le Conseil d'État s'est rallié à cet amendement.

Il a également été précisé lors des débats que les polices communales n'opèrent que sur le territoire de la commune à laquelle elles sont rattachées.

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

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

Art. 5 al. 1 let. b à d

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

Art. 5 al. 1 let. e

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

> La version allemande est modifiée selon la proposition de la commission (projet bis).

> La version française est adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 5 al. 2

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

Art. 5bis (nouveau)

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Un article 5bis a été ajouté lors des débats de la commission, auquel le Conseil d'Etat s'est rallié. Cet article a été ajouté suite au dépôt d'un amendement en commission. Celui-ci demandait d'introduire un nouvel

article consacré à la formation, afin de garantir que tous les niveaux soient intégrés à un même concept et formés de manière coordonnée. Suite à cette proposition, le Conseil d'Etat a proposé d'intégrer ces dispositions dans la structure du projet existant en créant un nouvel article 5bis et en ajoutant un nouvel alinéa 2 à l'article 11.

La proposition du Conseil d'État a été déposée sous forme d'amendement. L'article 5bis a été ajouté au projet bis de la commission, le Conseil d'État s'étant rallié à l'amendement.

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

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

Art. 6

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Dans le concept de la protection de la population, il convient avant tout d'identifier et de prévenir les dangers liés à la nature et aux activités humaines afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'occurrence dans une situation particulière ou extraordinaire, ou à tout le moins d'en minimiser les conséquences pour la population et ses bases d'existence.

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

Art. 7

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. L'éventail des infrastructures critiques englobe 9 secteurs subdivisés en 27 sous-secteurs, donc des branches. Les 9 secteurs sont les suivants : autorité, énergie, élimination, finances, santé, information et communication, alimentation, sécurité publique et transports. Donc, la criticité est une mesure relative de l'importance qu'aurait une panne des infrastructures critiques pour la population et ses bases.

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

Art. 8

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article concrétise la reprise de l'approvisionnement économique du pays dans la présente loi. La loi existante sera abrogée.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. À savoir qu'un poste de 0,5 EPT a été mis au budget 2025 pour créer justement un délégué à l'approvisionnement économique du pays.

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

Art. 9

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. C'est un article qui définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat.

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

Art. 10

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* La commission s'est inquiétée du rôle des préfectures. Le présent article inclut le préfet ou la préfète, mais ceux-ci sont par exemple absents de la chaîne de commandement intégrée.

Le représentant du Gouvernement a souligné le rôle-clé que le préfet ou la préfète jouera pour la protection de la population à l'échelle du district. Ce rôle est décrit plus précisément à l'article 8 du Règlement d'application.

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

Art. 11 al. 1

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article décrit les tâches du Service. Il contient en plus le deuxième volet de l'amendement relatif à la formation, avec l'ajout d'un alinéa 2 octroyant à tous les partenaires de la protection de la population et les communes la possibilité de demander au Service d'organiser l'instruction et l'entraînement des structures d'aide à la conduite. La forme potestative indique que les communes peuvent également s'adresser à d'autres entités que le Service pour de la formation.

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

Art. 11 al. 2 (nouveau)

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

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

Art. 12

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

Art. 13

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

Art. 14

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article précise le rôle des communes. La commission s'est interrogée sur le retour aux communes de la tâche d'attribuer les places définitives dans les abris de protection civile, alors que cette tâche avait été reprise par le canton il y a quelques années. Cet élément a été soulevé par de nombreuses communes dans le cadre de la consultation. Il a été précisé que l'attribution primaire sera toujours effectuée par le canton, mais qu'en cas de crise, seules les communes sont en mesure d'effectuer l'attribution définitive. L'obligation pour les communes d'exploiter au moins un point de rencontre d'urgence, abrégé PRU, est inscrite dans la loi. Il a également été question du nouveau bureau de liaison communal qui aura la tâche de fournir les éléments factuels nécessaires à l'état-major du bataillon régional de la protection civile. Il a été précisé que les responsables de l'état-major et les commandants de bataillon seront tous des professionnels, le reste de l'état-major étant composé de miliciens. Il a en outre été indiqué, à titre de comparaison, que le canton de Vaud est beaucoup plus professionnalisé : quand les communes fribourgeoises paient 2 francs par habitant pour leur PCi, Vaud a 20 francs par habitant à disposition. Tout en constatant que le canton de Vaud dépense beaucoup plus, la commission se demande si le canton de Fribourg dépense assez.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Les autorités communales peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat et de ses unités administratives, qui se tiennent prêts à les soutenir lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et/ou à rétablir la situation. On se retrouve donc dans le cadre de la question du député Gaillard. En revanche, les communes n'ont pas de compétence pour la conduite des formations d'intervention chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

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

Art. 15

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

Art. 16

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Pour appliquer les instructions fédérales et cantonales en la matière, les communes font appel à leur bureau communal de liaison et peuvent mettre sur pied les PRU.

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

Art. 17

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article inscrit dans la loi le principe du cas dominant, ce qui instaure un changement de doctrine dans la conduite des interventions.

La commission a demandé des précisions sur le fonctionnement en cas de situation particulière ou autre, sur le rôle du ou de la préfète et sur ce qui se passe si personne ne prend le *lead* comme attendu. Le représentant du Gouvernement estime que ce cas de figure est hautement improbable et qu'il y a un large consensus derrière ce principe.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. En cas d'événement majeur ou de catastrophe, la police conserve les tâches définies à l'article 2 LPol, à savoir déclencher l'alarme et prendre les premières mesures. Il faut savoir que si tout d'un coup on devait avoir une question sur qui doit prendre la suite de l'événement, le préfet pourra toujours trancher et décider quel partenaire devra mener cette intervention.

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

Art. 18

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

Art. 19

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. La chaîne de commandement intégrée doit disposer, par exemple pour le cas de conflits armés, de constructions protégées qui servent de postes de commandement combinés où l'ensemble des partenaires de la protection de la population sont engagés, et ce jusqu'à l'échelon régional. À noter toutefois que la PCi dispose de ses propres infrastructures.

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

Art. 20

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article décrit le fonctionnement et les missions de l'Observatoire cantonal des risques, l'OCRI, qui vise à combler les lacunes constatées durant ces dernières années dans le domaine de l'analyse des risques et de la prévention.

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

Art. 21

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* La commission a pris connaissance du fait que la mise en place du CECAF est prévue en plusieurs étapes, échelonnées sur 10 ans.

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

Art. 22

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

Art. 23

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* La commission a souligné l'importance pour l'EMCP de pouvoir agir à tous les niveaux. Il lui a été précisé que des exercices d'état-major seront régulièrement organisés - environ tous les cinq ans - au niveau des communes, mais pas systématiquement avec toutes les communes.

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

Art. 24

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article permet aux partenaires et aux communes de disposer de leur propre état-major de conduite, c'est-à-dire de conserver les Organes de conduite actuels, dénommés ORCOC.

Il a été précisé que les communes pouvaient collaborer entre elles selon les dispositions et les formes prévues dans la loi sur les communes et qu'il n'était pas nécessaire de le mentionner explicitement dans ce projet de loi, la loi sur les communes étant une loi-cadre applicable en l'espèce. Il est attendu que le représentant du Gouvernement confirme cette interprétation lors du débat.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je confirme que l'article 24 ne contrevient pas à la loi sur les communes et n'empêche en aucun cas les communes de collaborer entre elles dans les formes prévues par la législation sur les communes, qui est une loi-cadre. C'est la raison pour laquelle la commission a finalement renoncé à cet amendement.

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

Art. 25

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

Art. 26

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Peut-être juste un point : il est important de relever que les ORCOC actuels ne peuvent pas faire office de bureau communal de liaison, ce sont deux institutions qui sont différentes. Le bureau communal de liaison est propre à chaque commune, il est permanent et peut être intégré à un ORCOC, mais non l'inverse.

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

Art. 27

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Cet article inscrit dans la loi le principe d'une communication coordonnée et synchronisée à l'interne et à l'externe, le représentant du Gouvernement ayant précisé qu'il est essentiel de déterminer une ligne claire et cohérente pour éviter qu'il y ait plusieurs sources de communication. Les modalités de l'information et de la communication sont fixées dans le Règlement.

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

Art. 28

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

Art. 29

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. C'est une disposition subsidiaire qui s'applique sous réserve d'une loi spéciale propre au partenaire qui doit faire usage du droit de réquisition. Un exemple : les sapeurs-pompiers disposent d'une législation spéciale qui prévoit ce droit de réquisition dans la LDIS alors que la PCi ne dispose pas d'une telle législation ; partant de cela, la PCi se basera sur la LProtPop si elle doit faire usage du droit de réquisition.

Dans tous les cas, si le ou la chef-fe d'intervention coordonne l'engagement de plusieurs partenaires, il ou elle peut se baser sur cet article. S'agissant de l'indemnité équitable, celle-ci se base sur les tarifs d'intervention en vigueur auprès du partenaire de protection de la population ayant eu recours à la réquisition, ou lorsque ce n'est pas possible, sur les prix pratiqués par le marché en situation ordinaire.

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

Art. 30

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Il est précisé que l'on entend par "conditions acceptables" toute réquisition qui est faite dans un rapport proportionné entre l'urgence de la situation, le volume de la réquisition, sa durée et son prix. Il s'agit d'une pesée des intérêts en présence qui ne peut se faire que de cas en cas. L'indemnisation se base sur les prix pratiqués par le marché en situation ordinaire.

Il n'y a pas de volonté de déléguer cette tâche aux préfets ou aux communes. Ce droit de réquisition existait il y a longtemps pour les communes, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les communes pourront cependant faire remonter leurs besoins à l'EMCP, qui se chargerait de le faire.

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

Art. 31

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

Art. 32

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Les modalités de gouvernance du dispositif de communication sécurisée - on parle de *Polycom* - seront décrites dans le Règlement.

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

Art. 33

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Pas de remarque particulière, si ce n'est que ce système concerne les alarmes dont nous avons parlées avec des technologies qui sont en phase d'être développées, notamment les remarques faites par le député Kubski dans le débat d'entrée en matière. Pas de remarque complémentaire.

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

Art. 34

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

Art. 35

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

Art. 36

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

Art. 37

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Une petite précision peut-être concernant les PRU : les communes sont responsables d'acquérir l'équipement nécessaire et d'assumer les frais d'exploitation ; par contre, le SSCM fournit quant à lui les moyens de télécommunication et la signalétique.

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

Art. 38 al. 1

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Un amendement concernant une participation partielle au financement de l'équipement des organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, par exemple des colonnes de secours, a été déposé. Le Conseil d'État s'y est rallié.

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

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

Art. 38 al. 2

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

Art. 39 al. 1 à 3

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Dans la suite de l'article précédent, il est également prévu que l'Etat prenne à sa charge les frais des formations organisées conjointement entre les partenaires étatiques et les organisations à but non lucratif. Le Conseil d'Etat s'y est rallié en précisant toutefois qu'il ne s'agit évidemment pas d'indemnités versées aux organisations, mais bien d'un montant destiné à l'organisation de ces formations en tant que telles.

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

Art. 39 al. 4 (nouveau)

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

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

Art. 40

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

Art. 41

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Cette disposition constitue une autorisation exceptionnelle d'engager des montants non prévus au budget sans l'accord préalable du Conseil d'Etat, donc le controlling financier assuré par un économiste de l'administration des finances. Ainsi, le Règlement précisera qu'en situation particulière, le ou la chef-fe de l'EMCP est compétent-e pour autoriser une avance financière jusqu'à 100'000 francs. En situation extraordinaire, il ou elle est compétent-e pour autoriser une avance financière jusqu'à 500'000 francs. Le Conseil d'Etat reste compétent au-delà de ces montants. Si l'état de catastrophe est déclaré, l'Etat peut prendre tout ou partie des frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

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

Art. 42

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

Art. 43

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

Art. 44

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

Art. 45

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* La commission constate que la loi entrera probablement en vigueur au milieu de l'année 2025, à peine 8 mois avant les élections communales. Elle propose dès lors de fixer à trois ans le délai imparti aux communes pour adapter leurs structures conformément à la présente loi. Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition.

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

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

II. Modifications accessoires

1. Loi sur la protection civile (LPCi) du 23.03.2004

Art. 6

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

Art. 6a (nouveau)

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* L'article 6 de l'actuelle LPCi étant abrogé, il est remplacé par les articles 6a et 6b, qui fixent pour le premier la gouvernance et le découpage institutionnel, et pour le second l'organisation opérationnelle de la protection civile.

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

Art. 6b (nouveau)

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

Art. 10 al. 1 (modifié)

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

Art. 14 al. 1 (modifié)

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

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

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

Art. 23 al. 1, al. 2, al. 3 (modifié)

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Pas de remarque particulière, si ce n'est que c'est l'article auquel il a été fait référence concernant les frais d'intervention répartis à 50% entre l'Etat et les communes.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je confirme ce qu'a dit le président de la commission, à savoir aussi que les instructeurs seront nouvellement financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes.

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

Art. 25 al. 3 (modifié)

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

2. Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB) du 09.09.2016

Art. 129 al. 2 (abrogé)

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Il s'agit de la modification de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels : l'article 129 al. 2 est abrogé.

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

III. Abrogations accessoires

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Pas de remarque particulière. Il s'agit simplement de l'abrogation de l'actuelle loi sur la protection de la population ainsi que de l'abrogation de la loi sur l'approvisionnement économique du pays.

1. Loi sur la protection de la population (LProtPop) du 13.12.2007

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

2. Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAE) du 09.02.2012

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

IV. Clauses finales

> 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 sur la protection de la population (LProtPop)

> 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, tel qu'il sort des délibérations, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer 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), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), 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), 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), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), 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), 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), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), 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), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), 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), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), 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). *Total: 93*.

—

Rapport 2024-DSJS-13
Faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136)

Représentant-e du gouvernement: **Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Rapport/message: **05.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5061)*

Discussion

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Mon lien d'intérêt : je suis auteure du postulat, avec mon collègue le député Wicht. Je parle en mon nom et également au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Tout d'abord, je remercie le Conseil d'Etat pour l'établissement de ce rapport. Notre groupe est partagé quant au contenu et au résultat des informations. Le document nous renseigne dans les détails sur le fonctionnement de certaines sociétés, sur les problématiques liées à la gestion ou encore sur l'irresponsabilité et la malhonnêteté de certains dirigeants pour se remplir les poches, s'endetter, déclarer une faillite d'entreprise et réouvrir une autre société sans scrupules six mois plus tard "avec la validation de notre système".

Le rapport nous informe que plus de 60% des faillites proviennent du secteur de la construction. C'est ainsi une information confirmée que l'on salue. S'agissant des pertes financières, le Conseil d'Etat nous indique qu'à la suite de faillites ordinaires, la perte pour le canton représente 290'000 francs. S'agissant des pertes financières liées à des faillites abusives, le Conseil d'Etat nous indique qu'il n'existe aucune statistique. Pourquoi ? Parce qu'il est dans l'impossibilité de délimiter à quel moment la faillite peut être qualifiée d'abusive ! Nous n'avons donc pas de chiffres parce qu'il est difficile de prouver qu'une faillite relève de la fraude. À titre personnel, je reste contrariée sur ce point, je pense que sans analyse concrète, il ne s'agit que de mots.

Sur la base d'une étude, le Conseil d'Etat indique que seules des ressources humaines affectées aux procédures de faillites abusives pourraient lutter davantage par le biais de procédures pénales. Enfin, il mentionne que les lois fédérales suffisent et estime donc qu'il n'est pas possible de faire plus au niveau cantonal, qu'une réglementation trop stricte découragerait l'esprit d'initiative et le dynamisme économique. Là également, à titre personnel, je reste contrariée par une situation de mon point de vue inachevée, parce que l'économie se régule et parce que l'économie peut certainement se passer de dirigeants malhonnêtes.

Pour ma part, je ne lis rien de nouveau dans les renseignements du rapport. Je souhaitais par ce postulat que le Conseil d'Etat prenne conscience des problématiques récurrentes que vivent les entreprises du secteur de la construction. Ces entreprises aux dirigeants malhonnêtes représentent non seulement une concurrence déloyale, mais sont également néfastes, néfastes pour les propriétaires privés qui se font "avoir" par des prix bas et par la qualité du travail dont les défauts ressortent après quelques années. Et je passe sur les problèmes de garantie et de conflits.

Par l'établissement de ce rapport, je souhaitais obtenir plus de détails, permettant de développer des dispositions complémentaires. J'attendais des nouvelles d'approches juridiques pour espérer diminuer ces problématiques récurrentes au sein de notre canton.

Le rapport confirme que 60% des faillites de notre canton proviennent du secteur de la construction. 60%, c'est énorme, et malgré ce chiffre, le Conseil d'Etat n'estime pas utile de chercher des mesures complémentaires au niveau cantonal, alors que les réalités du terrain sont récurrentes :

> La multiplication de déconfitures juridiques ou les obligations légales et financières évitées par certains dirigeants malhonnêtes sont des réalités que l'on doit toujours contrer.

> Si plus de 40% des faillites sont suspendues faute d'actifs, c'est justement parce que le système actuel n'est pas performant.

> S'agissant des pertes financières des assurances sociales, je regrette que nous ne soyons pas capables de sortir des chiffres alors que nous sommes conscients que ces pertes sont considérables. De mon point de vue, suffisamment considérables pour être analysées !

> En outre, ces pertes financières se répercutent également dans les familles lésées qui subissent des effets en cascade dus aux dirigeants malhonnêtes.

Je l'ai dit, de mon point de vue, il manque dans ce rapport des pistes juridiques et l'engagement d'une stratégie pour protéger nos entreprises responsables et contrer les bricoleurs et les dirigeants malhonnêtes.

Pour terminer, j'ai bien noté l'entrée en vigueur au 1er janvier 2025 des dispositions complémentaires fédérales. Je maintiens que la solution n'est pas que dans l'application de ressources complémentaires, comme le prétend le Conseil d'Etat. La solution, c'est aussi de mettre en place des stratégies contraignantes face aux comportements illégaux, pour éviter justement d'arriver jusqu'aux mesures pénales.

Soyez certains que je vais revenir avec des idées complémentaires pour contrer ce fléau.

Remy-Ruffieux Annick *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Je prends la parole au nom du groupe Le Centre et précise n'avoir aucun lien d'intérêt avec cet objet.

Je ne reviendrai pas sur l'intervention de ma préopinante : les faillites abusives, on le sait, constituent une véritable plaie. Elles engendrent une distorsion concurrentielle, des pertes considérables pour les créanciers et également une perte de confiance.

Pour le canton de Fribourg, ce sont bien 280 millions perdus et pas 280'000 francs comme indiqués dans le rapport. Un calcul que l'on peut faire, c'est que cela représente 850 francs par citoyen. Bien sûr, on peut se questionner sur le calcul, mais c'est juste pour dire que c'est un chiffre qui est quand même très, très important. Maintenant, ce chiffre relève des faillites totales et non seulement des faillites abusives. 280 millions de francs pour le canton de Fribourg en 2023.

L'une des grandes difficultés est de définir les critères d'une faillite abusive :

> Est-ce qu'on parle de faillite abusive quand un homme suicide son entreprise pour éviter de devoir en donner une partie à son ex-femme ? Est-ce que le motif est juste ou bon ?

> Est-ce une faillite abusive quand un patron s'octroie un salaire clairement et franchement trop élevé au détriment du paiement de certains fournisseurs et qu'il fait ensuite faillite ?

> Est-ce que des arrangements, parfois tirés par les cheveux, en fin de société, afin de permettre la reprise d'une partie des actifs par une autre société pour sauver des emplois, sont aussi considérés comme une faillite abusive ?

La question n'est pas simple.

Dans le cadre de ma fonction professionnelle, j'ai malheureusement été confrontée à plusieurs reprises à la faillite de clients contre qui nous avions été contraints d'enclencher des procédures. À la lecture de l'état de collocation desdites sociétés, à ma grande surprise, j'ai effectivement pu constater que les dettes les plus importantes et les plus anciennes étaient des créances de droit public. Face à cette situation, j'avais interpellé les services concernés et on m'avait répondu : "pensez-vous qu'on a le temps de traiter ceci ?" J'en étais restée sans voix. Et dans l'attente de traitement, le trou continue de se creuser.

Depuis, le problème a été traité au niveau fédéral avec l'entrée en vigueur de nouvelles lois dès le 1er janvier 2025. Nous ne pouvons que nous en réjouir. Toutefois, ces nouvelles dispositions ne seront efficaces que si elles sont appliquées de manière implacable, rapide et organisée, et par tous les services concernés. Autrement, tout ceci n'est qu'un vœu pieux. Il est impératif de ne laisser aucune situation de faillite abusive passer entre les mailles du filet. C'est non seulement un soutien à l'économie et aux citoyens qui en subissent les conséquences, mais également un signal fort pour sanctionner et stopper rapidement les fraudeurs.

Le groupe Le Centre espère donc que tout sera mis en place pour que la toile d'araignée ainsi tissée ne laisse passer aucun indésirable.

Chardonnens Jean-Daniel *(UDC/SVP, BR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet, si ce n'est que je suis chef d'entreprise. Et qui dit chef d'entreprise, dit entrepreneur, et être entrepreneur, c'est aussi prendre des risques. Sans oublier, qu'il faut souvent engager son propre patrimoine. Pour ceux-ci, une faillite est dramatique.

La faillite d'une entreprise peut relever du risque entrepreneurial ou de la conséquence d'une mauvaise conjoncture. Elle peut aussi survenir à la suite d'une situation exceptionnelle, comme par exemple la période Covid. Comme l'indique le rapport, la problématique des faillites abusives a déjà été traitée au niveau fédéral. Les modifications de lois et adaptations d'ordonnances entreront en vigueur dès le 1er janvier 2025. Il faudra donc du temps avant que cette loi déploie ses effets.

Le canton peut agir essentiellement en allouant suffisamment de ressources humaines pour lutter davantage contre les faillites abusives par le biais de procédures pénales. Mais aussi par la digitalisation des processus et la mise en ligne des prestations des offices de poursuites et faillites.

Reste que la problématique est grave, puisqu'on s'aperçoit qu'en 2023, le nombre de faillites abusives recensées dans le canton de Fribourg est en augmentation. Celles-ci proviennent principalement du domaine de la construction et par des Sàrl qui peuvent aisément créer des entreprises sans prendre trop de risques avec un capital-actions de 20'000 francs. Ce capital-actions peut se constituer assez facilement, peut-être trop facilement, avec du matériel, des outils ou encore un véhicule

de fonction de valeur équivalente, ce qui permet aux entrepreneurs douteux de repartir avec une nouvelle entreprise très rapidement malgré une faillite.

Peut-être faudrait-il augmenter le montant minimum concernant ce capital-actions afin de limiter les faillites abusives. Mais à contrario, ce serait peut-être limiter l'accès à l'entreprenariat pour des personnes honnêtes. La question reste difficile, et de plus, elle est de compétence fédérale.

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

Jaquier Armand *(PS/SP, GL).* Mes liens d'intérêts : je suis membre de commissions paritaires et étais par le passé très actif dans la question du travail au noir.

Pour référence, une commission mise en place par le canton en 2017 traitait de 15 fiches pour lutter contre le travail au noir, et dans une de ces fiches, cette problématique était déjà traitée. On faisait référence aux modifications parlementaires fédérales, et on voit que ce sera seulement dans quelques jours. Encore faut-il qu'elles puissent être appliquées.

Sur le fond, ces 5 pages laissent le groupe socialiste sur sa faim. En terminant sa lecture, je suis arrivé à la conclusion que les professionnels des faillites en chaîne avaient de beaux jours devant eux. Première précision, il s'agit effectivement de près de 300 millions de francs qui sont soustraits à l'économie fribourgeoise et non pas 289'647 francs comme indiqué dans le rapport. Est-ce que cette différence est à l'aune de la préoccupation qu'a du sujet le Conseil d'Etat ? Ou est-ce simplement une erreur ? Je vous laisse juger.

Les mesures fédérales auront des effets, je l'espère. Cela a été dit tout à l'heure, ça nécessitera énormément de détermination et de volonté. Cette volonté, dans la partie liée aux possibilités du canton, nous ne l'avons pas identifiée. Les conclusions disent qu'il faut avoir des forces supplémentaires, mais grossièrement qu'on n'a pas les moyens. Sauf que, ne pas mettre d'énergie sur ces éléments-là, c'est aussi dire à tous ceux qui sont victimes - je parle en priorité des salariés, mais aussi des assurances sociales, cela a été relevé tout à l'heure, c'est une part extrêmement importante qui est concernée, et bien sûr également de tous les autres créanciers - qu'ils continueront à en souffrir. Ne pas le faire, c'est aussi ne pas donner confiance à la population, aux institutions. Quand vous avez trois mois sans revenus et que votre entreprise fait faillite, que quelque part elle a mis ses belles voitures - parce que ce sont des cas réels - dans un autre garage et que vous vous retrouvez à devoir aller quémander de l'aide à la collectivité publique, vous comprendrez que c'est difficile d'avoir confiance. Il est donc nécessaire de mettre de l'énergie. Mais oui, c'est compliqué parce que c'est difficile à établir s'il y a abus ou pas. Sauf que l'expérience montre très clairement où sont les abus. Mais cela signifie aussi investiguer, mettre des moyens et de l'énergie.

Les déclarations de faillite et les clôtures de faillite par défaut d'actifs sont légions. Si on veut faire des investigations, il faut prendre du temps et souvent ne pas gagner beaucoup d'argent. Par contre, mettre au pilori les personnes qui en profitent et donner l'exemple et probablement aussi dissuader d'autres de le faire. Cela nécessite beaucoup de fric. Vous savez, dans l'examen d'une faillite, on examine les six derniers mois. La loi permet d'aller cinq ans en arrière. Si on fait l'examen de toutes les transactions cinq ans en arrière, on arrivera certainement à identifier des abus et des tricheries. Si on le fait sur les six derniers mois, effectivement ce sera extrêmement difficile de trouver des choses. Cela demande de l'argent, cela demande des moyens, et si on fait des exemples, nous sommes convaincus qu'on peut y arriver.

En conclusion, le groupe socialiste n'est pas satisfait de ce rapport et s'inquiète de la volonté réelle du Conseil d'Etat dans le domaine.

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec attention du rapport du Conseil d'Etat concernant le postulat Wicht/Esseiva sur les faillites et faillites abusives. Nous remercions le Conseil d'Etat pour ce rapport qui met en lumière les complexités, les défis et les statistiques liés à la lutte contre les faillites abusives.

Comme nous l'avions déjà relevé en décembre dernier et comme le rappelle le présent rapport du Conseil d'Etat, les outils législatifs sont principalement de compétence fédérale. Une réforme entrera d'ailleurs en vigueur le 1er janvier 2025. Cependant, si les solutions structurelles viennent principalement de la Confédération, nous devons nous assurer qu'au niveau cantonal, toutes les dispositions sont appliquées avec rigueur. Nous saluons donc l'engagement du Conseil d'Etat qui cherche à octroyer aux entités concernées une dotation suffisante en personnel tout en tenant compte de la capacité budgétaire cantonale.

En conclusion, le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte de ce rapport.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je reviens vers vous aujourd'hui avec la problématique des faillites abusives suite à l'acceptation du postulat qui a été déposé par les député-e-s Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht. Bien que la question des faillites abusives soit réglementée au niveau fédéral, le Grand Conseil a souhaité que nous procédions à une analyse plus détaillée de cette problématique pour notre canton. Je vous remercie donc de l'opportunité qui m'est donnée de vous exposer les grandes lignes du rapport qui a été élaboré.

La faillite abusive est souvent utilisée par des débiteurs pour échapper à leurs obligations, notamment fiscales et sociales. Toutefois, il n'existe pas de définition légale précise de cette notion en Suisse, cela a été rappelé par la députée Remy-Ruffieux. Il est donc difficile de quantifier exactement le nombre de faillites abusives parmi les quelque 15'000 faillites annuelles. À Fribourg, en 2023, environ 8,55% des faillites ont donné lieu à une dénonciation pénale. Ce taux est similaire à celui des autres cantons romands, ce qui montre que Fribourg n'est pas en retard dans la lutte contre ce phénomène.

Dans notre canton, plus de 60% des dénonciations pénales concernent des entreprises du secteur de la construction. C'est un secteur où il est plus facile de créer une entreprise et obtenir des mandats à des prix défiant toute concurrence pour encaisser rapidement de l'argent. Ces entreprises, souvent créées avec un capital limité, permettent à leurs dirigeants de commettre des abus en accumulant des dettes puis en dissolvant les sociétés avant de recommencer avec une nouvelle structure. M. le Député Chardonnens l'a bien mentionné dans sa prise de parole sur l'accès à l'entreprenariat et la législation fédérale.

Malheureusement, il est impossible de chiffrer précisément les pertes liées aux faillites abusives, faute de pouvoir déterminer précisément si la faillite peut être qualifiée d'abusive ou non. M. Jaquier mentionnait les grosses voitures, mais il y a aussi lieu de préciser qu'on doit faire la différence entre biens propres et biens d'entreprise. M^{me} Remy-Ruffieux l'a aussi dit, la question est de savoir justement s'il y a des abus au niveau des salaires, mais à nouveau, est-ce que c'est pénalement répréhensible.

Dans quelques jours, une réforme importante entrera en vigueur au niveau fédéral. Cela inclut entre autres la possibilité pour les autorités de prononcer une interdiction d'exercer une fonction dirigeante en cas de condamnation ainsi que des mesures permettant de poursuivre les créances publiques via la faillite. Au niveau cantonal, il est surtout essentiel d'agir au niveau des ressources humaines des offices des faillites pour améliorer la gestion des procédures et des dénonciations pénales. En 2024, le Conseil d'Etat et le Procureur général ont convenu, dans le cadre de la politique de lutte contre la criminalité, de renforcer la dotation des cellules économiques du Ministère public en lien avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les faillites abusives. Le Ministère public sera ainsi doté d'une cellule supplémentaire en 2025. Par ailleurs, en 2024, alors que le Pouvoir judiciaire disposait en tout de 1,5 EPT supplémentaire, 1 EPT a été accordé à l'Office des faillites.

Cela démontre que le Conseil d'Etat est sensible à cette thématique, même si les perspectives financières 2025-2028 sont préoccupantes.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Election (autre) 2024-GC-271
Renouvellement du mandat de trois membres du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Fribourg

Scrutin de liste

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

Sont réélu-e-s *M^{me} et MM. Dominique Jordan Perrin*, par 94 voix, *Thomas Bachmann,* par 95 voix, et *Paul Such*, par 95 voix.

—

Election (autre) 2024-GC-305
Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Benoît Rey

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 103; rentrés: 103; blancs: 1; nuls: 0; valables: 103; majorité absolue: 52.

Est élu *M. Julien Vuilleumier*, par 74 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} et MM. Nicolas Pasquier (23), Carole Raetzo (4) et Markus Stöckli (1).

—

> La séance est levée à 10 h 55.

Le Président:
Adrian BRÜGGER

Les Secrétaires:
Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*
Alain RENEVEY, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 19 décembre 2024

—

Présidence de Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2013-GC-40	Divers	Assermentation		
2024-DEEF-34	Rapport	Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (Rapport sur postulat 2022-GC-157) - suite directe	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty Jean-François Steiert
2024-DEEF-25	Rapport	Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables (mise en oeuvre du mandat 2023-GC-172)	Discussion	*Rapporteur-e* Pierre Mauron *Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty
2024-GC-123	Postulat	Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ?	Prise en considération	*Auteur-s* Christian Clément Hubert Dafflon *Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty
2024-DEEF-6	Rapport	Modification du règlement sur l'énergie (REn) (suite de la motion 2022-GC-150)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 105 députés; absents: 5.

Sont absents avec justification: M[mes] et MM. Carole Baschung, Sandra Lepori, Roland Mesot, Pascale Michel et Bertrand Morel.

M[me] et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Didier Castella, Romain Collaud, Philippe Demierre et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

Divers 2013-GC-40
Assermentation

Assermentation de M[me] Alessia Chocomeli, élue par le Grand Conseil lors de la session de décembre 2024.

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

Président du Grand Conseil. Sehr geehrte Frau Chocomeli, Sie sind soeben für Ihr neues Amt vereidigt worden. Im Namen des Grossen Rates des Kantons Freiburg beglückwünsche ich Sie zu Ihrer Wahl und wünsche Ihnen viel Befriedigung in der Ausübung Ihres neuen Amtes. *(Applaus)*

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

—

Rapport 2024-DEEF-34
Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (Rapport sur postulat 2022-GC-157) - suite directe

Représentant-e du gouvernement:	**Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle** **Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement**
Rapport/message:	**10.09.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4729)*

Discussion

Glasson Benoît *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Le postulat 2022-GC-157 demande une enquête administrative concernant l'attribution du mandat à ennova SA pour l'élaboration du volet éolien. Le Conseil d'Etat a demandé à l'IDHEAP d'élaborer un rapport à ce sujet. Ce dernier n'est pas le résultat d'une enquête administrative. Pour effectuer leur travail, les deux professeures n'ont eu à disposition que les documents remis par le Service de l'énergie, soit essentiellement les procès-verbaux du groupe de travail. Elles ont tout de même réussi à découvrir qu'en septembre 2015, la société ennova a signalé au chef du Service de l'énergie qu'elle voulait être représentée par la société Greenwatt au sein du groupe de travail pour défendre ses intérêts dans le développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales. Elles se sont aperçues que Greenwatt a été invitée par le Service de l'énergie à participer aux deux premières séances du groupe de travail et qu'à cette occasion, elle a proposé que le mandat soit attribué à ennova SA. Elles ont appris que la décision de mandater ennova SA n'a pas fait l'objet de discussions approfondies au sein du groupe de travail, que c'est avant tout ennova qui a élaboré le rapport du volet éolien et qui l'a rédigé de telle façon que l'on croit que c'est le groupe de travail qui en est l'auteur. Ces révélations démentent violemment toutes les déclarations faites à ce sujet par le Conseil d'Etat devant ce parlement, devant la CFG et à la population depuis 2021. Et plus grave: dans son rapport qui répond à ce postulat, donc à la suite de la lecture du rapport de l'IDHEAP, le Conseil d'Etat continue à nier un conflit d'intérêts et ose prétendre qu'ennova n'a pas exercé son mandat dans l'idée de favoriser la position d'un développeur de projets éoliens en particulier. Or, maintenant, on sait que sur les sept sites du Plan directeur, ennova en a développé quatre (Gibloux, la Sonnaz, Billens et Surpierre) et Greenwatt deux (Vuisternens et le Schwyberg). Comment le Conseil d'Etat ose-t-il persévérer dans les contre-vérités? Ses affirmations erronées sapent la confiance qui doit exister entre l'exécutif et le parlement. Elles sapent aussi la confiance que la population a dans son gouvernement. A cause de son entêtement, le Conseil d'Etat a enlisé le dossier éolien. Il est temps de le sortir de ce bourbier. C'est pourquoi le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux propose des mesures claires, à savoir:

> le COPIL éolien doit avoir la compétence de revoir entièrement la planification éolienne et ne pas être limité à un simple réexamen prétexte;

> la CFG doit prendre en main ce dossier. Elle doit être en possession de la version non caviardée du rapport de l'IDHEAP, voire de la première version du 31 octobre 2023. Elle doit entendre les auteures de ce rapport. Elle doit interroger le Service de l'énergie sur l'élaboration de ce volet éolien, notamment sur le non-respect des principes fondamentaux auxquels est soumise l'administration publique, à savoir celui de l'indépendance, de l'examen des conflits d'intérêts et du devoir de bonne foi face au Grand Conseil, à la CFG et à la population. La CFG s'intéressera à l'influence de Groupe E dans l'élaboration de ce volet éolien. Elle examinera les conséquences des conflits d'intérêts sur le choix des sites. Elle déterminera, sur la base du résultat de son enquête, si le chef du Service de l'énergie peut continuer à s'occuper de ce dossier et faire partie du COPIL éolien.

Dans l'attente des réponses données à ces questions, les sites actuels doivent être sortis du Plan directeur ou, du moins, mis en coordination en cours.

Berset Christel *(PS/SP, FV).* Antoinette de Weck et moi-même avons déposé, en 2022, un postulat. Celui-ci demandait au Conseil d'Etat d'ouvrir une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA pour l'élaboration des fiches éoliennes du Plan directeur cantonal.

En effet, nous voulions que soit examinée l'indépendance de cette société, mandatée en janvier 2016 par le Service de l'énergie pour l'élaboration du chapitre éolien du Plan directeur cantonal. Nous avions de fortes suspicions que le choix des sites éoliens fribourgeois et leur inscription en coordination réglée dans le Plan directeur cantonal étaient le fait de démarches purement commerciales, entreprises par ennova SA, favorisant bien trop largement les intérêts privés au détriment des intérêts publics.

Le Conseil d'Etat a accepté notre postulat en proposant une suite directe et en octroyant un mandat à l'IDHEAP. Le rapport des deux expertes de l'IDHEAP est arrivé sur la table du Conseil d'Etat dans sa première version, en automne 2023 déjà. En juin 2024, une version modifiée lui a été livrée, certainement un peu atténuée dans ses constats. Ce rapport nous a été transmis, à nous député-e-s, en septembre 2024 seulement, caviardé à 730 endroits rendant sa lecture très difficile. Le Bureau du Grand Conseil a demandé une version non caviardée. Une nouvelle version nous est alors parvenue. Celle-ci contenait encore 650 caviardages.

Le moins que l'on puisse dire c'est que la transparence n'est toujours pas de mise dans ce dossier éolien, lequel, depuis le début, se développe dans le plus grand des secrets. Entre les lignes caviardées, on peut tout de même prendre connaissance des conclusions accablantes de l'étude de l'IDHEAP qui mentionne que le choix des sites semble davantage relever d'un processus opaque que d'une réelle démarche objective et surtout, que l'enchevêtrement d'intérêts était prévisible et aurait dû être pris en compte par l'Etat de Fribourg puisqu'ennova se trouvait des deux côtés: du côté des développeurs de sites éoliens poursuivant des buts économiques d'une part, et, d'autre part, du côté des mandataires externes, soi-disant neutres, conseillant les services de l'administration chargés de la planification.

Je vous livre cette phrase tirée des conclusions du rapport de l'IDHEAP: «L'analyse a montré que cette situation était connue de l'administration. Cependant l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise.»

Or, le rapport du Conseil d'Etat, censé pourtant reprendre les conclusions du rapport de l'IDHEAP, dit exactement l'inverse. Il estime en effet que le rapport de l'IDHEAP ne révèle pas l'existence d'un conflit d'intérêts. Alors qui dit la vérité?

Depuis l'élection de Trump en 2016, nous avons appris à connaître une nouvelle définition de la vérité, celle des "faits alternatifs". Avec les réseaux sociaux, nous sommes confrontés aux fake news. J'ose espérer que dans notre canton, respecter les règles en vigueur, dire la vérité et reconnaître ses erreurs font encore partie de nos valeurs et de nos manières d'agir en politique. Le fonctionnement de notre démocratie, basée sur la confiance dans nos autorités, est à ce prix.

Pour rétablir cette confiance, la CFG doit maintenant se saisir de ce dossier puisqu'elle est aussi une commission de gestion. Elle doit avoir en mains un rapport non caviardé et enquêter, en ayant la possibilité d'auditionner les deux expertes de l'IDHEAP. Le COPIL devrait avoir la possibilité de revoir entièrement le volet éolien du Plan directeur cantonal.

Je pose encore ces trois questions au gouvernement:

1. Pourquoi avez-vous rendu ce rapport public plus d'un an après sa remise au gouvernement?
2. Pourquoi autant de caviardages et de tentatives de dissimulation de l'implication de Groupe E / Greenwatt dans cette affaire si la planification a été faite dans les règles de l'art?
3. Pourquoi recommencer les mesures de vent si les sites choisis ont été désignés selon des critères objectifs?

En tant que co-postulante, je ne peux prendre acte de ce rapport car il montre que la vérité, selon le Conseil d'Etat fribourgeois, est une fiction comme une autre.

Collomb Eric *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Je n'ai pas de lien d'intérêts avec ce sujet. Je rapporte ici au nom du groupe Le Centre. Ce dernier a longuement débattu de ce rapport important, qui a le mérite de clarifier les faits qui se sont déroulés entre 2015 et 2016. Il est utile de préciser que durant cette période, la thématique éolienne était portée par deux ministres qui ne sont plus membres du gouvernement actuel. Les conseillers d'Etat actuellement en charge de ce dossier ont simplement hérité d'un cadeau tant empoisonné que très mal ficelé.

Notre groupe s'est efforcé de faire une analyse impartiale des faits qui ont conduit à cette enquête administrative réalisée par l'IDHEAP. Cette analyse approfondie nous a permis de mettre le doigt sur trois principes fondamentaux qui ont effectivement été bafoués. Il s'agit selon nous de la gouvernance, des conflits d'intérêts et des marchés publics. Le temps qui m'est imparti ne suffit pas pour exposer dans le détail la nature des dysfonctionnements constatés. Mais notre groupe souhaite tout de même exposer ce qui, selon lui, a été défaillant.

Au chapitre de la gouvernance qui appartient au Conseil d'Etat, nous déplorons le manque d'anticipation et d'analyse des risques, ainsi qu'un certain laxisme dans le suivi des travaux du groupe de travail mené par le chef du Service de l'énergie. On est en droit de lui reprocher certains manquements au niveau de la conduite et de la communication.

S'agissant de la question des conflits d'intérêts, nous relevons la mauvaise appréciation du Conseil d'Etat qui aurait dû anticiper les effets prévisibles, liés à l'enchevêtrement des intérêts. En effet, en tant que mandataire, ennova devait agir autant sur le plan économique avec sa casquette de développeur que sur celui de l'élaboration des procédures que lui conférait son rôle de conseiller. Ce grand écart entre les intérêts économiques et publics était impossible à réaliser sans déchirer le corset étroit des conflits d'intérêts. Et le Conseil d'Etat de l'époque aurait pu et dû l'éviter.

Quant aux règles complexes inhérentes aux marchés publics, elles auraient pu être respectées si l'administration cantonale avait pris le soin d'évaluer correctement l'ampleur des tâches assignées aux mandataires. En effet, comme le relèvent les auteures du rapport, l'administration cantonale ne pouvait ignorer le risque de transgresser la loi sur les marchés publics en choisissant la procédure de gré à gré. Dans ce cas, c'est à nouveau le Conseil d'Etat de l'époque qui n'a pas assumé son devoir de surveillance et d'appréciation des risques.

Ceci étant dit, notre groupe réitère sa volonté de réaliser rapidement la planification éolienne cantonale. Elle réitère également sa confiance dans le COPIL chargé de garantir le respect des procédures menant à ladite planification. Nous restons confiants car toutes les sensibilités politiques et les groupes d'intérêts concernés sont représentés dans ce COPIL, ce qui permettra d'éviter des psychodrames au moment de décider de la réalisation, ou de l'abandon, de parcs éoliens dans le canton de Fribourg.

Notre groupe profite de ce débat pour exprimer son agacement face aux comportements destructeurs de celles et ceux qui trouvent un ver dans chaque pomme. Leur esprit belliqueux ne laisse aucune chance au consensus, pourtant nécessaire à toute réalisation d'envergure. Le proverbe qui dit que «lorsque souffle le vent du changement, certains construisent des murs, d'autres des moulins à vent» me paraît particulièrement approprié. A chacune et chacun de choisir son camp.

Je conclus en condamnant les lacunes et manquements imputables au Conseil d'Etat de l'époque, qui ont conduit à ce rapport peu élogieux. Nous gardons néanmoins confiance en l'avenir et donc en la réalisation de cette source d'énergie renouvelable nécessaire non seulement pour notre canton, mais également, et surtout, pour notre pays.

Dumas Jacques *(UDC/SVP, GL).* Ich spreche im Namen der Schweizerische Volkspartei Fraktion.

Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune concernée par le sujet éolien et dont le territoire est inscrit au Plan directeur cantonal... plus pour très longtemps!

Je débute mon intervention par un constat plutôt banal: aujourd'hui, c'est le premier jour de vent! Cela est surtout dû à l'arrivée d'un front. Ce n'est donc pas un vent régulier ni stable. Hier, il n'y en avait pas. Il faudra bien qu'un jour, on nous l'explique. Cela a été dit et répété cent fois que les éoliennes ont pour mission de combler le déficit de production électrique hivernale. Là, quelque chose m'échappe… L'explication nous viendra peut-être des deux cadres de Groupe E qui se permettent des propos fallacieux sur les réseaux sociaux au sujet des communes qui remettent en cause la planification éolienne et qui osent dire non!

Le rapport du Conseil d'Etat sur postulat déposé par les députées Antoinette De Weck et Christel Berset nous laisse toutefois un goût amer et de nombreuses interrogations tant les conclusions de l'étude de l'IDHEAP diffèrent de celles émises par le Conseil d'Etat. Celui-ci relève par exemple que l'étude ne révèle pas l'existence d'un conflit d'intérêts avéré alors que cette même étude dit, en page 107, qu'ennova se situait bien des deux côtés: du côté des organisations économiques, donc assumait le rôle de promoteur, mais aussi du côté des mandataires conseillant les services administratifs de l'Etat. Notre gouvernement étant une institution sérieuse, je n'oserai pas utiliser le mot «mensonge». Je parlerais plutôt d'une interprétation erronée et arrangeante de la réalité.

Seule une enquête administrative pourrait apporter un autre éclairage, remettre les mots et les choses à leur place et pointer du doigt ce qui a dysfonctionné. Elle révèlerait toutefois d'autres détails croustillants. A un moment donné, le Grand Conseil devra bien faire face à ses devoirs et responsabilités.

En tant qu'élu, quelle crédibilité peut-on donner à un document caviardé plus de 750 fois et qui, en plus, n'a pas été traduit en allemand. Néanmoins, en utilisant une simple réglette et en listant les noms susceptibles d'y figurer, on peut aisément reconstituer le document initial. Certes, le Conseil d'Etat, à l'origine de cette demande, n'avait pas l'obligation de fournir l'intégralité du rapport de l'IDHEAP. Cette étude avait toutefois été annoncée tambour battant dans la presse. On peut bien imaginer que la publication du résultat était attendue par les politiques et la population. De toute manière, la loi sur la transparence aurait tôt ou tard accompli son œuvre.

On y apprend que l'IDHEAP a remis son étude au Conseil d'Etat le 31 octobre 2023. Le Conseil d'Etat, non content du résultat, a demandé des modifications. Cette étude lui sera remise le 13 juin 2024 et ne sera rendue publique que le 16 septembre 2024, soit près d'une année après. Il s'agit bien là d'une dissimulation de documents et de faits. C'est peut-être la preuve qu'il y avait bien quelque chose à cacher ou une vérité à arranger.

Pourquoi ceci? Simple question stratégique: pendant ce temps, l'horloge tourne! Nous avons nommé un COPIL en lui faisant miroiter un pseudo pouvoir. En réalité, on veut lui lancer la patate chaude, se légitimer et lui faire endosser une pseudo responsabilité! Simple argument de façade! L'accélération des procédures pour la construction des éoliennes est actuellement débattue au Conseil des Etats et entrera en vigueur très bientôt. Pendant que nous nous empêtrons dans les lois et procédures, l'Etat joue la montre et avance ses pions en ignorant totalement l'avis et les courriers des communes concernées. En témoigne la récente prise de contact du Service de l'énergie avec des propriétaires fonciers privés, pour une fois de plus biaiser les procédures. Plus de dix ans après le début de la planification éolienne, on se décide enfin et seulement à mesurer les vents. Ce n'est pas très sérieux. Cependant, je vous l'avais déjà dit lors d'une précédente intervention, la vraie matière première que les promoteurs veulent exploiter n'est pas le vent. Ce sont les faramineuses subventions promises dès le permis de construire accordé, et ceci bien avant le premier kilowattheure produit. De quoi aiguiser les appétits!

Le groupe de l'Union démocratique du centre est d'avis qu'il faudra bien qu'un jour, ce manège s'arrête et que l'on trouve une porte de sortie pour aller de l'avant et trouver une solution réaliste à notre avenir énergétique. La seule voie sensée est de reprendre à zéro la planification éolienne, d'abord en annulant les sites actuels, qui ne présentent hélas plus aucun intérêt économique. Il faut repartir d'une feuille blanche, avec un processus scientifique élaboré par des spécialistes sérieux et neutres. Les critères successifs devront être appliqués à TOUT le territoire fribourgeois – les vents ne s'arrêtent pas à Vuisternens – afin d'éliminer progressivement les sites pour ne retenir que les endroits vraiment adaptés. C'est, à mon avis, le seul moyen de travailler ensemble et de regagner la confiance des politiques et de notre population. En d'autres termes, il faut remettre les pendules à l'heure! *[temps de parole écoulé.]*

Berset Alexandre *(VEA/GB, SC).* Mes liens d'intérêts: je suis membre de la commission ad hoc qui s'occupe de la mesure des vents. Je parle au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

L'étude relative à la procédure d'attribution de mandat à ennova SA constate en effet des carences au niveau de l'Etat dans les procédures relatives à l'attribution du mandat externe et un non-respect apparent des règles relatives aux marchés publics.

Notre groupe regrette beaucoup ces manquements qui portent préjudice au développement d'infrastructures d'énergie renouvelable dans notre canton. Il espère vivement que ce dossier permette d'apprendre des erreurs passées et de procéder de manière plus prudente à l'avenir. Dans ce sens, nous invitons le Conseil d'Etat à effectuer les analyses nécessaires et à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour ne pas revivre une telle situation.

Cela étant dit, pour les VERT·E·S et allié·e·s, les conclusions de cette étude ne remettent en question ni la nécessité de produire de l'énergie éolienne dans le canton ni notre souhait d'aller de l'avant. Nous tenons à souligner que les développements récents dans ce dossier sont positifs et remettent l'éolien sur le droit chemin.

Tout d'abord, le mandat Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables, qui a été accepté par le Grand Conseil, permet, par la pose de mâts, de mesurer le vent et de remettre des paramètres objectifs et quantifiables au centre du débat. Ma préopinante collègue députée Berset a demandé pourquoi l'on veut mesurer le vent. Je ne veux pas répondre à la place du Conseil d'Etat, mais un élément de réponse pourrait être que le Grand Conseil l'a décidé ainsi, le but étant de sortir de ce débat émotionnel et de remettre des paramètres moins subjectifs au centre des discussions.

Le deuxième élément qui me permet de dire que ce dossier va de l'avant et de manière positive est que le mandat évoqué précédemment ouvre la porte à l'examen d'autres zones potentielles qui pourront accueillir des éoliennes. Par ailleurs, dans le choix du mandataire pour les mesures du vent, nous relevons également que la rigueur des critères appliqués permet notamment d'éviter tout risque de conflits d'intérêts. Nous avons donc déjà un peu appris des erreurs commises, ce qui est tout à fait positif. Vous me direz: «Heureusement!», mais il convient de le relever.

Enfin, la mise sur pied de la commission ad hoc, dont j'ai déjà parlé et qui sera traitée dans le point suivant, vise à présenter sur internet les valeurs qui seront réalisées par les mâts de mesure. La commission ad hoc et les députés qui y siègent ont également le rôle de vérifier, de contrôler ces mesures et de guider le processus. Tout cela permet un contrôle, une transparence, une fiabilité sur la suite de ce dossier.

En résumé, les VERT·E·S et allié·e·s prennent acte des conclusions du rapport et demandent qu'elles servent véritablement à éviter de futurs écueils. Notre groupe réitère son plein soutien au développement des énergies renouvelables dans le canton et salue les développements récents dans ce dossier.

Thévoz Ivan *(UDC/SVP, BR).* En préambule, je déclare mon lien d'intérêts: je suis membre de la commission ad hoc «Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables», dont la mission est de superviser, contrôler et interpréter les mesures de vent qui seront réalisées. Je parle ici à titre personnel. Je n'avais par ailleurs pas prévu d'intervenir aujourd'hui étant donné la complexité de ce dossier. Mais j'ai tout de même pris le temps d'étudier le sujet.

Le mandat Kolly/Mauron stipulait que des mâts de mesure soient posés sur l'ensemble des sites retenus par le Plan directeur cantonal. Ce mandat a été accepté en mars 2024, soit avant la publication du rapport de l'IDHEAP. Ce rapport était pourtant

prêt. Le Service de l'énergie a retardé sa parution en demandant des explications aux auteures alors que le texte n'a pas changé depuis novembre 2023. Si le Grand Conseil avait connu les vices qui affectent le choix des sites du volet éolien, il est fort à parier que jamais les députés n'auraient accepté que les mâts de mesure soient placés à ces endroits. Il est regrettable que le Service de l'énergie, qui connaissait exactement la façon dont le volet éolien avait été élaboré, n'ait pas pu se remettre en question et n'ait pas ajusté l'implantation des mâts de mesure de façon à quadriller tout le territoire cantonal.

Le Service de l'énergie a sillonné le territoire de toutes les communes comprises dans le volet éolien pour trouver des parcelles propices à recevoir un mât de mesure. Malgré l'argent offert, la majorité des communes ont refusé ces offres. La population manifeste ainsi sa désapprobation face au processus engagé. Cette résistance populaire soulève la question suivante: voulons-nous vraiment poursuivre dans cette voie qui ne fait qu'augmenter la méfiance de la population face à l'énergie éolienne? Ne faut-il pas chercher une autre solution?

Un COPIL a été mis en place pour réévaluer les sites du Plan directeur cantonal. Deux experts en font partie. Il serait bien plus rationnel de confier à ce COPIL la tâche de déterminer les emplacements des mâts de mesure de manière à ce que l'ensemble du territoire soit quadrillé et que les sites les plus venteux du canton soient déterminés. Devenons raisonnables! Aucun mât n'a encore été posé. Il est juste temps d'arrêter la machine et de repartir vers une solution qui peut être acceptée par la population.

Schumacher Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je n'ai aucun lien d'intérêts avec cet objet. Je parle en mon nom et je vous avoue être choqué.

Je suis choqué de constater que finalement, on passe par-dessus un conflit d'intérêts, de voir qu'une entreprise, promotrice, devienne tout à coup conseillère. Au café des boulangers en Basse-Ville, on s'interrogera sur cette histoire. Je vous laisse deviner ce qu'on va en dire... Non, cela est inacceptable! Cela est inacceptable de transgresser les lois sur les marchés publics, les lois sur l'information, nécessaires et données par la Confédération. C'est inadmissible! Il est également inadmissible de savoir qu'autour d'ennova et de tout ce concept des éoliennes, vous avez des entités dans lesquelles siègent des conseillers nationaux et des députés. Cela est inadmissible! Nous avons laissé aller les choses pendant dix ans. Je suis d'accord avec mon préopinant: nous avons dû récolter ceci mais *mitgegangen, mitgefangen*.

On doit réagir face à cette situation. Dans toute ma carrière, j'ai été confronté à des études scientifiques. C'était mon pain quotidien. Une telle étude n'aurait jamais passé. Il n'y a pas d'indépendance. Il est inimaginable que l'industrie du tabac donne des conseils sur la santé. Cela n'est pas possible. Il faut regarder comment sont élaborées les études avant de s'attacher aux conclusions. Si l'étude est valable, on peut y adhérer. Et cela manque totalement dans ce volet éolien. Je ne sais pas combien d'électricité on va produire sur le Schwyberg. Je vois dans *La Liberté* que les meilleurs sites se trouvent dans la Broye. Or, à ce jour, on cite d'autres endroits. Où est la logique? Vous devez clarifier cette situation. A mon avis, ce dossier doit être repris depuis le début. Ce rapport doit être «décaviardé». Le système doit être repris de zéro. On doit restaurer la confiance des Fribourgeois, qui ont le droit d'adhérer ou non au plan éolien. C'est important de le savoir. Que sont toutes ces gesticulations? Je vous livre mon impression: il s'agit d'une course effrénée aux subventions sous le couvert de développement d'énergies renouvelables. Et c'est lamentable.

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

Beaucoup d'éléments ont déjà été exposés. Je ne vais pas les répéter. Le groupe socialiste n'est pas satisfait de la situation. En réalité, personne ne l'est. Nous constatons de grandes différences entre le rapport de l'IDHEAP et celui du Conseil d'Etat. Nous regrettons cette situation. La confiance de la population est également ébranlée. Je le constate en tant que député de Sarine-Campagne. Les communes, les citoyen-ne-s de Belfaux et de la Sonnaz nous abordent presque chaque semaine pour nous faire part de leur mécontentement. Il faut être à leur écoute et échanger. Il en est de même dans les autres districts. Dans son rapport, le Conseil d'Etat reconnaît les carences dans les procédures relatives à l'attribution de mandats externes et le non-respect des règles relatives aux marchés publics. Cela est regrettable et cela ne doit plus se passer ainsi à l'avenir.

Le groupe socialiste prend acte de ce rapport. Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'Etat a failli. On peut donner l'exemple de la pisciculture, celui du pont de la Poya ou plus récemment celui des ORP. Le Grand Conseil corrigera les choses. Désormais, le processus éolien doit se faire en toute transparence. Nous écouterons attentivement la suite avec le rapport de la commission ad hoc.

Ingold François *(VEA/GB, FV).* Je n'ai pas de lien d'intérêts et je m'exprime en mon nom propre.

Je suis favorable à l'éolien. C'est une autre question de savoir si cela doit se faire de la sorte. En fait non, je ne suis pas vraiment favorable à l'éolienne. Ce n'est pas beau. J'imaginerais autre chose pour notre nature et notre paysage. J'aurais voulu que nous ayons besoin de moins d'énergie électrique. J'aurais désiré que nous puissions vivre dans une société moins consumériste. J'aurais rêvé d'une meilleure répartition des ressources énergétiques entre les petits appartements et les villas

individuelles. Mais voilà, étant donné que nous vivons dans cette société avec des besoins en énergie disproportionnés, nous devons discuter de ce sujet.

J'ai lu le rapport de l'IDHEAP. Je l'ai trouvé passionnant, surtout avec tous ces noms caviardés. Un challenge de plus. Je suis un amateur de romans policiers nordiques et c'était à peine plus compliqué que de lire des noms de famille islandais. Cela m'a également rappelé les textes à trous en allemand que je devais compléter lorsque j'étais au collège. J'essayais alors de trouver le bon mot selon la grandeur du trou.

J'ai essayé de comprendre de quoi on parle. Je ne qualifie pas, j'essaie d'y voir plus clair. Je ne suis ni juriste, ni ingénieur, ni planificateur éolien, ni promoteur, ni propriétaire de parcelles, ni syndic. Par contre, je paie mes impôts dans le canton de Fribourg et je pense que les affaires doivent être menées correctement. Je n'accuse donc personne. Je vous livre ma compréhension des faits.

Sur RTS Info, le 17 septembre 2013, le président de la société ennova de l'époque explique la difficulté de monter un projet éolien. La RTS dévoile la carte des projets de la société, notamment celui du Gibloux.

Après une période musclée et des rapports houleux, les SIG acquièrent le capital-actions d'ennova en 2014. En atteste l'accord transactionnel nouvellement disponible. Cet accord mentionne une liste des projets éoliens, ainsi que des contrats de bail avec une promesse de rendement.

ennova SA n'est pas promoteur mais planificateur de projets éoliens, en particulier depuis la mi-2014, où la société a cessé toute prospection éolienne dans le canton de Fribourg, selon le mail du 5 septembre 2023 d'un monsieur dont le nom est caviardé, directeur d'ennova SA.

Le 28 août 2015, un groupe de travail réunissant de nombreux services de l'Etat se réunit pour proposer au Conseil d'Etat une modification du thème éolien du Plan directeur cantonal. Lors de cette séance, un membre de ce groupe de travail, dont le nom est caviardé, propose d'intégrer une société, dont le nom est également caviardé, qui possède de nombreuses bases de données à la suite des différentes études menées. Lors de la séance suivante, on découvre que cette société est un développeur local avec une vision stratégique résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires. Qui est-ce? Je ne le sais pas.

Cette société dit travailler avec ennova SA qui s'est muée, d'après un slide du 1er octobre 2015, en «bureau d'ingénierie éolienne renommé». Renommée rapide vous en conviendrez puisque jusqu'en 2014, ils étaient encore plutôt promoteurs. D'autant plus rapide que lors de la quatrième séance du 25 janvier 2015 du groupe de travail, et sans qu'aucune discussion n'apparaisse dans un procès-verbal, la société ennova a déjà produit un rapport intermédiaire avec, comme mandant, le Service de l'énergie. Dans le rapport de l'IDHEAP, il est noté qu'ennova SA possède des données qui lui ont permis de dresser ce premier rapport, sans qu'on en connaisse les origines.

Le 7 mars 2016, la société ennova est invitée au groupe de travail. Elle est alors représentée par un monsieur dont le nom, très long – peut-être y en a-t-il plusieurs? – est caviardé. Il est question de priorisation des sites. ennova sera invitée à toutes les séances suivantes et semble, d'après le rapport de l'IDHEAP, avoir accompagné le groupe de travail dans la priorisation des sites. C'est une procédure plus ou moins de gré à gré on va dire. Selon le rapport de l'IDEAP, le seuil des marchés publics a été ici dépassé.

Parallèlement, le Service de l'énergie s'est assuré de l'indépendance de la société ennova SA, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux. Par contre, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova SA au Service de l'énergie, repris dans le rapport de l'IDHEAP, cette dernière émet le souhait de «représenter ses intérêts pour des questions relatives au développement des parcs éoliens» de trois sites caviardés .

En l'état, cela m'intéresse assez peu de savoir qui a commis des fautes, s'il y en a. Je me demande plutôt ce que l'on va en faire maintenant. Je formule donc quatre remarques:

1. Selon moi, c'est une évidence qu'un développeur local, dont le nom est caviardé, avec une vision stratégique résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires, étudie les opportunités de l'énergie éolienne en recourant à des bureaux privés. Nous avons voulu réaliser une pisciculture sans s'attacher les services de spécialistes, nous avons vu ce que cela a donné.
2. Il est cependant moins évident qu'un planificateur éolien vienne de son propre chef prospecter dans la région.
3. Il est encore moins évident que ce même planificateur puisse siéger à la table des décideurs et proposer ses propres sites.
4. Et, pour terminer, il est encore moins évident de constater que le Grand Conseil s'offusque que la population ne soit pas entendue sur la planification éolienne et refuse, il y a quelques mois, la modification de la LATeC qui donnait plus de pouvoir au législatif des communes.

Je tente ici de clarifier la situation. Ce n'est pas à moi de qualifier s'il y a un conflit d'intérêts ou si une instance devrait se saisir du dossier même si, à titre personnel, je m'en étonne.

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je ne me prononcerai pas sur le fond, mais sur la forme. Je tiens à dénoncer ici un climat toxique. Les personnes en charge, des élus et le Conseil d'Etat, reçoivent des lettres de menaces. Tous les terrains pouvant potentiellement accueillir un mât de mesure sont traqués et les agriculteurs reçoivent des pressions et des menaces pour qu'ils refusent toute pose de mât. Les experts de la Confédération sont contestés sur le simple fait qu'ils estiment que le vent souffle. Toute personne n'allant pas dans le sens des anti-éoliens est systématiquement mise au pilori. On s'acharne contre un conseiller d'Etat alors que, pour rappel, les principales fautes incombent à Maurice Ropraz et Beat Vonlanthen. Ce n'est pas de l'obstruction passive et démocratique, mais une chasse toxique indigne d'un Etat de droit.

Je n'embellis pas la situation: oui, des fautes ont été commises, certaines graves, dans la procédure d'établissement du volet éolien en 2015-2016. Conséquence: le Conseil d'Etat d'aujourd'hui a accepté le mandat, dont j'étais co-auteur. Il a alors mis en place un COPIL qui a le pouvoir de corriger les paramètres de la planification.

Les analyses des scientifiques sont contestées et certains allèguent qu'il n'y a pas de vent dans le canton de Fribourg. Conséquence: le doute fait partie de la science et nous avons accepté de mesurer le vent. Mais alors, soyons cohérents et laissons mesurer le vent!

Des problèmes de gouvernance ont été identifiés et le Conseil d'Etat d'aujourd'hui doit mettre en place les mesures proposées dans le rapport. C'est une évidence.

Chacun a des droits. Si le Plan directeur cantonal proposait de placer des éoliennes sur la colline du Bois-d'Amont à 200 mètres de ma villa, j'utiliserais aussi les moyens légaux à ma disposition pour défendre mes intérêts. A ce titre, je comprends les citoyens de la Sonnaz, du Gibloux ou d'ailleurs, qui ont des intérêts avérés et qui les font valoir. Je comprends les doutes qui peuvent apparaître face aux éléments révélés et l'étonnement face au manque d'autocritique du Conseil d'Etat dans son ensemble. Mais nous avons mis en place les outils et le train doit continuer à circuler car notre approvisionnement énergétique n'attendra pas.

Le ni-ni n'est plus tolérable et mettons-nous d'accord une fois pour toute: soit des éoliennes à des endroits dérangeant le moins les citoyens, soit une nouvelle centrale nucléaire, non pas à l'autre bout de la Suisse car c'est un peu facile, mais à Courtepin ou Farvagny, avec un dépôt de déchets nucléaires à Châtonnaye, soit la division par deux de notre consommation électrique.

Restons sur le terrain démocratique, dans le respect et le factuel.

Brodard Claude *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* J'interviens au nom de la Commission des finances et de gestion (CFG) car elle a été mentionnée à plusieurs reprises ce matin, et un peu à titre personnel.

Qu'a fait la CFG en lien avec le dossier éolien? Une première séance a eu lieu le 1er avril 2022. Y ont assisté le conseiller d'Etat Curty, le chef du Service de l'énergie et un représentant de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. A l'époque, il y a eu beaucoup de contestations de certaines communes. Sauf erreur, le Plan directeur avait été déposé. Il y avait toute la problématique des critères définis. De nombreuses explications nous ont été données par le Service de l'énergie. Le dossier a été classé à ce moment-là. Le rapport que nous traitons ce matin nous a été soumis. Nous avons alors décidé d'en reparler lors de notre séance du 4 décembre dernier, pas sur le fond du volet éolien, mais sur les recommandations des pages 109 et 110, à savoir les problématiques relevées sur l'attribution de mandats et le respect des règles de marchés publics. La CFG a donc décidé d'examiner ces problématiques-là uniquement dans un premier temps. Elle a ensuite transmis un courrier au Conseil d'Etat, lui demandant de prendre position sur ces sujets. Nous attendons la réponse qui nous parviendra au mois de janvier 2025. Nous en débattrons à la fin janvier 2025.

Sur le fond et sur l'étude, je trouve, à titre personnel, le rapport plutôt bien fait. Comme M. Collomb l'a dit, je pense que le groupe de travail et l'Etat ont fait une erreur d'appréciation au début en confiant ce mandat à ennova. Il est regrettable que le Conseil d'Etat ne le reconnaisse pas. Cela permettrait au moins d'apporter un peu de tranquillité dans ce dossier. Sur le fond, je pense qu'il y a effectivement un conflit d'intérêts. Une simple lecture de la page 107 le démontre.

J'ai écouté les personnes s'exprimer. Plusieurs groupes demandent que ce dossier soit examiné par la CFG. Cela est possible puisque cette dernière a, comme attribution, la haute surveillance de l'administration. Cela peut entrer dans ce cadre. Et cela permettrait de restaurer la confiance du citoyen et de notre parlement. A la demande du Conseil d'Etat ou à la demande du Grand Conseil, la CFG peut remplir un tel mandat, vœu qui a déjà été exprimé en séance par différents membres de notre commission. Il faudra néanmoins qu'on s'entende sur la mission. On ne va pas réaliser le même travail que la commission ad hoc. La mission, si demandée, devra donc être bien définie. Le travail peut être réalisé. Cependant, n'oublions pas que le canton de Fribourg doit proposer des sites éoliens dans son Plan directeur cantonal. Fribourg doit donc jouer son rôle dans la transition énergétique. Ceci est un élément important. On peut différer cela mais, à un moment donné, on devra soumettre des propositions.

Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je n'ai aucun lien d'intérêts direct avec cet objet si ce n'est que je suis membre, comme M. Berset, de la commission ad hoc qui s'occupe des mâts de mesure. Par contre, j'ai intérêt, comme beaucoup de citoyens suisses, à trouver des solutions pour une bonne transition énergétique. Cela est important. Le peuple suisse et le peuple fribourgeois ont, à plusieurs reprises, voté en faveur de cette transition énergétique.

Je m'attendais à tout avant de lire le rapport IDHEAP. Certains m'avaient averti: ce rapport est une petite bombe qui va exploser. Ce ne fut pas mon sentiment. On constate, à la lecture de ce rapport, qu'il y a eu des dysfonctionnements. Cela est clair et il faut le relever. Il y a eu des manques de gouvernance, de sensibilité, dans ce dossier tellement aigu. Des erreurs ont été commises. Cependant, aucun manquement grave n'a été constaté. Et je retiens cet aspect. Toutes les personnes commettent des erreurs lorsqu'elles travaillent sous pression, mais il n'y a pas eu de manquements graves. Il faut par exemple recourir aux marchés publics lorsqu'on parle de 150 000 à 190 000 francs. Cela n'a pas été le cas. Mais mettez-vous donc à la place du chef de service. Nous sommes soit en présence d'un rond de cuir qui fait du zèle, qui prend zéro risque – le dossier n'avance alors pas –, soit nous nous trouvons face à un chef de service qui ose aller de l'avant et qui prend ce genre de risques. D'ailleurs, l'IDHEAP qualifie ce manquement de relatif.

Selon moi, il est important d'aller de l'avant. Le Conseil d'Etat, au milieu de ces débris de verre, a décidé de mettre sur pied le fameux COPIL. Celui-ci réunit toutes les tendances politiques et toutes les sensibilités. Plusieurs d'entre vous demandent un *restart*. Pour moi, le COPIL est le *restart*. Il doit aller de l'avant. Selon les conseillers d'Etat, il a la compétence de réexaminer les choses et de les adapter aux besoins. Dans le cadre de la commission ad hoc, le climat était extrêmement serein. Les endroits ont été définis, l'entreprise choisie. Cela s'est passé correctement. J'ai maintes fois entendu qu'il n'y avait pas de vent dans notre canton. Ce matin, M. Dumas a affirmé qu'aujourd'hui était le premier jour de vent. Bon, alors si vous pensez ainsi, mettons des mâts de mesure. Osons les mettre! Des communes sont intéressées par l'éolien. Laissons-les aller de l'avant! Personnellement, je prioriserais ces communes-là. Les mâts de mesure pourraient être mis à un autre endroit que défini par le Plan directeur cantonal. Si j'étais dans le COPIL, je ne mettrais pas les turbines, les éoliennes, à moins d'un kilomètre du bâti.

A ce jour, nous n'allons pas trouver davantage de fautes. On n'est pas là pour se crêper le chignon, mais pour répondre à un mandat politique cantonal et fédéral. Celui-ci nous demande d'effectuer une transition énergétique que nous avons votée. Il est important d'aller de l'avant dans ce domaine. La majorité de la population se positionne en faveur des énergies renouvelables. Aujourd'hui, nous devons trouver des solutions. Le chemin emprunté par le Conseil d'Etat me semble être le bon et ce malgré ce qu'il s'est passé. Je souhaite qu'à l'avenir, on fasse preuve de fair-play dans ce dossier délicat. Lorsque j'entends les citations de mon collègue Clément, cela me fait froid dans le dos. Ce ne sont pas nos principes. Chacun a le droit de s'exprimer, mais il doit le faire sans menaces. Cela est très très très important.

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Je prends la parole à titre personnel. Mes liens d'intérêts: je suis membre de la commission chargée d'examiner les infrastructures d'énergies renouvelables et membre de la CFG. Je prends également la parole à ce titre.

En entendant certains propos, notamment ceux de mes collègues de la CFG, je constate que nous voulons faire de cette dernière une commission d'enquête parlementaire et cela me dérange. Revoyez donc vos articles! L'article 14 de la LGC et les articles 103, 104 et 105 de la Constitution. S'il y a besoin d'une CEP, il faut déposer une requête pour en instituer une, mais il ne faut pas donner des devoirs à la CFG. Elle ne pourra pas convoquer des témoins ni demander aux personnes de l'IDHEAP de venir discuter. C'est cela qui me dérange dans le fond. Il y a certainement un travail à effectuer, mais pas en instrumentalisant la CFG à ce niveau-là.

Je rejoins un peu les propos du député Clément dans le sens que j'ai l'impression, et je l'ai dit à plusieurs reprises, que nous pourrissons le débat pour que rien n'avance. A coup d'instruments parlementaires, de blocages, on fige les choses afin que rien n'avance ou qu'on annule tout. A un moment, il faudra avoir le courage de tout bloquer, de tout arrêter, de tout laisser tomber ou de suivre, comme l'a proposé le député Dafflon, ce mandat fédéral. Comme l'a dit le député Clément, cette façon de faire de la politique à coups de mails assassins, de phrases assassines, voire de menaces, est détestable. Ce n'est pas ainsi que nous allons faire avancer les dossiers dans notre canton. Celui-ci d'ailleurs n'avance pas.

J'ai commencé à lire le rapport de l'IDHEAP, mais n'étant pas un grand lecteur, je me suis référé, après trois pages, aux cinq dernières pages de la conclusion. La lecture était très compliquée, mais la conclusion a le mérite d'être assez claire. Je sors ici un peu du débat de ce jour, mais je souhaiterais que le Conseil d'Etat fasse preuve d'autocritique au sujet des mandats qui sont attribués dans les services de l'Etat, ces mandats que l'on retrouve dans les comptes «Mandats externes» et qui se chiffrent parfois en millions de francs, en dizaines de millions de francs, au niveau de l'Etat et qui sont souvent très opaques. Ils concernent des bureaux d'ingénieurs, des bureaux de conseils et autres. Lors de l'examen des comptes et des budgets, la CFG pose souvent des questions à leur sujet. On nous répond alors qu'il s'agit d'un mandat externe attribué à telle chose depuis tant d'années. C'est cela que j'aimerais que le Conseil d'Etat reprenne. On a vu hier les problèmes financiers que va rencontrer le canton. Il y a là quelque chose à gratter, à chercher, en mettant par exemple en concurrence

certaines entreprises. Certains services donnaient des mandats à des bureaux d'ingénieurs depuis quinze ans. Il s'agissait toujours des mêmes montants et du même travail. Pourquoi ne pas les mettre en concurrence pour essayer de gagner quelque chose, tenter d'être plus efficient et plus efficace?

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de Paysage Libre Fribourg et vice-présidente de Paysage Libre Suisse.

On traite les opposants de vers dans le fruit. Vous avez donc le ver en face de vous! Il est facile de pointer du doigt les opposants. Mais pourquoi sont-ils là? Pourquoi certains d'entre eux recourent-ils aux menaces? On n'a effectivement pas à en faire. Il y a néanmoins une énorme frustration de ne pas avoir été entendus par le gouvernement. Depuis décembre 2020, nous recherchons la transparence. Il aura fallu huit questions, un mandat, une motion et ce postulat pour en obtenir et c'est uniquement par le biais du rapport de l'IDHEAP que nous l'avons obtenue. Depuis 2015, le Service de l'énergie sait ce qu'il s'est passé. Ce rapport de l'IDHEAP, que l'on lit avec de grands yeux étonnés, n'a rien révélé au Service de l'énergie. Lui savait qu'il avait donné le mandat à ennova. Il le savait. Il savait qu'ennova avait écrit, entre la première et la deuxième séance du groupe de travail, qu'elle aimerait que le groupe Greenwatt vienne défendre ses intérêts pour les trois parcs. Après cela, on ose dire qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts! Votre promoteur vient vous dire qu'il veut défendre ses trois parcs et vous niez la présence de conflits d'intérêts! ennova n'était plus un promoteur quand il dit vouloir défendre ses trois parcs? Que vous faut-il de plus?

Grâce à ce rapport, nous avons vu que parmi les sites choisis en coordination réglée ou en coordination en cours, six sur sept ont été développés par ennova ou par Groupe E. Il a fallu aller jusqu'au Tribunal fédéral pour disposer du contrat de vente du rachat par les SIG de la société ennova. Dans ce contrat de 2014, il y a toute la liste des 87 sites développés par ennova dans toute la Suisse. Et on vient nous dire qu'ennova n'est plus un promoteur. Ce n'est pas vrai! Dans le contrat, il est expressément mentionné qu'ennova doit continuer ses activités de promoteur. Comment peut-on encore nier? Ce qui me choque le plus est la réponse du Conseil d'Etat. Que le Service de l'énergie ait fait sa cuisine de son côté, soit. Que ce soient deux autres conseillers d'Etat en charge du dossier à l'époque, soit. Mais le scandale se situe dans le fait que vous, MM. les conseillers d'Etat, vous disposez d'un rapport non caviardé, contrairement à nous. Comme l'a dit mon collègue, le caviardage en rend la lecture très difficile. Le Bureau du Grand Conseil vous a demandé de le décaviarder. Seule une centaine de noms a alors été décaviardée. Vous nous répondez que les autres sont des noms de personnes. Nous ne voulons bien entendu pas savoir qui était la juriste ou le collaborateur en fonction au moment des faits. En revanche, caviarder les noms des mandataires – qui sont payés par notre argent – n'est pas correct. On n'aurait pas le droit de le savoir qui ils sont? Le caviardage des noms rend la lecture de ce texte très difficile. Dans votre rapport, vous nous dites qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts avérés. Mais relisez le rapport de l'IDHEAP, notamment la page 107, qui est claire et nette!

A ce jour, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux propose de recourir à la Commission des finances et de gestion. Pourquoi? Cela nous évite de nommer des personnes avec toutes les contraintes politiques que cela implique. De plus, ses membres ont l'habitude de travailler avec les services de l'Etat. Ils connaissent leurs manières de faire, leurs relations. Ils ont l'habitude de traiter avec les chefs de service. Cela serait beaucoup plus simple et cela va au-delà de cette affaire. Je pense en effet que le Service de l'énergie est beaucoup trop proche de Groupe E. Une étude à ce sujet doit également être effectuée par la Commission des finances et de gestion.

Bürdel Daniel *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Ich bin Amman der Gemeinde Plaffeien und als Vertreter der Gemeinde Plaffeien Mitglied im Verwaltungsrat der Schwyberg Energie AG.

Ich bin der erste Grossrat, der heute das Wort auf Deutsch ergreift, das zeigt wohl auch, dass die Debatte in unseren Kantonsteilen französisch und deutsch total unterschiedlich abläuft und auch emotional ganz unterschiedlich aufgefasst wird. Einmal mehr staune ich über die Debatten zu diesem Thema. Unsere Gemeinde analysiert seit zirka 15 Jahren die Möglichkeiten für die Installation eines Windparks auf dem Schwyberg. Leider haben wir hierzu immer noch nicht die vollständigen Grundlagen zur Verfügung, um abschliessend die Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können. Ich bedaure sehr, dass dieses Thema heute quasi nur auf der emotionalen Schiene diskutiert wird und wir im Kanton Freiburg nicht im Stande sind, die vom Bund verlangte Planung durchzuführen und so die Rahmenbedingungen beurteilen zu können. Lieber suchen wir immer wieder Elemente, die hinterfragt werden können und lassen Berichte erarbeiten, die dann wieder zerzaust werden können. Sicherlich muss man die im Jahre 2014 in der Legislatur 2011/2016 unter komplett anderen Voraussetzungen getroffenen Entscheide analysieren und wenn nötig auch die nötigen Schlüsse daraus ziehen. Aber welches sind die effektiven Fragen, die sich zu diesem Thema stellen? Haben wir genügend Wind für die Realisierung von einem oder mehreren Windpärken im Kanton Freiburg? Können wir die vom Bund geforderte Windenergie produzieren oder gibt es objektive Gründe, die dagegen sprechen? Ist der Wille vorhanden, im Kanton Freiburg einen Windpark zu realisieren?

Ich erinnere hier alle Grossräte noch einmal daran, dass wir verpflichtet sind, Windstandorte in unseren kantonalen Richtplan aufzunehmen und eben auch aufzuzeigen, ob es realistisch ist, diese zu schaffen. Wir möchten endlich eine Antwort auf

diese wesentlichen und wichtigen Fragen und damit die Grundlagen schaffen, um entweder die Windenergie im Kanton zu entwickeln oder diese Energieform in unserem Kanton bewusst - und zwar aufgrund der Erkenntnis von relevanten Fakten - nicht weiterzuentwickeln. Hierzu wurde das COPIL geschaffen mit der Integration von Gegnern und Befürwortern und auch einer politischen Vertretung mit fünf Grossrätinnen und Grossräten. Geben wir ihnen endlich die Chance, zu arbeiten, damit sie die wichtigen Schlüsse daraus ziehen zu können.

Die Bevölkerung will Klarheit über die Rahmenbedingungen. Diese zumindest zuzulassen, ist unsere politische Aufgabe und Verantwortung. Lassen wir uns nicht torpedieren mit immer neuen Hinterfragungen von einzelnen Elementen, die man aufnehmen, kritisieren und für seine Zwecke instrumentalisieren kann. Nehmen wir Grossräte unsere Verantwortung wahr, nehmen wir Kenntnis von diesem Bericht und messen wir endlich den Wind auf unseren Hügeln, eventuell auch in unseren Tälern, damit der gesellschaftliche und vor allem politische Diskurs auf einer gesunden Basis weitergehen kann.

Levrat Marie *(PS/SP, GR).* Mes liens d'intérêts: je suis également membre de la commission ad hoc qui a examiné l'objet dont nous débattrons après.

Nous sommes au parlement pour débattre de manière pragmatique, sans trop d'émotions, en particulier pour trouver des solutions en matière d'éolien non seulement, mais également d'autres énergies renouvelables, de transition énergétique. Sur ce point, je rejoins mes collègues Kolly, Dafflon et Berset qui se sont exprimés avant. Recevoir des menaces et avoir de l'animosité dans ce débat ne permettra pas de faire avancer le canton ni la transition énergétique. Je conçois qu'on veuille discuter de ces questions et c'est important de le faire. On doit néanmoins le faire de manière constructive.

Actuellement, nous disposons d'outils. Je comprends que vous soyez fâchés en lisant ce rapport. Des erreurs ont été commises. Néanmoins, nous disposons maintenant d'outils. Nous sommes en train de les mettre en place. Nous avons un COPIL, une commission ad hoc qui va par ailleurs mesurer le vent en temps et en heure. Cela sera consultable par toutes et tous sur ordinateur. Le Plan directeur cantonal prévoit aussi plusieurs éléments, notamment de planifier de nouveaux secteurs si l'objectif énergétique n'était pas atteint et d'évaluer tous les dix ans le concept éolien. Il est possible d'être fâché à la lecture du rapport, mais on part sur de bonnes bases. Nous devons reprendre un débat constructif, reprendre sur des bases saines, avec les outils dont nous disposons. A ce jour, nous avons le nécessaire pour aller de l'avant et ne plus stagner sur cette transition énergétique, que cela soit sur le volet éolien mais également sur d'autres volets. On parle ici de transition énergétique. Elle est nécessaire et elle va nous aider à vivre en société de manière écologique. Nous devons reprendre sur des bases saines et aller de l'avant avec les outils dont nous disposons aujourd'hui.

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Je m'exprime ici à titre personnel. Mes liens d'intérêts: j'ai été élue dans le district de la Glâne, le district qui reçoit, en l'état actuel du Plan directeur cantonal, sur son territoire et à ses frontières, quatre des sept sites potentiels pour l'exploitation d'énergie éolienne. Par ailleurs, je suis coautrice du mandat dont nous allons parler par la suite. Enfin, je suis membre du COPIL éolien.

Au vu des précédentes prises de parole, je vais me limiter aux conséquences du rapport abordé aujourd'hui. Pour ce faire, je tiens à rappeler le mandat 2022-GC-63 relatif à la révision du volet éolien du Plan directeur cantonal. A ce moment-là, en septembre 2023, nous avions accepté, à une écrasante majorité (101 voix), d'élaborer à nouveau le volet éolien du Plan directeur cantonal. Ceci a été fait puisque le COPIL éolien a été nommé début 2024. Celui-ci, comme l'a décidé le Grand Conseil, a pour mission de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser et de vérifier les critères appliqués. La mise en place de ce comité de pilotage témoigne déjà de la volonté de structurer le projet de manière vigoureuse et transparente. Ceci permet désormais d'aller de l'avant et de planifier notre politique énergétique dans le respect de l'environnement et de la population.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Der Staatsrat hat weder in Ausübung seiner Verantwortlichkeiten noch in Erfüllung seiner Pflichten gegenüber dem Parlament und auch gegenüber der Bevölkerung etwas kleingeredet. Er hat, wie das gesagt wurde, dem vorliegenden Postulat direkt Folge geleistet und dem Institut für öffentliche Verwaltung, wie es auf Deutsch heisst, den Auftrag erteilt, die gestellten Fragen ausnahmslos zu beantworten.

Wir haben es gesagt, wir haben es gesehen, wir haben es gelesen: Der Bericht des IDHEAP stellt fest, dass im Fall von ennova das Risiko eines Interessenkonflikts bestand. Wie die Expertinnen des IDHEAP darlegen, überlagern sich in einem solchen Prozess zwangsläufig öffentliche und wirtschaftliche Interessen - ich möchte hinzufügen, dass dieses Risiko auch in den allermeisten staatlichen Planungen in unterschiedlichem Ausmass besteht. Darum ja, der Bericht des IDHEAP hat in Bezug auf diesen Fall, der zehn Jahre zurückliegt, den Finger auf bestimmte Lücken in den Verfahren des Staates bei der Vergabe von externen Aufträgen gelegt und wohl auch bei der Governance. Aber, und ich danke da den Grossräten, die interveniert haben, sei das Herr Grossrat Berset oder Herr Grossrat Dafflon, ich glaube, der Staat hat die Konsequenzen gezogen - das ist das Wichtigste, was wir heute feststellen dürfen und müssen - und hat sich verpflichtet, diese Lücken zu schliessen. Insbesondere wird er auch prüfen, wie das Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen gestärkt

werden kann. Wir haben ein entsprechendes Schreiben der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission bekommen, das wir auch beantworten werden.

La planification éolienne fribourgeoise a débuté il y a douze ans, à une époque où bon nombre des communes qui lui sont hostiles aujourd'hui en faisaient l'apologie, accusant même l'Etat de traîner les pieds dans ce dossier. Les temps ont changé, on l'a constaté ce matin. Il faut aussi admettre que si le contexte avait été le même qu'aujourd'hui, l'Etat aurait sans doute procédé différemment, en redoublant de précautions et en multipliant les vérifications pour tenter d'écarter le moindre risque au niveau des conflits d'intérêts et de la gouvernance. C'est ce que fait d'ailleurs le Conseil d'Etat aujourd'hui, dans le COPIL cité à plusieurs reprises, qui a été nommé – cela a été dit par M^me^ la Députée Roulin – en janvier 2024 sur mandat du Grand Conseil. Je remercie au passage mon collègue pour sa très bonne collaboration dans ce dossier sensible.

Ce comité de pilotage s'est déjà réuni trois fois avec pour objectif la révision du volet éolien dont nous parlons aujourd'hui. Sa mission a été clairement définie par le Conseil d'Etat. Il réexaminera la planification éolienne, actualisera et définira les critères à retenir pour déterminer le choix des sites qui se prêtent le mieux à l'exploitation de l'éolien, dans le respect – c'est un élément très important – des procédures légales, notamment aussi des procédures légales fédérales. Je réponds là aux député-e-s Levrat, Dafflon, Glasson, Collomb, Dumas et Schumacher. Ce COPIL est composé de 15 membres, dont 5 membres du Grand Conseil – c'est un appui politique indispensable. Il y a des représentants du milieu écologique et des représentants de l'économie et de la Confédération, qui chapeaute tout le processus, qui l'a toujours chapeauté. Je rappelle que ce sera au Conseil fédéral d'approuver, le cas échéant, une modification du Plan directeur cantonal. Mon collègue de la DIME pourra en parler plus longuement. Il y a aussi deux membres de Paysage libre – le Conseil d'Etat en a beaucoup discuté et il a trouvé judicieux d'intégrer les opposants à l'énergie éolien – et un représentant de Suisse Eole. Enfin, le groupe est présidé par les deux Directeurs ici présents et deux experts indépendants, désignés par le comité de pilotage. Inutile de dire que les travaux du COPIL sont caractérisés par une rigidité absolue dans le choix du bureau d'accompagnement et aussi des mandataires pour les études spécifiques.

Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte, bitte erlauben Sie mir, mich heute auch kurz zur Kampagne der Windkraftgegner zu äussern. In den letzten Monaten, ja sogar Jahren, hat der Staatsrat Dinge gesehen und gehört, die in dieser Weise nicht akzeptabel sind. Schmutzkampagnen und herabwürdigende, persönliche Angriffe gegen Staatsangestellte gehören leider schon fast zur Regel. Ich glaube, wir sind uns einig, solche Mittel haben in unserem Kanton in einer demokratischen Debatte nichts verloren.

Lassen Sie mich abschliessend noch im Namen des Staatsrates Folgendes festhalten - der Raumentwicklungsdirektor wird sicherlich noch ergänzen:

La planification d'un volet éolien au niveau du Plan directeur cantonal est une obligation fédérale – cela a été dit par le député Brodard – établie sur la base des critères définis essentiellement par la Confédération. J'insiste sur le terme de «planification» puisque ce dont nous parlons est simplement la désignation des zones – cela a été fait avec les sept sites – dans lesquelles a été identifié, sur la base de l'Atlas des vents, un possible potentiel éolien et où – c'est le point important – des études de détail peuvent être menées pour confirmer ou infirmer ce potentiel.

Je ne vais surtout pas m'immiscer dans les travaux et les tâches de la CFG, mais sachez que nous nous tenons à votre entière disposition pour partager tous les documents dont la CFG, mais également le Grand Conseil, pourraient avoir besoin. Nous sommes vraiment à votre disposition. Nous pourrons venir en personne pour répondre à vos questions. A vous de décider si vous le souhaitez ou non.

Pour terminer, oui, le rapport est passablement caviardé. C'est juste. Les rôles, Mesdames et Messieurs, sont clairement définis. Vous légiférez, nous appliquons et exécutons. Le caviardage du rapport de l'IDHEAP répond à une obligation légale sur la protection des données, que vous avez décidée. Les noms figurant dans le rapport, par exemple ceux des collaboratrices et collaborateurs qui n'occupent pas de fonction dirigeante, sont des données personnelles au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a de la loi sur la protection des données. Leur traitement est soumis aux restrictions prescrites par cette législation. Le rapport reprend entièrement des procès-verbaux internes où l'on dit ce que le collaborateur x a dit à la collaboratrice y. Les sources de ce rapport sont ces procès-verbaux. Il y a évidemment beaucoup de noms de collaborateurs que nous devons protéger. En droit fribourgeois, les données personnelles des personnes morales doivent également être protégées (art. 4 let. b). Nous avons donc dû contacter toutes les entreprises nommées dans le rapport pour leur demander si elles étaient d'accord que leur nom soit décaviardé. Imaginez-vous, ce n'était pas la priorité des entreprises de nous répondre. On a dû les relancer, une, deux, voire trois fois. J'ai examiné la possibilité de leur dire, dans un dernier courriel, que si elles ne répondaient pas dans les deux semaines, on partirait du constat que leur nom pouvait être décaviardé, mais cela n'est juridiquement pas possible. On a besoin d'une confirmation écrite de la société exprimant son accord pour que son nom puisse être décaviardé. La très grande majorité des entreprises ont joué le jeu, raison pour laquelle nous avons pu, dans un deuxième temps, décaviarder certains noms. A ma connaissance, il reste encore deux ou trois sociétés qui n'étaient pas d'accord que leur nom soit décaviardé.

Le Conseil d'Etat vous demande donc de prendre acte de ce rapport.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Ich erlaube mir, meinen Kollegen nur zu den Fragen zu ergänzen, die spezifisch die Raumplanung betreffen.

Je réponds ainsi au député Glasson: les compétences du COPIL éolien sont très claires. Elles ont été longuement discutées et définies de manière formelle par le Conseil d'Etat. Le COPIL éolien a notamment la compétence de revoir la planification éolienne. Tout le monde n'est malheureusement pas toujours clair au niveau du rôle du COPIL. Néanmoins, la décision du Conseil d'Etat sur son rôle est très claire: il a la mission de réexaminer ce qui a été fait, de même que la possibilité de remettre en question les critères, d'en rajouter ou d'en enlever, de revoir la pondération de ces critères et, par conséquent, de remettre implicitement ou explicitement en question les sites actuels ou d'en rajouter d'autres. Cela peut évidemment aller dans les deux sens si l'on se positionne de manière objective.

Plusieurs députés ont évoqué les sites à sortir du Plan directeur cantonal. Les sites en l'état sont validés par le Conseil fédéral par le biais de la validation du Plan directeur cantonal. Nous avons une planification sectorielle sur l'éolien comme nous en avons sur les surfaces d'assolement ou sur bon nombre de domaines sectoriels, qui relèvent de la compétence de chacun des conseillers des Etats dans leurs politiques sectorielles particulières. Le Plan directeur cantonal, sur ces aspects-là, est une synthèse de ce qui est fait dans chaque Direction. Il est important de le rappeler car il y a parfois confusion dans les planifications. Je vois que la députée de Weck ne va pas dans ce sens. On mélange souvent les termes dans les types de planification. Nous avons une planification sectorielle qui peut toucher l'agriculture, l'éolien, l'hydroélectrique, tous les domaines sectoriels possibles et imaginables. Le Plan directeur cantonal la consolide, le Conseil d'Etat l'adopte et le Conseil fédéral la valide. Il est important de comprendre comment changer les choses si on le désire.

Le Plan directeur cantonal, qui a repris la planification sectorielle, a été validé par le Conseil fédéral, avec des états de coordination variés. Le Conseil d'Etat a débattu de la proposition de soumettre aux autorités fédérales la suppression de certaines fiches ou d'en déprioriser certaines ou toutes. Il l'a d'ailleurs fait pour la fiche du site du Schwyberg, dans la phase de finalisation du Plan directeur cantonal en vigueur avant de déposer ce plan au Conseil fédéral. Cela a par ailleurs donné lieu à une discussion au sein de ce parlement. En termes de procédure, la Confédération a validé les sites existants. Elle devra donc valider, au même niveau, les potentielles modifications. Pour pouvoir soumettre de manière valide de telles propositions de modifications à la Confédération, le Conseil d'Etat doit disposer d'arguments solides. Cela est précisément la tâche du COPIL. Ce dernier pourra alors par exemple décider de maintenir les sept sites, d'en enlever certains ou de tous les supprimer. Cela fera l'objet de discussions au sein du COPIL qui devra, sur la base des études scientifiques qui peuvent être commandées par ce dernier, faire un constat. Si des modifications doivent être effectuées, c'est une décision du Conseil d'Etat, une discussion au Grand Conseil selon le droit actuel en matière d'aménagement, puis une validation finale par le Conseil fédéral. Ce dernier valide des changements, mais cela vaut pour tous les domaines. Si l'on change une fiche sur un parc sportif ou tout ce qui se trouve dans le Plan directeur cantonal, on doit avoir des arguments solides pour le faire et c'est le travail que nous allons effectuer ces prochaines années. Cela prendra du temps. Cela doit se faire si possible dans un climat de confiance. Il faut donc investir le temps nécessaire. J'ai invoqué ici quelques éléments de procédure qui sont, à mon sens, importants à comprendre pour la suite, notamment la classification et le choix du nombre de fiches.

Le député Dumas a qualifié le pouvoir du COPIL de pseudo-pouvoir. Je trouve ce terme un peu polémique, d'autant plus que ce n'est franchement pas le cas. Comme je viens de l'évoquer, le COPIL est composé de manière représentative. Il réunit en effet toutes les sensibilités impliquées dans ce dossier. Sa composition a par ailleurs fait l'objet de nombreuses discussions. Il travaille aujourd'hui dans un climat serein. Des discussions peuvent bien évidemment être controversées. Cela est normal, nous sommes en démocratie, les gens ont différents avis. Le COPIL est précisément là pour qu'on puisse échanger. Le climat est constructif, du moins il l'était lors des séances auxquelles j'ai participé. Il est également là pour progressivement restaurer la confiance qui a été sérieusement ébranlée. Il a tout loisir de remettre en question les critères de priorisation. Il peut en enlever ou en ajouter s'il l'estime juste. Il peut donner d'autres pondérations aux priorisations. Les pondérations sont relativement subjectives. Le contexte national, tant juridique que politique, a changé. On peut donc partir de l'idée que les choses ne sont plus tout à fait les mêmes, mais c'est le cas de tous les projets. Prenons l'exemple d'un projet de 2010. Je doute qu'à ce jour, il soit le même qu'à l'époque. Si vous concluez qu'il est identique à celui de 2010, il y a une forte probabilité que vous ne faites pas correctement votre travail. Il n'y a pas de raison que cela soit différent pour l'éolien. Le COPIL tirera ensuite les conclusions qu'il estimera justes. Il présentera ensuite, si nécessaire, les arguments au Conseil d'Etat pour, s'il le faut, retirer des sites, en déprioriser, en rajouter en fonction des travaux de fond. Il faudra du temps, des études élaborées par des experts neutres qui pourront être commandées par le COPIL avec toutes les possibilités qui ont notamment été évoquées par la députée Roulin.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui participent aux travaux du COPIL et qui, malgré toutes les divergences, accomplissent un travail constructif qui sera long. Le temps permettra d'établir des bases solides et d'œuvrer dans un climat de confiance.

Je réponds ici au député Thévoz au sujet de la possibilité de confier au COPIL la compétence de déterminer la place des mâts de mesure. Sur le fond, pourquoi pas? Cependant, le Grand Conseil en a décidé autrement lorsqu'il a confié cela à une commission spéciale. Il faut juste veiller à ce que les décisions soient cohérentes entre elles. Si vous désirez revenir sur votre décision, on s'exécutera. Si, au contraire, vous maintenez votre décision, on poursuivra notre travail en l'état. Pour l'instant, le COPIL n'interfère pas dans la mission qui a été confiée par le Grand Conseil à une commission ad hoc. Je n'ai pas à juger les travaux du Grand Conseil. Cela peut fonctionner ainsi, mais cela pourrait aussi fonctionner différemment.

En revanche, je rappelle que le COPIL pourra porter son intérêt sur d'autres sites. Cela conduirait à la pose de mâts de mesure sur des sites qui ne figurent actuellement pas parmi les sept sites sur lesquels travaille la commission. Si d'aventure on prend cette direction, il faudra être ouvert au résultat.

Pour répondre au député Dafflon sur la question des marchés publics, je relève qu'il y a effectivement une grande différence entre le droit formel, qui a été probablement respecté, et la sensibilité, qui n'a certainement pas été la bonne. Vous avez parlé de manquements formels, respectivement de conflits d'intérêts évidents. Vous avez évoqué l'application de la loi, mais pas par des ronds-de-cuir. Nous avons régulièrement, au sein de groupes de pilotage des projets de construction – qui en général incluent des députés de toutes les sensibilités politiques – des discussions. La plupart d'entre vous ont déjà pris part à ce type de groupes. Ils connaissent les discussions sur l'application de la loi sur les marchés publics, la marge de manœuvre dont nous disposons, lorsqu'il s'agit notamment de concilier les intérêts de l'emploi dans le canton et ceux de la loi et de la concurrence. Ce sont des intérêts contradictoires. Si on ne les applique pas avec un certain discernement, on nuit aux intérêts du canton. Cela a été le cas à plusieurs reprises. Prenons l'exemple d'une décision formellement illégale, prise par une commission de bâtisse. Je ne dévoile rien, ce n'est pas un scoop, cela a déjà été discuté dans ce parlement. L'objet en question était la ferme-école de Grangeneuve: la COBA, avec l'accord explicite de tous les groupes parlementaires, a décidé d'utiliser du bois fribourgeois pour construire cette ferme-école. Cela est contraire au droit. Il a cependant été constaté qu'une telle décision était d'intérêt public. Comme personne ne s'y opposait, il n'y avait pas de casus belli. La ferme-école a été construite avec du bois fribourgeois. Je ne cherche pas à vous inciter à aller aux limites du droit de manière systématique. Nous avons d'autres procédures dans différents endroits où l'on essaie de faire de l'entreprise totale tout en maximisant la possibilité des entreprises d'y participer. Cela est probablement légal. Il se peut qu'un tribunal nous juge trop protectionnistes. Les cantons alémaniques reprochent souvent aux cantons francophones d'appliquer le droit sur les marchés publics de manière trop protectionniste. Ils n'utilisent pas toujours des termes amènes à notre égard. Notre culture est un peu différente de la leur. Nous tenons à notre économie locale et agissons en conséquence. En revanche, cela ne signifie pas que nous n'ayons pas à faire preuve de sensibilité particulière sur des sujets très sensibles, si l'application du droit peut être faite de manière flexible là où un intérêt public évident est légitimé par des députés de tous les bords. Cela demande néanmoins une circonspection toute particulière dans des domaines politiques sensibles comme celui dont nous parlons aujourd'hui. Cela n'a manifestement pas été le cas dans le passé. Il faut bien distinguer le droit pur du manque de sensibilité de certains dans l'application du droit sur des sujets où l'on demande une sensibilité particulière. On a toutes et tous des moments où l'on doit laver plus blanc que blanc si l'on veut gagner la confiance des gens. C'est le cas ici.

Sans anticiper nos discussions, le Conseil d'Etat s'entretiendra volontiers avec la CFG sur la manière dont l'administration publique peut renforcer la loi sur les marchés publics, avec notamment un focus sur le nouveau centre de compétences sur les marchés publics. Celui-ci se trouve à la DIME et il doit encore solidifier son impact dans certains services de l'Etat.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport 2024-DEEF-25
Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables (mise en oeuvre du mandat 2023-GC-172)

Rapporteur-e:	**Mauron Pierre** *(PS/SP, GR)*
Représentant-e du gouvernement:	**Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Rapport/message:	**22.08.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4686)*

Discussion

Julmy Markus *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Ich spreche im Namen der Fraktion Die Mitte. Meine Interessenbindung: Ich bin Mitglied der parlamentarischen Ad-Hoc Kommission zum Thema Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare

Energien, welche durch das Büro des Grossen Rates am 24. Juni 2024 zur Überwachung der Windmessungen eingesetzt wurde und am 22. August 2024 eine erste Sitzung abgehalten hat.

Auftrag unserer informellen Kommission war es, etwas Licht in dieses hochemotionale Thema zu bringen und Antworten auf brennende Fragen zu erhalten. Diese haben der zuständige Staatsrat und die anwesenden Projektverantwortlichen sehr gut dokumentiert und begründet.

Die Fraktion Die Mitte Freiburg nimmt Kenntnis vom vorliegenden Bericht mit den folgenden Bemerkungen: Das ambitionierte Ziel, 160 GWh Windenergie pro Jahr im Kanton Freiburg zu produzieren, erfordert ein gezieltes und fortschrittliches Handeln. Im kantonalen Richtplan bestehen denn auch 7 Standorte für mögliche Windenergieanlagen, welche als erstes durch eine permanente Windmessung über längere Zeit bestätigt werden müssen. Dabei sind sehr viele Kriterien zu berücksichtigen und zu erfüllen. So zum Beispiel der Abstand zu bewohnten Gebäuden, Bauzonen, Gewässern, Grundwasserschutzzonen, Vogelschutzzonen etc. – dies ist nur eine kleine, nicht abschliessende Aufzählung von Kriterien.

Die Windmesskampagne soll bereits jetzt beginnen und bis Ende 2026 oder längstens bis Ende 2027 dauern. Dabei sollen 3 – 4 der 7 Standorte im ersten Jahr sowie der Rest im zweiten Jahr gemessen werden. So werden alle 10 Minuten Messungen durchgeführt. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, durften Windparkentwickler kein Angebot einreichen. Die Messdaten werden auf einer öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht. Den Zuschlag erhielt das Unternehmen mit den meisten erfüllten Kriterien und dem gleichzeitig günstigsten Angebot.

Zur Erinnerung: Die Bundesgesetze über die Raumplanung verpflichten die Kantone, in ihren Richtplänen geeignete Gebiete für die Nutzung der Windkraft auszuscheiden. Die Auswahl erfolgte auf den Daten des Windatlas der Schweiz. Der Kanton Freiburg hat ebenfalls bestimmt, dass jeder Park mit mindestens 6 Windturbinen ausgestattet sein soll. So soll die Zersiedelung der Gebiete vermieden werden. Die zusätzlichen Kriterien können jedoch bei der allfälligen Planung durch das COPIL in Frage gestellt werden.

Betroffene Gemeinden konnten sich für die Aufstellung eines Windmessmastes entscheiden. Bei Ablehnung durch die Gemeinden werden die Masten auf Grundstücken, die dem Staat, dem Bund oder Privaten gehören, aufgestellt. Für dessen Aufstellen ist keine öffentliche Auflage erforderlich.

All dies führte zu grosser Konfusion bis hin zu Entrüstung. Festzuhalten gilt, dass derzeit im Kanton kein Projekt zur Entwicklung eines Windparks geprüft wird. Zuerst müssen die Windmessungen die Vorgaben des Kantonalen Richtplans bestätigen. Ebenfalls kann der Windpark nicht ohne Zustimmung der Gemeinde entwickelt werden.

Die zukünftige Arbeit unserer Kommission besteht darin, den Staatsrat weiterhin zu begleiten und die durchzuführenden Windmessungen zu beaufsichtigen, zu kontrollieren und zu interpretieren. Wir werden jedoch keine Entscheidungen treffen oder über einzelne Punkte abstimmen können. Unser Mittel wird die Empfehlung und die Prozessbegleitung bleiben.

Ja, meine Damen und Herren, in Anbetracht der angestrebten Energiewende 2050 und der damit verbundenen Klimaneutralität dürfen wir keine Zeit verlieren und uns gegenseitig mit Argumenten bekämpfen, um nach Möglichkeit die alternative Herstellung von Energie zu verhindern. Wir sollten davon absehen, den Umweltschutz gegen die Windparks und den Vogelartenschutz sowie den Lärm gegen den Landschaftsschutz auszuspielen. Alle sprechen davon, dass die Energiewende voranzutreiben sei. Alle möchten Strom und Energie aus erneuerbarer und nachhaltiger Produktion. Am liebsten vor Ort. Aber ja nicht in seinem Garten und schon gar nicht in seiner Sichtweite oder in der Nähe seines Grundstückes. Wenn wir uns aber weiterhin von allen Seiten bekämpfen, kriegen wir die Kurve in der Energiewende ganz sicher nicht.

Robatel Pauline *(PLR/PVL/FDP/GLP, GL).* Je souhaite tout d'abord déclarer mes liens d'intérêts: j'ai siégé au sein de la commission ad hoc chargée de superviser les mesures de vents. Je représente également le district de la Glâne, une région directement concernée puisqu'elle figure parmi les zones identifiées dans le Plan directeur cantonal. Je m'exprime au nom du groupe groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Cela étant précisé, permettez-moi de revenir sur un point qui, à mon sens, jette une ombre épaisse sur la procédure en cours. Lors du dépôt du mandat, le 11 juillet 2023, pour poser des mâts de mesure sur les sept sites inscrits au Plan directeur cantonal et lors de notre séance de commission ad hoc du 22 août dernier, ni les motionnaires ni les membres de la commission n'avaient connaissance du rapport d'enquête pourtant transmis auparavant au Conseil d'Etat. Ce rapport, qui aurait dû être le vent porteur de notre réflexion, a été gardé sous silence et ne nous a été révélé qu'à la mi-septembre, soit après notre séance. Il est inadmissible qu'un document d'une telle portée, une boussole censée guider notre action, n'ait pas été transmis lors de notre séance. En effet, ce rapport ne laisse aucune place au doute. Il révèle des vices comme cela a été soulevé auparavant lors de nos débats. Autrement dit, les fondations mêmes de ce projet sont bancales et les informations qui nous ont été présentées étaient erronées. Je tiens à réaffirmer le rôle des mâts de mesure: leur mission ne doit pas être de confirmer des sites imposés par un Plan directeur construit sur des bases, aujourd'hui on le sait, défaillantes. Non! Le rôle est de chercher

le vent là où il souffle réellement, d'identifier les meilleurs sites du canton pour produire de l'énergie éolienne. Cette tâche doit revenir aux experts indépendants du COPIL, qui possèdent l'impartialité, les compétences nécessaires pour apporter une réponse objective et scientifique.

A cela s'ajoute une autre incongruité: la précipitation. Nous avançons à un rythme effréné. Comment justifier que nous continuions aveuglément sur les sept sites du Plan directeur cantonal alors même que les bases de ce projet sont remises en question? Ce que propose le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux est simple: suspendons immédiatement ce mandat! Concentrons-nous sur un ou deux sites pilotes et attendons les résultats concrets des premiers mâts de mesure avant d'envisager la suite.

En conclusion, il est impératif de ralentir la cadence, d'exiger des explications précises sur ces manquements procéduraux et d'attendre les résultats tangibles des premiers mâts de mesure avant d'avancer plus loin. Ainsi, ce mandat, dans la forme actuelle, doit être suspendu. Continuer comme si de rien n'était serait non seulement une erreur politique, mais un non-sens pratique, une fuite en avant vers une destination incertaine. Ce n'est qu'une question de rigueur, de responsabilité, de transparence et de crédibilité vis-à-vis des communes et des citoyens.

Mauron Pierre *(PS/SP, GR).* Je mets cela sous l'émotion du Président puisque dès demain, il ne présidera plus le Grand Conseil. Mais il a commis une erreur au départ: le rapporteur devait en effet s'exprimer en premier pour expliquer le travail de la commission. La parole devait ensuite être donnée aux députés. Ceci est tout pardonné car Adrian fut un excellent président durant toute l'année 2024. On reprend donc au début et je répondrai aux deux intervenants qui se sont exprimés avant que la parole me soit donnée.

La commission que j'ai eu l'honneur de présider fait suite au mandat "Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables". Cette commission permettrait en fait de faire l'un des premiers pas vers la restauration de la confiance et de revenir à une forme de pragmatisme afin de rétablir le lien entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et la population, en étant parfaitement transparents.

Au chapitre de l'éolien, le mandat demandait la pose de mâts de mesure sur l'ensemble des sites présents au Plan directeur, mais également sur d'éventuels autres sites qui pouvaient être potentiellement intéressants. Le mandat demandait en outre la mise en œuvre d'un comité de pilotage, à ne pas confondre avec le comité de pilotage éolien qui agit en parallèle. Pour ce comité de pilotage, le Conseil d'Etat a proposé au Bureau de mettre en place non pas un comité de pilotage, mais une commission parlementaire ad hoc. Celle-ci fut nommée le 24 juin. Il s'agit en fait d'un outil informel, et là je salue, de concert avec les membres de la commission, l'ouverture du Conseil d'Etat puisque c'est la première fois que nous avons une commission instituée dont le but est de surveiller la mise en œuvre d'un mandat. Normalement, lorsqu'un mandat est adopté, le Conseil d'Etat l'exécute et le Grand Conseil n'est informé qu'à la fin de son exécution ou de son inexécution. Ici, la commission accompagne le travail du Conseil d'Etat. Tous les groupes politiques y sont représentés. Elle va également demander et obtenir, en toute transparence, les informations relatives aux mesures prises. Elle garantira non seulement la transparence mais aussi la surveillance du Grand Conseil.

Nous nous sommes réunis le 22 août 2024. Le travail effectué par la DEEF, notamment la mise en place du marché public pour ces mâts de mesure, nous a été présenté. Le mandataire externe, spécialiste en marchés publics, M. Patrick Vallat, a effectué son travail. Ce comité d'appel d'offres était présidé par le secrétaire général de la DEEF, M. Christophe Aegerter. Vous retrouvez dans le rapport les aspects techniques liés à ce marché public.

Au niveau des coûts, on parle de 260 000 francs par mât, avec une subvention de la Confédération à hauteur de 40%. Ces coûts sont ensuite refacturés aux entreprises qui vont développer des sites éoliens puisqu'un site éolien ne peut pas être développé sans mesure de vents. Ce processus aurait de toute façon dû avoir lieu.

La question des sites choisis s'est posée. Pourquoi effectuer des mesures sur les sept sites inscrits au Plan directeur? Faut-il commencer par ceux-ci ou non? La question était simple. M. Curty me corrigera si nécessaire mais, sauf erreur, quatre à cinq mâts de mesure au maximum peuvent être mis en place en même temps. On va donc commencer par les sites retenus puis, progressivement, développer la chose. A l'époque, on agendait la pose de ces mâts de mesure à cet automne. Je me suis renseigné hier soir et, à ce jour, quatre conventions ont été signées: pour le Schwyberg sur un terrain de l'Etat, pour la Côte du Glaney sur un terrain privé, pour le massif du Gibloux sur un terrain privé, et pour la région Surpierre-Cheiry sur un terrain privé également. D'après les informations que j'ai obtenues, les travaux pour la pose du premier mât pourront débuter l'année prochaine, selon les conditions météorologiques. Le montage du mât se fera environ trois semaines après les ancrages réalisés. Quant aux autres mâts, ils pourront être posés entre mars et août 2025, selon la disponibilité du matériel et surtout des conditions particulières locales, notamment le respect des mesures de protection de la faune et de l'avifaune. Celles-ci doivent être prises en considération. En guise de prochaine rencontre, je proposerai aux membres de la commission, une fois que le premier mât de mesure aura été posé, comme cela a fait lors de la construction du barrage de Rossens, d'aller sur place à la rencontre de la population. Je proposerai même aux membres de la commission de nous voir sur place, une

fois que le premier mât de mesure aura été implanté. Nous pourrons ainsi nous rendre compte sur place de la situation. Les communes concernées pourraient même être invitées.

A ce jour, aucun projet de parc éolien n'est à l'étude dans notre canton. Les mesures de vents doivent confirmer ou infirmer si les sites retenus sont favorables et adéquats. Si d'autres sites se révèlent plus intéressants, nous les retiendrons également. Nous avons cet intérêt supérieur du pays et du canton. Je vous rappelle néanmoins que l'éolien ne représente au final, d'après les objectifs, que 7% de l'énergie que nous devons produire. Nous nous consacrerons aussi aux autres mesures.

Nous sommes contents de la manière dont les choses avancent en toute transparence au sein de la commission. En cas de questions, n'hésitez pas à nous aborder. La prochaine réunion de la commission devrait intervenir au début de l'année prochaine, vers le mois de mars, pour le premier mât de mesure. La commission opère en toute transparence et en bonne intelligence. Nos débats ne sont pas émotionnels. Ils sont au contraire pragmatiques: nous avons pour but de sortir de l'ornière en nous basant sur des données objectives, impartiales, avec toutes les communes qui le souhaitent.

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Mon lien d'intérêts: je suis comandataire du premier mandat "Révision du volet éolien" et membre de la commission ad hoc à la suite de l'acceptation du deuxième mandat "Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables". Je parle en mon nom.

Ce deuxième mandat demande notamment de poser les mâts de mesure sur l'ensemble des sites présents au Plan directeur cantonal. Il demande également d'examiner d'éventuels autres sites sur demande des communes concernées. Dans l'exécution de ce mandat, une commission ad hoc a été nommée. Sa mission est de superviser, de contrôler et d'interpréter les mesures de vent qui seront effectuées. Les membres de la commission se sont réunis le 22 août 2024. Nous avons alors considéré que nous ne pouvions que prendre acte des décisions du Conseil d'Etat. Lors de cette séance, la Direction nous a présenté les éléments d'appels d'offre. Il convient de noter que les développeurs de parcs éoliens n'étaient pas autorisés à déposer une offre. Dans les prestations de cette adjudication, trois à quatre des sept sites figurant sur le Plan directeur cantonal devront être mesurés durant la première année. Je ne reviens pas sur les éléments techniques et financiers mentionnés dans le rapport. J'aimerais par contre clarifier certains points qui doivent être coordonnés. Je rappelle que les sept sites inscrits au Plan directeur cantonal ont été choisis sur les données de l'Atlas des vents de la Suisse, selon lesquelles les zones retenues offrent un haut potentiel éolien. Je relève également que le COPIL, institué dans le cadre du premier mandat, a pour mission de réexaminer la planification éolienne et de vérifier si d'autres critères peuvent déterminer le choix des meilleurs sites. Donc le COPIL doit bien valider et vérifier ces sites. Conformément au deuxième mandat, d'autres sites pourraient être examinés et il me paraît évident que les mandats doivent être coordonnés. Dans ce sens, le COPIL doit valider la position des sites, respectivement des mâts de mesure.

Sur cette base, j'ai deux questions au Conseil d'Etat quant au fonctionnement des différents intervenants, c'est-à-dire du Conseil d'Etat, du COPIL et de la commission ad hoc. Comment s'effectue la communication s'agissant de la coordination des mandats? Je pars du principe que le COPIL a été informé de l'ordre du jour de la séance de la commission ad hoc du 22 août. Est-ce bien le cas? Les premiers sites, respectivement les positions des premiers mâts de mesure, ont-ils été validés par le COPIL avant l'adjudication? Au niveau de l'adjudication, j'aimerais rappeler que si des nouveaux sites étaient proposés par le COPIL, il serait possible de le faire sans procéder à un nouvel appel d'offre jusqu'à trois mâts supplémentaires. Considérant les échanges à la suite de l'enquête administrative, je retiens que le rapport de l'IDHEAP a été remis le 31 octobre 2023, qu'il a été modifié le 13 juin 2024 et que la première séance de la commission ad hoc a eu lieu le 22 août 2024. Je regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas informé la commission ad hoc de la réception de ce rapport et de son contenu lors de sa séance. Ce document, de mon point de vue, fait partie du dossier. Je demande au Conseil d'Etat s'il y a d'autres documents qu'il doit nous transmettre. S'agissant de la suite de l'intervention de la commission ad hoc, est-il possible d'avoir une coordination avec le COPIL éolien? Est-il possible d'avoir les procès-verbaux ou un résumé des points importants?

Herren-Rutschi Rudolf *(UDC/SVP, LA).* Meine Interessenbindung ist die Mitgliedschaft in der Ad-hoc-Kommission. Ich äussere mich hier aber im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Mit der Annahme des Auftrags 2023-GC-172 zur Förderung und zum Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien hatte unser Parlament dem Staatsrat einen klaren Auftrag erteilt. Die elfköpfige Kommission soll nun Windmessungen beaufsichtigen, kontrollieren, interpretieren und dem Grossen Rat Bericht erstatten. Dieser erste Bericht zeigt nun das etwas ernüchternde Ergebnis der bisher geleisteten Abklärungen für die sieben im kantonalen Richtplan eingetragenen Windkraftstandorte.

Unsere Fraktion hat etwas Bedenken bezüglich der Fortschritte in diesen Abklärungen: Sind es nur die vorhin erwähnten Verfahrensfehler, die verzögern oder sind auch einzelne, politische oder persönliche Befangenheiten Schuld, dass der Auftrag und die Arbeitsschritte verzögert werden? Es stellt sich nun die Frage, ob der kantonale Auftrag überprüft, die Übung abgebrochen und neu gestartet werden sollte oder ob gar das viele Geld und die Zeitressourcen effizienter eingesetzt werden könnten. Nein, zuerst müssen wir trotzdem das Potential und damit die Wirtschaftlichkeit solcher Anlagen kennen.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV)*. Je déclare mes liens d'intérêts, déjà déclarés précédemment: je suis vice-présidente de Paysage Libre Suisse et membre du Comité de Paysage Libre Fribourg.

On dit trop souvent que les mouvements critiques face à l'éolien sont contre les mesures de vent. C'est faux! Nous sommes contre le fait que l'on mette les mâts de mesure sur les sites déterminés par le Plan directeur. Vous l'avez vu, on l'a entendu, le Plan directeur a été fait de façon viciée puisque c'est un promoteur qui y a mis ses propres sites, ainsi que ceux de Groupe E. Il aurait été beaucoup plus juste de donner un mandat à cette commission en déterminant que des mâts de mesure soient placés de façon à quadriller l'ensemble du territoire.

Je tiens à rappeler quelques dates. Mon collègue Fattebert et moi-même avons déposé, avec d'autres députés, un mandat qui demandait la révision du plan éolien. La réponse à ce mandat, qui a été accepté d'ailleurs par le Grand Conseil, nous a été donnée le 12 juillet. Or, ce mandat a été déposé le 11 juillet. Cela veut dire que ses auteurs ne savaient pas que le Conseil d'Etat était prêt à revoir la planification éolienne. Autre chose: le rapport IDHEAP a été livré dans un premier temps au mois d'octobre. Le Service de l'énergie a demandé quelques modifications qui ont été apportées au mois de novembre. Il y a ensuite eu un échange entre les auteurs. Le Conseil d'Etat a ensuite traîné en longueur car finalement, le rapport modifié au mois de novembre est exactement identique à celui que nous avons reçu au mois de juin. Le Conseil d'Etat ne l'a finalement livré qu'au mois de septembre. Comme cela a été relevé par mes collègues, si le Conseil d'Etat avait tout de suite transmis ce rapport, c'est-à-dire au mois de novembre 2023 déjà, le mandat n'aurait pas été accepté comme il l'a été au mois de mars 2024 où tous les membres ici présents ont été trompés par le fait que c'était un mandat général sur les énergies renouvelables où l'éolien n'était qu'un des points. Il aurait été facile de demander de modifier ce point et que le Conseil d'Etat dise clairement que l'on mettrait des mâts de mesure sur l'ensemble du territoire pour que l'on connaisse les vraies valeurs des vents sur l'ensemble et qu'on ne stigmatise pas les sites qui se trouvent au Plan directeur. C'est le grand reproche que je ferai aujourd'hui. J'entends maintenant le président dire qu'on mettra quatre mâts de mesure sur les sites et qu'il en reste encore trois. J'espère que pour les trois, on pourra collaborer avec le COPIL, où nous avons deux experts, pour définir le lieu où il convient de mettre des autres mâts dans le but d'avoir une vision globale du Conseil d'Etat sur le potentiel éolien de notre canton.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Zuerst möchte ich mich bei der Ad-hoc-Kommission bedanken für die gute Zusammenarbeit und auch beim Berichterstatter für seinen ausführlichen Bericht. Wie gesagt beschreibt der Bericht, der Ihnen vorliegt, in transparenter Weise den gesamten Prozess, der in die Wege geleitet wurde, um den Auftrag des Grossen Rates zu erfüllen.

Il a aussi mis en évidence les difficultés que nous avons rencontrées à trouver des entreprises pouvant répondre à cet appel d'offre. Cela est dû à la rigidité des critères posés pour éviter toute relation directe avec les acteurs du marché. Ainsi, sur les 20 entreprises intéressées à effectuer ce travail et qui ont téléchargé le dossier sur Simap, seules deux ont pu répondre aux critères posés. Cette situation n'a pas aidé à obtenir les offres les plus intéressantes. Mesdames et Messieurs, cela n'est pas gratuit. Le contribuable devra payer près de 270 000 francs par mât de mesure. Cela est 2,5 fois plus cher que ce qui avait été initialement estimé.

Die gute Nachricht ist, dass der Bund seinen Beitrag in der Höhe von 40 Prozent auch für die neuen Kosten zugesagt hat. Das Unternehmen, das die öffentliche Ausschreibung gewonnen hat, ist Meteotest mit Sitz in Bern. Dies ist auch das Unternehmen, mit dem Ende Sommer erste Prospektionen vor Ort aufgenommen wurden, um Standorte für die Messmasten zu finden. Ich wiederhole mich...

Il est prévu de poser trois ou quatre mâts la première année. Il faut mesurer le vent pendant douze mois au moins. Nous avons demandé la collaboration des communes concernées par le périmètre éolien inscrit dans le Plan directeur cantonal. Cela représente 21 communes. Cinq d'entre elles ont répondu favorablement, sans pour autant pouvoir proposer des terrains pour accueillir un mât. Je vous donne quelques données techniques: un mât a une base d'environ 1 m^2; sa hauteur atteint 100 mètres et il est stabilisé par des haubans dont le rayon mesure 80 mètres. Maintenant, vous voyez un peu à quoi cela ressemble.

Der genaue Zeitpunkt hängt von der Verfügbarkeit des Materials, das ist das erste Kriterium, und auch von den Wetterbedingungen ab. Und wie gesagt: Auf einer speziell dafür eingerichteten Webseite werden die Messresultate veröffentlicht werden, vollkommen transparent, wie es der Grosse Rat verlangt hat.

Nous allons continuer à informer régulièrement la commission ad hoc sur ce dossier. Je suis en contact avec son président. On se réunira aussi souvent que vous le souhaiterez.

Je réponds ainsi à la question de la députée Esseiva: ce sont des vases communicants. Il ne faut pas confondre le COPIL éolien, dont on a parlé précédemment dans le cadre de l'enquête administrative au sujet d'ennova, et cette commission ad hoc. Le Grand Conseil a souhaité l'institution de cette dernière. Celle-ci n'a siégé qu'une seule fois. On ne vous a pas informé de ce qui se passe au niveau du COPIL éolien mais ce fut le cas vice-versa. Lors de la dernière séance du COPIL éolien, on

a informé au sujet des mesures de vent, du rapport ennova en toute transparence. Le Grand Conseil a manifestement accès à tous les documents. Si ce n'est pas le cas, on continuera à faire en sorte que les deux commissions communiquent entre elles.

M^me^ Esseiva, le Grand Conseil n'a pas souhaité que le COPIL éolien valide les sites. Les sept sites ont été validés par le Grand Conseil. En fait, le COPIL éolien n'a pas la tâche de définir quoi que ce soit dans ce dossier-là. Il est néanmoins informé de la situation de manière régulière. Une fois que nous disposerons des premières mesures de vent, ces données inspireront sans doute, après quelques mois, les travaux du COPIL éolien en charge de réexaminer la planification éolienne.

M^me^ Robatel, vous parlez de manquements procéduraux. Si vous avez ce sentiment, n'hésitez pas à en parler au sein de la commission qui est là pour cela. Si vous jugez qu'il est urgent et nécessaire d'agender une réunion de la commission ad hoc, faites-le. C'est avec plaisir que nous nous tenons à votre disposition.

Mauron Pierre *(PS/SP, GR).* M. le Représentant du Gouvernement a répondu aux questions pratiques, financières et de procédure. Pour ma part, je vais clarifier une fois encore la date de la pose du premier mât, de sorte que les membres de la commission puissent être informés de la date de la prochaine séance de commission. Je propose que cette séance se tienne sur place. S'il y a des questions de transparence, de financement, de conflits d'intérêts, n'hésitez pas, dès réception de la convocation, à les transmettre par courriel afin que je puisse les faire suivre et que nous ayons, lors de la séance, toutes les réponses en toute transparence. Ainsi, vous aurez des réponses à toutes vos questions.

Je tiens encore à souligner un élément: M^me^ la Députée de Weck m'a écrit un mail, le 31 octobre 2024, car il y avait selon elle certaines erreurs dans le procès-verbal établi par la commission. J'ai transmis ses remarques aux personnes concernées qui m'ont confirmé la teneur de leurs propos et qui ont proposé, s'il devait y avoir d'autres questions, d'y répondre lors de la séance suivante. N'hésitez donc pas, par l'intermédiaire des représentants de votre groupe, à faire en sorte de clarifier tous les éléments pour que l'on puisse partir sur de bonnes bases.

Je suis content que l'on avance. Je ne peux clore mon intervention sans adresser une petite pointe à ma très chère collègue députée Pauline Robatel, binôme d'attaque au FC Grand Conseil. C'est la première fois que j'entends, en 20 ans de députation, quelqu'un demander au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de ralentir car ils vont trop vite. Je prends note de cette remarque. J'en suis très content parce que ce serait le seul domaine où l'avance trop vite.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Es tut mir leid, ich habe die Fragen von Frau Grossrätin de Weck nicht beantwortet, sie waren auf der zweiten Seite. Ganz kurz:

M^me^ la Députée, le Conseil d'Etat ne retient pas les documents. Au niveau étatique, nous devons suivre des procédures pour la traduction, le passage des objets devant le Conseil d'Etat avec des délais. Dans ce dossier, on soumet les documents au Grand Conseil dès qu'ils sont prêts. Je n'ai d'ailleurs pas compris votre raisonnement. Pourquoi était-il plus intelligent de transmettre ce document avant l'autre? Je ne peux que vous garantir que les documents sont transmis aussitôt qu'ils sont finalisés. Cela ne dépend pas que de nous car nous devons suivre les procédures internes.

J'ai déjà eu le plaisir de répondre à l'autre question.

Es ist natürlich theoretisch schon möglich, überall im ganzen Kanton Windmasten aufzustellen. Aber diese Windmasten kosten wie gesagt 270'000 Franken. Und wenn man von Windenergie spricht, dann ist ein wichtiges Kriterium sicher der Wind, aber es gibt 30 zusätzliche Kriterien, die erfüllt sein müssen. Darum macht es wirtschaftlich überhaupt keinen Sinn, dass man spontan *irgendwo* im Kanton den Wind misst, im Glauben, dass es Wind hat, weil es ja sein könnte, dass eines der anderen 29 anderen Kriterien nicht erfüllt ist. Darum wäre das Steuergelder aus dem Fenster geworfen.

Raison pour laquelle il est tellement important que le COPIL éolien puisse siéger, faire une partie des travaux. Il se peut d'ailleurs que l'on constate que les critères sont remplis dans un autre périmètre non retenu à ce jour. Cela peut se justifier de mesurer le vent. En règle générale, si l'on suit la logique, le vent n'est pas mesuré pour le Plan directeur cantonal. Ceci est un élément important. Cela ne fait pas de sens. Le Plan directeur cantonal se situe à un niveau très élevé. Ce sont des périmètres dans lesquels il y a un potentiel pour l'énergie éolienne. C'est très stratégique. Ensuite, un développeur ou la commune doit manifester son intérêt pour développer un projet. A ce moment-là, il faut faire des études d'impact. Celles-ci se chiffrent à 2-3 millions de francs. De plus, il faut mesurer le vent. En règle générale, on mesure le vent à ce moment-là. Le Grand Conseil – le Conseil d'Etat l'a suivi – a jugé opportun, compte tenu du climat dans le canton, de mesurer le vent dans quelques périmètres pour disposer d'indicateurs du potentiel éolien dans le canton de Fribourg.

Mauron Pierre *(PS/SP, GR).* Je réponds comme suit au reproche fait à la commission de ne pas avoir quadrillé le canton de mât de mesure: d'une part, le nombre de mâts de mesure ne le permet pas et, d'autre part, dans le Plan directeur lui-même sur le volet éolien, il y a trois pages A4 complètes remplies d'éléments qui interdisent la pose d'éoliennes, notamment les habitations, les marais, la faune, etc. On ne peut donc pas quadriller le canton si des régions ne correspondent pas aux critères. Ensuite, il convient de garder l'élément suivant à l'esprit: le Plan directeur lui-même prévoit que les sites éoliens et

le concept doivent être évalués tous les dix ans, comme l'a dit M^me^ la Députée Levrat, pour voir si les objectifs de production sont tenus et si les sites retenus sont toujours d'actualité. Le Plan directeur a été adopté en 2018. Dans quelques jours, nous serons en 2025. Selon moi, il est plus utile de regarder si, en 2028, des éléments doivent être recalculés, rethématisés ou changés plutôt que de recommencer de zéro. Cela pourrait en effet péjorer le futur énergétique de ce canton.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Postulat 2024-GC-123
Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ?

Auteur-s:	**Clément Christian** *(Le Centre/Die Mitte, SC)*
	Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Dépôt:	**23.05.2024** *(BGC mai 2024, p. 1869)*
Développement:	**23.05.2024** *(BGC mai 2024, p. 1869)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**05.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5171)*

Prise en considération

Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'interviens comme co-postulant avec mon collègue Christian Clément ici présent.

Une petite anecdote pour commencer. En 1991, je suis un jeune conseiller communal de Grolley. J'ai la responsabilité du dicastère de l'environnement, des déchets, et je suis pour la première fois confronté à un problème de biomasse. Grolley est un village rural de la Sarine avec le système des quartiers de villas à 1000 m^2 et là, il y a le concours des tondeuses à gazon le samedi matin, pour tondre et faire le plus de bruit avec ces tondeuses à gazon. Qu'est-ce qu'on faisait de ce gazon? Ce gazon finissait à ce moment-là dans une grosse benne et où allait cette benne, en plus d'avoir des jus naturellement de biomasse? Cette benne, depuis Grolley, partait à Teuftal dans le canton de Berne, à 50 km. Quand j'ai vu cela, je me suit dit: "Là, c'est vraiment une hérésie, ce n'est pas possible." Un tel *Blötsin* avec des gazons alors qu'on est un village rural... Solution: réunir les agriculteurs de Grolley, les mettre autour de la table en disant qu'il faut qu'on gère chez nous, dans le village, et éviter ce transport ridicule de biomasse vers le canton de Berne. Cela a été accepté. En compensation, les agriculteurs ont reçu des terres communales et ce système fonctionne toujours bien, 35 ans plus tard.

Aujourd'hui, avec le collègue Clément, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il faut faire maintenant quelque chose pour la biomasse. La biomasse est une énergie locale, hyper importante dans la transition qu'on est en train de vouloir et de faire, et je pense qu'il faut savoir comment mettre en valeur cette biomasse, sous la forme justement du biogaz. Dans ce sens-là va notre postulat. Nous demandons par ce postulat au Conseil d'Etat de faire une planification: où est-ce que ça fait sens de mettre des installations de biogaz dans le canton de Fribourg et d'avoir une coordination? Pourquoi? Parce qu'on se rend compte que les quantités à disposition ne sont pas infinies, on sait que les cosubstrats sont plutôt en diminution – il faudra les trouver. Je pense par contre qu'il y a toujours une marge de manœuvre par rapport au tri des déchets organiques des privés qui vont sur le compost; on a certainement là un potentiel, mais qui est assez délicat. Il faut faire en sorte que dans la définition de ces endroits où l'on mettra des installations de biogaz, que les transports de matériau de biomasse ne soient pas trop élevés pour ne pas encourir finalement le risque d'avoir un bénéfice négatif au niveau écologique. Donc l'emplacement est hyper important.

Il faut également qu'il y ait une rentabilité pour ceux qui se lancent. Il faut éviter que des agriculteurs se lancent dans un tel projet sans une garantie d'avoir un certain matériel pour garantir des résultats corrects par rapport à leur exploitation. On le voit maintenant avec le photovoltaïque, avec la baisse des prix, certains se posent des questions, "est-ce que cela vaut la peine ou pas ?". Il faudra vraiment faire en sorte que pour ceux qui sont désireux de faire du biogaz, il y ait un intérêt.

Au niveau énergétique c'est aussi un point important. Le biogaz nous permet de produire de l'énergie aussi en quantité plus ou moins égale en hiver, quand on a le plus grand besoin d'énergie. Ce qu'il faut dire, c'est que dans le biogaz vous avez 2/3 de chaleur, 1/3 d'électricité et ces 2/3 de chaleur il faut aussi intelligemment les utiliser. Dans ce sens-là, il y a une utilisation qu'il faudra voir dans cette planification cantonale. Cela peut être dans toute l'industrie fromagère qui emploie beaucoup de chaleur, les fabrications, les fromageries, également l'industrie maraîchère dans le Seeland par exemple. Ce sera hyper important d'avoir cette proximité. Ou que, finalement, les plus grandes installations de biogaz soient proches des

CAD communaux, pour qu'ils puissent se mettre en connexion. Cela nous paraît hyper important de valoriser au mieux cette énergie dans un bon sens global pour cette transition énergétique.

Nous sommes très satisfaits de la réponse donnée par le Conseil d'Etat, qui est d'accord de donner suite à ce projet-là et je suis convaincu que le biogaz a naturellement une chance dans notre canton. On a un canton agricole fort, avec naturellement beaucoup de déchets agricoles ou de l'industrie agroalimentaire, qu'on pourrait mettre en valeur d'une façon positive. Cela peut être aussi, naturellement, un appoint pour les agriculteurs.

Dans ce sens-là, je vous recommande de soutenir ce postulat.

Cotting Charly *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Mes liens d'intérêts, je suis co-propriétaire et co-exploitant d'un biogaz agricole actif depuis 2012 à Ferpicloz et nous sommes membres d'Ökostrom Schweiz, la faîtière suisse des biogaz agricoles .

Le mandat déposé par nos collègues Hubert Dafflon et Christian Clément demande à l'Etat de faire un rapport sur le potentiel de production de biogaz dans le canton.

En 2012, lorsque nous avons inauguré notre installation à Ferpicloz, l'électricité solaire coûtait environ 60 centimes par Kw/h, les installations de biogaz étaient donc plus favorables sur le plan financier puisque le courant y était acheté, subventions comprises, à environ 37 centimes. Depuis, la situation a fortement changé: le prix des installations solaires a chuté, mais pour les biogaz, les coûts d'exploitation restent à un niveau élevé.

Il y a plusieurs sources de matière première pour les biogaz, elles sont pour la plupart très bien connues. Ce sont les engrais de ferme, les eaux usées, les déchets de l'industrie alimentaire et les déchets de cuisine, qu'elles soient collectives ou privées. A noter que les déchets de l'industrie agroalimentaire ne sont utilisables dans les biogaz que si tous les autres moyens de les valoriser, notamment comme fourrage pour les animaux, ont été épuisés. Les déchets de l'industrie alimentaire, souvent avec un bon potentiel énergétique, sont déjà largement utilisés: le marché est demandeur et les prix montent. On peut considérer là que le potentiel est épuisé.

Les déchets de cuisine collectives sont déjà pour leur grande majorité valorisés dans les différentes filières capables de les traiter et leur potentiel restant est faible. Le défi des déchets de cuisines privées n'est pas leur valorisation, mais leur collecte, leur tri et leur acheminement.

Les seuls substrats encore actuellement sous-exploités dans notre canton sont les engrais de ferme. Il en reste un potentiel important dans notre canton. Je suis d'ailleurs un peu surpris de la position du Conseil d'Etat qui propose d'accepter ce postulat, alors qu'un rapport datant de janvier 2023, rédigé par Ökostrom Schweiz et financé par le Plan climat cantonal, est cité dans sa réponse. Ce rapport fait un état exhaustif du potentiel de la biomasse agricole dans notre canton.

Mesdames et Messieurs, vous avez devant vous un homme soucieux, soucieux de l'avenir de notre entreprise de production de biogaz, de sa pérennité. Comme je l'ai dit, nous avons fondé notre biogaz agricole en 2012 avec notamment comme garantie la rétribution à prix coûtant, la RPC, pour une durée de 20 ans. Dans un peu plus de 7 ans notre contrat sera terminé. Les nouvelles conditions de reprise du courant ont été publiées fin novembre par la Confédération. Le prix d'achat global de l'électricité issue des biogaz va baisser, pour nous d'environ un tiers. Nous n'avons pas encore fait toutes les projections, mais nous savons qu'il nous sera difficile de produire encore de l'électricité après 2032.

Si pour de nouvelles installations l'avenir financier s'annonce un peu plus serein, je doute personnellement de la manière, à savoir que toute l'installation de production sera fortement subventionnée, par contre le prix d'achat du courant sera très bas. Qui va réellement être motivé à produire de l'énergie s'il n'y a pas ou très peu de gain?

Produire du gaz avec de la biomasse est une activité compliquée et difficile, qui allie la gestion de la biologie, de la mécanique, de l'électricité, de l'électronique et j'en passe. Le potentiel de problèmes et de pannes est grand et l'entretien est élevé et récurrent.

Si ce postulat est accepté, le rapport qui en découlera n'apportera pas de nouvel éclairage pour les spécialistes du biogaz. Ce n'est pas d'un nouveau rapport dont les porteurs de projet ont besoin, mais de conditions-cadres favorables et d'une réduction des multiples entraves à cette activité. Or, force est de constater que ces conditions sont aujourd'hui difficiles.

Je vais répondre au député Dafflon: les moteurs actuels des biogaz arrivent à produire presque 50% de l'électricité aujourd'hui et si on ne comptait que sur les gazons des communes pour faire tourner un biogaz, ce n'est pas grand-chose, il a très peu de potentiel énergétique. Chez nous, la fromagerie est déjà reliée à notre biogaz. Mais pour les fromageries par exemple, c'est très difficile: il peut y avoir une pointe de chaleur très courte à un très court moment et on a de la peine à fournir toute l'énergie qu'on aimerait fournir à la fromagerie.

En conclusion, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va dans sa très grande majorité refuser ce postulat, non par manque d'intérêt pour la filière du biogaz, mais parce que les informations existent déjà et sont bien connues et que ce nouveau rapport lui paraît superflu.

Dupré Lucas *(UDC/SVP, GL).* Je suis agriculteur et je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je rajouterais que je suis un partisan convaincu du biogaz.

Notre terroir fribourgeois détient un sous-produit qui n'est pas assez exploité. Mais comment le mettre en valeur alors que les blocages sont nombreux? Trop de projets sont tombés dans les méandres de l'administration pour terminer leur course dans le cimetière des projets à haut potentiel. Je pense qu'il est essentiel de travailler avec l'agriculture pour avancer dans ces projets. La Confédération continue son évolution en matière de législation et de soutien à la biomasse, de par les annonces du blocage du prix de la revente de l'électricité. L'orientation future des installations devrait être de plus petites structures, mais plus nombreuses, réduisant les intrants en cosubstrats.

Le canton de Fribourg doit lui aussi évoluer en coordination avec le cadre fédéral. Je ne crois pas que ce présent postulat doit définir des lieux précis qui permettraient d'utiliser les excréments de l'agriculture, mais plutôt la réflexion inverse. Il faut que ce postulat s'oriente sur le potentiel d'utilisation des sous-produits de la production, c'est-à-dire régler la chaleur et le gaz brut afin de mettre en valeur les zones où les besoins sont nécessaires. Le transport d'électricité est un plus petit problème que celui de transporter du gaz ou de la chaleur. J'attends encore de ce postulat qu'il puisse mettre en avant des directives qui facilitent la réalisation, qui facilitent la gestion régionale des déchets verts et des déchets ménagers. Le canton de Fribourg doit tout mettre en avant pour permettre l'implantation de ces biogaz qui sont des projets privés. Le privé a besoin d'avoir des sécurités, une administration et un cadre légal qui lui permettraient d'accélérer les processus. Aujourd'hui, où en sont les projets actuels, notamment celui du Seeland? Avance-t-il?

Sur ces considérations, la majorité du groupe de l'Union démocratique du centre vous invite à accepter ce postulat.

Raetzo Carole *(VEA/GB, BR).* Je n'ai pas de lien d'intérêts particulier avec ce sujet et c'est au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s que je m'exprime. Je suis fille d'agriculteur et je pense que si mon père était encore en activité aujourd'hui, je le pousserais à prendre cette direction du biogaz. Il n'est plus en activité, mais je pense que c'est quelque chose d'intéressant qu'il faut soutenir aujourd'hui.

Le canton de Fribourg compte actuellement neuf installations de biogaz agricole et le potentiel encore inexploité est énorme. Ces neuf installations ne produisent que 5% du potentiel théorique. Il reste donc une part d'environ 95% à exploiter. Comme on dit, le meilleur reste à venir. Aujourd'hui la production de biogaz par méthanisation est déjà une réalité dans le milieu agricole, mais également dans le milieu des déchets alimentaires – je pense à l'entreprise Satom dans le Chablais, qui gère un réseau de collectes de déchets alimentaires appelé GastroVert. Un biogaz transformé ensuite en électricité, en chaleur ou en carburant. Vous avez tous connu le Docteur Emmett Brown de *Retour vers le futur*, qui utilise une pelure de banane pour alimenter sa DeLorean. Bien sûr la technologie est différente, mais l'idée reste la même: utiliser des déchets et les transformer en énergie.

Malheureusement, la mise en œuvre de ces infrastructures de biogaz peut rencontrer quelques obstacles, notamment les contraintes liées à l'aménagement du territoire. Des projets de biogaz prometteurs échouent régulièrement en raison des conditions élevées imposées par les cantons ou parce que des oppositions rallongent la durée des procédures d'autorisation. D'autres obstacles peuvent également assombrir le paysage, je pense à la viabilité économique de tels projets. Ces derniers reposant sur un soutien financier avec la mise en place de mécanismes garantissant une rentabilité stable pour les exploitants. Avec une bonne vision, une certaine volonté politique, il est certainement possible de transformer ces obstacles en opportunités et faire du biogaz un moteur-clé pour l'avenir énergétique de notre canton.

Pour terminer, le groupe VERT·E·S et allié·e·s vous invite à accepter ce postulat qui s'inscrit parfaitement dans les objectifs climatiques de notre canton. En l'adoptant, nous pourrons clarifier et définir une stratégie de développement pour le biogaz, un secteur-clé pour la transition énergétique et la protection de notre environnement. Ce postulat représente une étape importante pour faire avancer notre canton vers un avenir plus durable.

Senti Julia *(PS/SP, LA).* Auch die Sozialdemokratische Fraktion kann die Überweisung dieses Postulats unterstützen und möchte den Staatsrat bitten, dass die Nachforschung, wo Biogasanlagen künftig idealerweise stationiert werden sollen und in welcher Grösse das im Idealfall geschieht, dass das in einem Kontext der gesamthaften Strategie erneuerbarer Energien des Kantons entsteht. Wir sind uns ebenfalls bewusst, dass die raumplanerischen Herausforderungen da einzubeziehen sind. Wir haben im Seebezirk ein gutes Beispiel mit einer Anlage - bei der Frage, ob Biogas- und Kompostieranlagen dasselbe sind, kommen meine Fachkenntnisse an eine gewisse Grenze -, aber ich denke, dass es wichtig ist zu evaluieren, wo solche Anlagen idealerweise zustandekommen können, ohne in Industrie- und Wohngebieten Emissionen auszuschütten, die einschränken können. In diesem Sinne unterstützen wir dieses Postulat und sind gespannt auf die Antworten.

Grandgirard Pierre-André *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Je déclare mon lien d'intérêts: je suis maître-agriculteur à Cugy et producteur d'énergie renouvelable sous forme d'électricité photovoltaïque mais pas sous forme de biogaz. Je rapporte pour le groupe Le Centre qui remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse à ce postulat.

Compte tenu du potentiel encore inexploité du biogaz, les postulants demandent qu'une étude soit réalisée sur l'ensemble du canton quant à la stratégie du développement du biogaz à long terme. La question parlementaire détaille bien les quatre axes stratégiques à privilégier, je n'y reviendrai pas.

Le Conseil d'Etat rejoint la volonté des postulants d'inventorier plus précisément les portions du territoire cantonal disposant encore d'un potentiel intéressant de valorisation de la biomasse agricole et la manière la plus efficace de l'exploiter.

Beaucoup de choses ont déjà été faites dans ce dossier. Le Plan climat cantonal dans sa mesure A5.1 – pour rappel: "Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg afin d'optimiser l'utilisation des engrais de ferme et déchets organiques" – maintient et optimise le développement de nouveaux projets. Le coût de cette mesure est de 160 000 francs pour la période 2021-2026. Actuellement, pour cette période, le budget de cette mesure n'a été utilisé qu'à 65%. Le Service de l'énergie en charge de ce dossier va certainement continuer à œuvrer à la promotion de cette énergie propre.

Les nouvelles ordonnances fédérales qui devraient avoir un impact négatif et fortement pénaliser la rentabilité des installations de biogaz de notre canton n'ont pas été publiées en 2023. Ces dites ordonnances ont été publiées récemment, en novembre dernier, et cela se confirme: avec ces nouvelles règles, les business-plans des installations de biogaz en projet ne tiennent plus la route et la rentabilité des installations en vigueur est fortement mise en péril.

Nous sommes là dans le même cas de figure que pour les installations photovoltaïques, en particulier les grandes installations d'une puissance supérieure à 150 kW. A ce jour, les propriétaires de grandes installations ne connaissent pas le prix de reprise du courant qui sera produit le 1er janvier 2025. Un comble dans un pays qui a pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50% d'ici 2030 et contribuer à l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050! La décarbonation d'une majeure partie de la flotte de véhicules suisses va engendrer des besoins colossaux en électricité. Mais cette électricité propre et renouvelable, nous ne voulons pas la payer sous prétexte de baisses de prix du marché dopée par des importations non renouvelables. Le biogaz, contrairement au photovoltaïque, produit de l'électricité et de la chaleur en continu et ne connaît ni la nuit, ni les nuages, ni le brouillard!

Fort de ces considérations, le groupe Le Centre va accepter le présent postulat qui aura au moins le mérite de mettre en lumière une énergie renouvelable dont le potentiel est indéniable dans notre canton.

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* On a parlé beaucoup de blocages et de difficultés d'aller de l'avant. Je pense qu'il est important que ce postulat, tel qu'il sera probablement accepté, en tout cas je l'espère, arrive également sur des pistes pour sortir de ces blocages. Cela peut être sur les consultations, sur les ordonnances qui sont faites maintenant, cela peut être sur le lancement d'une initiative cantonale pour rechanger au niveau fédéral les conditions-cadre qui nous empêchent d'avancer, cela peut être également une initiative cantonale – on parle beaucoup des questions d'aménagement du territoire pour résoudre le problème de l'installation dans le Lac. On peut agir.

Alors, si nous voulons escalader un jour les montagnes, il faut qu'on mette nos chaussures! Il faut y croire et ne pas rester au pied de la montagne, dans le brouillard.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Wir haben es gehört, die Entwicklung von Biogasanlagen ist keine Neuigkeit in unserem Kanton. Es ist ein mehr oder weniger einfach zu nutzendes Potential.

La production d'électricité, cette fois-ci, est actuellement d'environ 30 GWh, ce qui représente moins de 2% de la consommation d'électricité du canton. Dans l'absolu, évidemment, ce n'est pas énorme. Mais toutes les ressources aujourd'hui doivent impérativement être valorisées si on veut atteindre les objectifs de politique énergétique. Par conséquent, malgré le fait qu'il existe déjà un rapport qui a été cité par le député Cotting, je pense qu'il fait sens d'inventorier de manière vraiment précise cette fois-ci le potentiel résiduel et d'analyser – cela est important – la manière de le valoriser efficacement et également économiquement acceptable. Et on essaiera d'intégrer toutes les demandes qui ont été posées ce matin dans ce rapport.

C'est pourquoi, vous l'avez compris, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 63 voix contre 25. Il y a 1 abstention.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), 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), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), 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), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL /

FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), 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), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), 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), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 63*.

Ont voté contre:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), 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), 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). *Total: 25*.

S'est abstenu:

Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1*.

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

—

Rapport 2024-DEEF-6
Modification du règlement sur l'énergie (REn) (suite de la motion 2022-GC-150)

Représentant-e du gouvernement: **Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Rapport/message: **13.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 4965)*

Discussion

Pauchard Marc *(Le Centre/Die Mitte, VE).* Rapporteur du groupe Le Centre / Die Mitte, je n'ai aucun lien d'intérêts avec ce dossier.

La motion déposée par mes collègues députés Christian Clément et Hubert Dafflon demandait une incitation au regroupement de consommation lors de projets d'énergie photovoltaïque. Pour vulgariser, les propriétaires qui produisent de l'énergie photovoltaïque peuvent se mettre ensemble pour vendre l'énergie non utilisée à des consommateurs proches. En ces périodes où le fournisseur principal, le Groupe E pour ne pas le nommer, baisse le prix de rachat d'électricité aux privés, cette incitation tombe à point nommé.

Le but de la motion était d'encourager ces regroupements par des subventions. Après analyse des services impliqués et en accord avec les deux députés, il a été proposé de ne pas modifier la loi sur l'énergie, mais de modifier son règlement. Pour cette raison, nous traitons ici d'un rapport et non pas d'une motion. Le règlement a été adapté en tenant compte des points suivants. Pour que la mesure soit éligible à une subvention, les conditions suivantes doivent être respectées:

> qu'un regroupement soit créé;

> qu'un compteur supplémentaire dédié soit installé;

> que le groupement contienne au minimum un bâtiment existant;

> que l'installation soit contrôlée par un organe agréé.

L'aide financière est 750 francs par regroupement, aide que j'estime faible pour une réelle incitation. Mais les finances de l'Etat sont ce qu'elles sont. La mesure est limitée dans le temps, elle prend fin le 31 décembre 2026.

Je remercie le commissaire du Gouvernement et ses services d'avoir transformé cette motion en rapport, ce qui montre que chacun cherche à être le plus efficient possible. Pour la bonne forme, la motion doit être classée par le Grand Conseil, ce que le groupe Le Centre / Die Mitte va faire à sa majorité.

Wieland Philipp *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Ich spreche hier für die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion und habe keine persönlichen Interessenbindungen in dieser Angelegenheit. Der Staatsrat hat die Änderung des kantonalen Energiereglements verabschiedet, um die Motion zur Förderung von Zusammenschlüssen zum Eigenverbrauch (ZEF) umzusetzen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass dafür kein Gesetz angepasst werden musste, sondern dass die Massnahme auf Stufe Ausführungsreglement geregelt werden konnte. Ziel dieser Massnahme ist es, die Energiewende zu unterstützen und die Verbreitung von ZEF zu fördern. Dabei geht es konkret um finanzielle Beiträge zur Umrüstung bestehender Gebäude.

Das Vorhaben scheint auf den ersten Blick sinnvoll: Statt den überschüssigen, billigen Sommerstrom fast gratis ins Netz einzuspeisen, kann der Eigentümer diesen für ein paar Rappen mehr an seinen Nachbarn verkaufen. Damit sollen Anreize geschaffen werden, den Eigenverbrauch zu steigern und den dezentralen Verbrauch zu fördern.

Es gibt trotzdem noch einige gewichtige Punkte zu bedenken.

Premièrement, la charge administrative. Si, en tant que propriétaire, je vends de l'électricité à mon voisin, cela implique des charges administratives supplémentaires. Je dois organiser le compteur électrique et facturer l'électricité consommée. Certes, je peux externaliser ces tâches à un fournisseur d'électricité, mais le risque reste à la charge du propriétaire. Si le voisin ne paie pas sa facture d'électricité, la responsabilité reste au propriétaire.

Deuxièmement, les frais supplémentaires. L'utilisation des réseaux reste un coût: en effet, une taxe supplémentaire sera prélevée sur le réseau de distribution. Cette taxe réduit une marge déjà limitée pour le propriétaire qui vend l'électricité.

Die Idee der ZEF-Förderung mag gut gemeint sein, doch in der Umsetzung stösst sie auf praktische Hürden. Der Verwaltungsaufwand, das Debitorenrisiko und die zusätzlichen Netzgebühren sind nicht zu unterschätzen. Jeder Eigentümer muss also für sich selbst genau kalkulieren, ob er einen solchen Zusammenschluss eingehen soll oder eben nicht.

La promotion comprend une subvention forfaitaire de 750 francs par communauté d'autoconsommation, financée par le fonds cantonal de l'énergie. Un total de 100 000 francs est mis à disposition pour deux ans. Le groupe soutient la limitation de cette mesure à ce montant maximal ainsi qu'à la durée maximale prévue.

Persönlich bin ich der Meinung, dass nach dem Ablauf dieser Frist derartige Subventionen nicht mehr gewährt werden sollen. Deshalb nehmen wir den Bericht des Staatsrates zur Kenntnis und werden auch die Motion dementsprechend abschreiben.

Papaux David *(UDC/SVP, FV).* Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et n'ai pas de lien particulier avec cet objet.

Notre groupe prend note du présent rapport répondant à la motion demandant au Conseil d'Etat d'adapter les dispositions légales cantonales dans le but de soutenir, par des aides financières, les travaux permettant à des bâtiments existants d'intégrer un regroupement de consommation propre dans le but d'accélérer leur déploiement.

Le groupe de l'Union démocratique du centre se réjouit de ce nouveau pas accompli en faveur de la transition énergétique et acceptera le classement de la motion.

Bonny David *(PS/SP, SC).* Le groupe socialiste remercie également le Conseil d'Etat pour son rapport et valide tout à fait la modification du règlement sur l'énergie ainsi que les différentes explications, dont le tableau qui rend plus compréhensible l'adaptation du cadre légal fédéral.

On se réjouit également de la mise en œuvre de cette modification.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Sie haben im September 2023 beschlossen, diese Zusammenschlüsse für den Eigenverbrauch zu unterstützen. Es handelt sich wie gesagt um Solarstromerzeuger, die sich zusammenschliessen, um die produzierte Energie in einem fest definierten Gebiet selber zu verbrauchen und auch einen allfälligen Überschuss ins Netz einzuspeisen.

Dans sa réponse de l'époque, le Conseil d'Etat vous informait qu'une adaptation de la loi sur l'énergie n'était pas nécessaire, mais qu'il procéderait à une modification du règlement sur l'énergie, chose faite aujourd'hui puisque le règlement sur l'énergie a été modifié et entrera en vigueur au 1er janvier 2025.

Es ist vielleicht noch wichtig zu erwähnen, dass sich das Bundesrecht wie vom Staatsrat angekündigt in der Zwischenzeit weiterentwickelt hat. Ab dem neuen Jahr erlaubt das Gesetz, das Verteilnetz zu nutzen, um den gemeinsamen Eigengebrauch zu erleichtern. Somit wird die Möglichkeit bestehen, virtuelle Zusammenschlüsse und lokale Elektrizitätsgemeinschaften aufzustellen.

Du fait de cette évolution, vous l'avez compris, le surcoût pour la mise en place d'un RCP virtuel ou d'une CEL réside principalement dans une modification relativement mineure apportée au tableau électrique. Le surcoût a été évalué entre 1500 et 2000 francs, ce qui explique un montant d'aide financier relativement faible, soit une subvention de 750 francs.

Le Conseil d'Etat vous propose de classer cette motion.

> Au vote, le classement de la motion 2022-GC-150 est accepté par 91 contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur du classement de la motion:

Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), 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 Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), 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), 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), 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), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,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), 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), Rey Benoît (FV,VEA/GB), 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), 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), 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), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 91*.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

> La séance est levée à 11 h 35.

Le Président:

Adrian BRÜGGER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Patrick PUGIN, *secrétaire parlementaire*

Quatrième séance, vendredi 20 décembre 2024

—

Présidence de Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2024-GC-166	Motion	Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient	Retrait	*Auteur-s* Daniel Savary *Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2024-GC-86	Motion	Carte de paiement pour les demandeurs d'asile	Prise en considération	*Auteur-s* Eric Barras Benoît Glasson *Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2023-GC-289	Postulat	Quel financement pour les prestations liées au vieillissement de la population ?	Prise en considération	*Auteur-s* Simon Zurich Andreas Freiburghaus *Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2023-GC-287	Motion	Création d'une loi-cadre de l'action sociale	Prise en considération	*Auteur-s* Liliane Galley Savio Michellod *Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2023-GC-316	Motion	Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine	Retrait	*Auteur-s* Bernadette Mäder-Brülhart Regula Hayoz-Helfer *Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
	Divers	Départ du SGC de M. Christophe Dupasquier		
	Divers	Discours de fin d'année		
	Divers	Clôture de la session		

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M[mes] et MM. Julia Senti, Daniel Savary, Catherine Esseiva, Tina Raetzo, Gaëtan Emonet, Daniel Bürdel, Bernard Bapst et Pierre Mauron.

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

—

Motion 2024-GC-166
Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient

Auteur-s:	**Savary Daniel** *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR)*
Représentant-e du gouvernement:	**Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Dépôt:	**21.06.2024** *(BGC juin 2024, p. 2717)*
Développement:	**21.06.2024** *(BGC juin 2024, p. 2717)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**29.10.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5195)*

Retrait

Président du Grand Conseil. Per Schreiben vom 18. Dezember 2024 hat Herr Grossrat Daniel Savary mitgeteilt, dass er diese Motion zurückzieht.

> Cet objet est retiré par son auteur. Il est ainsi liquidé.

—

Motion 2024-GC-86
Carte de paiement pour les demandeurs d'asile

Auteur-s:	**Barras Eric** *(UDC/SVP, GR)*
	Glasson Benoît *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR)*
Représentant-e du gouvernement:	**Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Dépôt:	**15.04.2024** *(BGC mai 2024, p. 1845)*
Développement:	**15.04.2024** *(BGC mai 2024, p. 1845)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**15.09.2024** *(BGC novembre 2024, p. 4411)*

Prise en considération

Barras Eric *(UDC/SVP, GR).* Je m'exprime en tant que comotionnaire et au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

La motion en question propose d'introduire une carte de paiement pour les requérants d'asile et les personnes déboutées, remplaçant les versements en espèces. Les objectifs sont clairs: lutter contre le détournement de l'aide sociale, notamment les transferts d'argent vers les pays d'origine, réduire les incitations à la migration illégale, favoriser les achats dans les commerces locaux et éviter les abus.

Face aux arguments du Conseil d'Etat et des opposants, je vais tenter de démontrer pourquoi cette motion est non seulement pertinente, mais aussi nécessaire pour une gestion responsable et équitable des deniers publiques.

En premier, nous avons la lutte contre les détournements d'aide sociale. Le Conseil d'Etat affirme que le risque de détournement est faible, car les montants octroyés sont modestes. Cependant, les faits montrent que des transferts d'argent vers l'étranger ont lieu, y compris à partir de petites sommes. Même une fraction de cette aide utilisée à des fins autres que celles prévues représente un détournement inacceptable des fonds publics.

Une carte de paiement restreindrait ces transferts et garantirait que l'aide soit utilisée uniquement pour couvrir les besoins de base, comme prévu par la loi. En outre, cela renforcerait la transparence et la traçabilité des dépenses, rendant les contrôles plus faciles.

Nous avons ensuite la réduction des incitations à la migration illégale. Un système en espèces peut créer une perception d'accès facile à des ressources monétaires, attirant des personnes sans réel besoin de protection. En remplaçant les liquidités par une carte de paiement contrôlée, on envoie un signal clair: l'aide sociale dans le domaine de l'asile est destinée exclusivement à la survie dans le pays d'accueil et non à d'autres usages. Cela pourrait réduire l'attractivité de notre système d'asile pour les migrations économiques déguisées, permettant de se concentrer sur les vrais cas de protection internationale. Je pense que personne ici n'aimerait apprendre un jour que cet argent a servi à payer des passeurs, par exemple.

Nous avons ensuite la stimulation des commerces locaux de prévention des abus. Contrairement aux craintes de stigmatisation, la carte de paiement peut encourager l'intégration économique. Elle favorise les achats dans les commerces locaux, créant des bénéfices pour les économies locales. Les limitations potentielles de certains petits commerces pourraient

être contournées avec une négociation adéquate avec les prestataires de cartes. Il existe des modèles dans d'autres pays qui fonctionnent sans entraver les choix fondamentaux des bénéficiaires.

De plus, un système de paiement contrôlé décourage les abus, comme l'achat de produits non essentiels ou les échanges informels d'argent liquide. Cette motion a aussi pour but d'aller vers une gestion moderne des ressources publiques. Bien que le Conseil d'Etat évoque des coûts élevés pour la mise en œuvre, ces coûts doivent être mis en perspective avec les bénéfices à long terme. Réduction des détournements, renforcement de la confiance des citoyens dans le système d'aide sociale, optimisation de la gestion des fonds publics. J'aurais souhaité que ces coûts soient donnés avec la réponse, car c'est toujours facile de dire que ça va coûter cher, surtout à l'époque des budgets, mais on aurait pu calculer ces coûts. Je pense que si, un jour, on va interdire le cash à tout bon citoyen suisse, personne ne va se plaindre des coûts.

En conclusion, cette motion propose une réforme responsable et innovante, qui garantit que l'aide sociale remplisse son objectif premier, réponde aux besoins des requérants d'asile. Elle limite les abus, renforce la transparence, stimule l'économie locale et envoie un message clair contre les détournements.

Je vous invite donc à soutenir cette motion pour une aide sociale juste, moderne et adaptée aux réalités actuelles.

Michel Pascale *(PS/SP, SC).* Je m'exprime au nom du groupe PS et n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet.

L'asile consiste à accueillir et offrir protection - avec respect et dignité - à qui est en danger dans son propre pays. Ce sont des piliers de notre démocratie et des valeurs cardinales de notre culture judéo-chrétienne.

Il appartient à notre dispositif administratif de vérifier que cet accueil soit attribué à bon escient et il le fait très attentivement, au cours d'un processus pointu et exigeant.

Rappelons en outre que l'aide financière remise aux demandeurs d'asile est inférieure au minimum vital défini pour l'aide sociale ordinaire.

Ces montants extrêmement modestes sont à peine suffisants pour couvrir les besoins de base. Ces malheureux CHF 9,40/jour Mesdames et Messieurs, semblent représenter dans l'esprit des motionnaires des flux financiers massifs qui échapperaient au commerce local au profit de réseaux étrangers aux activités douteuses.

Que de préjugés et de méconnaissance de la réalité des requérantes et requérants d'asile !

Cette motion repose sur une fausse logique de rationalité administrative et est une illusion sécuritaire. En réalité :

> Elle stigmatise les demandeurs d'asile en leur imposant un contrôle et une contrainte injustifiée et injustifiable, qui va à l'encontre de droits fondamentaux de protection des données et de libre arbitre, ce alors que ce public est déjà extrêmement contrôlé.

> Elle alimente des fantasmes infondés à propos de flux financiers nuisibles. Ces flux financiers existent, mais ils ne passent pas par l'asile. Ils transitent par des mafias ou par des sociétés écran douteuses, qui trouvent en Suisse un terrain favorable. Ne nous trompons pas de cible!

> Enfin, elle introduit des complications techniques et des coûts sans apporter de réelle valeur ajoutée si ce n'est pour l'établissement bancaire qui fournirait ce service.

En conclusion, cette motion relève au mieux d'une fausse bonne idée, au pire de la stigmatisation de personnes en grande détresse, le tout sous couvert de mesure de rationalité administrative, de contrôle sécuritaire et de lutte contre les abus.

Je préfère penser que nous sommes fièr·e·s de nos valeurs d'accueil dans la dignité et que nous veillons à ce que notre système d'asile - dont la sévérité est de notoriété publique – garantisse protection et respect à celles et à ceux qui ont été jetés sur les routes par des tyrans, la guerre ou des discriminations mortifères.

Pour ces raisons, le groupe PS vous invite à suivre l'avis du Conseil d'Etat et à rejeter la motion.

Morel Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cette motion et m'exprime au nom du groupe Le Centre qui va rejeter cette motion à la majorité.

Bien que l'intention puisse sembler pragmatique, la mesure proposée présente de nombreux désavantages à la fois pratiques, économiques et sociaux.

Tout d'abord, cette proposition repose notamment sur l'idée que l'aide sociale accordée à ces populations serait massivement détournée, notamment par des transferts financiers vers les pays d'origine. Or, les montants octroyés sont très modestes, comme l'a relevé la députée Pascale Michel. 9,40 francs par jour pour les résidants des foyers et 395 francs par mois pour ceux qui sont dans des logements individuels. Ces aides visent uniquement à couvrir les besoins essentiels et les risques de détournement, quoi qu'en pense M. le Député Barras, sont minimes.

Le Conseil fédéral et plusieurs études ont d'ailleurs confirmé que ces fonds sont rarement utilisés à d'autres fins que la subsistance.

Ensuite, selon la réponse du Conseil d'Etat, la mise en place d'un tel système serait coûteuse et complexe. Les négociations avec des partenaires bancaires, les ajustements techniques et administratifs ainsi que les coûts liés à l'émission et à l'utilisation de ces cartes représenteraient une charge financière à tout le moins disproportionnée par rapport aux faibles montants qui sont concernés.

De plus, ces cartes, en raison de leurs frais d'utilisation et de leurs limitations, pourraient réduire encore davantage le pouvoir d'achat des bénéficiaires, aggravant ainsi encore leur précarité.

Sur le plan social, une telle mesure risque de renforcer la stigmatisation des personnes concernées. Imposer un mode de paiement restreint limite leur autonomie et les contraint à des choix réduits dans leurs achats, souvent incompatibles avec une intégration réussie. Ces cartes ne seraient, par exemple, acceptées que dans certains commerces, excluant notamment les petits marchands ou les marchés locaux.

Enfin, des expériences similaires menées à l'étranger ont démontré que de telles initiatives sont coûteuses, contraignantes et finalement peu efficaces. D'autres cantons en Suisse, comme Thurgovie, Zurich ou Argovie, ont envisagé la carte de paiement avant d'abandonner l'idée, une fois celle-ci étudiée.

Au final, l'introduction d'un tel système nécessiterait des efforts considérables sans présenter d'avantages significatifs. Pour toutes ces raisons, comme je l'ai dit en introduction, le groupe du Centre va refuser cette motion et vous invite à en faire de même.

Perler Urs *(VEA/GB, SE).* Ich habe keine Interessenbindung zum vorliegenden Geschäft. Gerne nehme ich im Namen der Fraktion Grünes Bündnis Stellung zur Motion, welche die Einführung einer Zahlungskarte für Asylsuchende und abgewiesene Personen fordert.

Unsere Fraktion lehnt die Motion einstimmig ab, da wir der Meinung sind, dass die Einführung von Bezahlkarten im Kanton Freiburg ein Schritt ist, der nicht nur bürokratische Hürden schafft, sondern auch das grundlegende Prinzip der Menschenwürde in Frage stellt. Die Diskussion, die wir hier führen, ist aus Deutschland importiert und die Debatte wurde auch in mehreren Kantonen sowie auf Bundesebene geführt. Der Bundesrat hält zum Beispiel Bezahlkarten für Asylsuchende für keine zielführende Idee. Wir sind der Ansicht, dass die Implementierung eines solchen Systems erhebliche administrative Ressourcen einfordern wird. Anstatt Asylbewerber zu unterstützen und ihnen den Integrationsprozess zu erleichtern, wird die Verwaltungskapazität in unnötige bürokratische Prozesse investiert, die letztlich niemandem zugutekommen.

Erfahrungen mit Bons im Kanton Zürich haben zum Beispiel gezeigt, dass der Aufwand im Verhältnis zum Nutzen viel zu gross ist. Zudem ist in der Antwort des Staatsrates zu entnehmen, dass die Empfänger von Sozialhilfe im Asylbereich ihre Zahlungen bereits auf ein Konto erhalten. Bezahlkarten stecken Asylbewerber in eine Schublade und kennzeichnen sie als potentielle Missbraucher. Dies fördert ein negatives Bild in der Gesellschaft und verstärkt Vorurteile, anstatt die Menschen als Individuen zu betrachten, die in einer schwierigen Lage Unterstützung benötigen.

Asylbewerber sollen zudem die Freiheit haben, ihre finanziellen Mittel nach ihren eigenen Bedürfnissen zu verwalten. Eine Bezahlkarte würde diese Autonomie einschränken und ihnen vorschreiben, wie sie ihre Mittel verwenden dürfen, was nicht nur ungerecht, sondern auch kontraproduktiv für ihre Integration ist. Es gibt zudem keine überzeugenden Beweise dafür, dass Bezahlkarten tatsächlich den Missbrauch von Sozialleistungen verhindern würden.

Weiter möchte ich hervorheben, wie meine Vorredner auch schon gesagt haben, dass die Unterstützung für Asylsuchende ohnehin schon sehr niedrig ist, und dass die Bezahlkarten eher eine Kontrolle als eine Lösung darstellen würden. Konkret bekommen Asylsuchende in den Bundesasylzentren bereits nur Sachleistungen und ein Taschengeld von wenigen Franken pro Tag.

Kurzum: Die Bezahlkarte ist ein Bürokratiemonster und stellt die Asylsuchenden unter Generalverdacht. Es ist frech, Personen vorzuschreiben, wofür sie ihr Geld ausgeben sollen. In der Schweiz sind die Ansätze viel knapper bemessen. Die Asylsuchenden haben kein Geld, das sie in die Herkunftsländer schicken können. Die Motionäre argumentieren, dass die Einführung eines Zahlkartensystems den Missbrauch von Sozialhilfe bekämpft. Dies ist meiner Meinung nach etwas naiv, denn wer es in die Schweiz geschafft hat, findet auch einen Weg, über Tauschgeschäfte an Bargeld zu kommen. Der Vorschlag Bezahlkarte ist kein Vorbild für den Kanton Freiburg, vielmehr wären rasche Asylverfahren die Lösung des Problems.

Michellod Savio *(PLR/PVL/FDP/GLP, VE).* Je n'ai pas de liens d'intérêts avec cet objet et je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, même si le Parti des Verts-Libéraux (PVL) n'est pas très présent aujourd'hui. *[Rires.]*

S'assurer que l'argent obtenu par les demandeurs d'asile reste en Suisse est une intention fort louable. Elle se heurte toutefois à la réalité, je dirais même qu'elle se brise au contact de celle-ci.

Premièrement, instaurer un système de carte prépayée coûterait cher en temps, en argent et en bureaucratie, sans garantie de résultat. Créer plus de paperasse pour un avantage hypothétique semble quelque peu contraire aux valeurs que nous défendons. Pour rappel, et ça a déjà été dit, une personne au bénéfice d'une admission provisoire dans un centre d'hébergement touche 9,40 francs par jour. Fin novembre, il y avait un peu moins de 8000 personnes hébergées dans le canton de Fribourg. Supposons que la moitié de ces personnes tentent d'envoyer de l'argent au pays et qu'elles parviennent à épargner la moitié de ces 9,40 francs quotidiens. 1880 francs par jour ou un peu moins de 700 000 francs par année s'échapperaient du produit intérieur brut (PIB) cantonal, un PIB qui, rappelons-le, est de 22 milliards de francs. Dans ce scénario qui est probablement surévalué, on arrive à une fuite de capitaux correspondant à 0,0032 % du PIB cantonal. Cela se passe de commentaires.

Deuxièmement, cette motion repose sur des suppositions exagérées concernant l'envoi de fonds à l'étranger. Aucune source crédible ne vient étayer les 10 % dans la motion. En réalité, ces pourcentages élevés proviennent surtout de communautés de travailleurs étrangers établies depuis longtemps, pas de réfugiés arrivés récemment. D'ailleurs, le Conseil fédéral lui-même, comme le Conseil d'Etat, confirme que le risque est minime, vu la modestie des montants perçus. Avec 9,40 francs par jour, difficile d'épargner des fortunes, n'est-ce pas? Si l'un des motionnaires tentait l'expérience, il aurait son doute du bien mauvais tabac dans sa tabatière. *[Rires.]* En laissant croire que les fonds transférés par les demandeurs d'asile seraient conséquents, cette motion jette la suspicion sur une population vulnérable et cela sans aucun fondement sérieux.

Sur le plan des principes, cette mesure remet en cause les fondements même de l'aide sociale, dont l'objectif est de favoriser l'autonomie et la responsabilisation. Imposer une carte spéciale pour les achats, c'est non seulement stigmatiser les bénéficiaires, comme ç'a déjà été dit, mais également leur retirer une part de leur liberté. En somme, adopter cette motion créerait de la bureaucratie, coûterait cher et ne rapporterait quasiment rien, si ce n'est d'ajouter un nouvel obstacle sur le chemin déjà complexe de personnes fragilisées.

Bureaucratie, liberté, responsabilité: ces mots diront peut-être quelque chose à certains, avant qu'ils ne se laissent tenter par une mesure inutile, inefficace et qui ne ferait que stigmatiser davantage des personnes en quête de protection.

C'est pourquoi, au nom d'une partie du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous invite à rejeter cette motion.

Bortoluzzi Flavio *(UDC/SVP, LA).* In dieser Sache habe ich keine Interessenbindung und spreche in meinem eigenen Namen.

Ergänzend zur Stellungnahme meines Kollegen Barras möchte ich nochmals einige wichtige Punkte in dieser Sache hervorheben. Der Staatsrat weist in seiner Antwort darauf hin, dass der Missbrauch von Sozialgeldern, die an Asylsuchende ausgezahlt werden, als gering eingestuft wird. Doch gering ist nicht null. Das heisst, selbst der Staatsrat bestätigt mit seiner Antwort, dass Missbrauch mit unseren Steuergeldern betrieben wird, und das ist leider, sehr geehrte Damen und Herren, inakzeptabel. Hinzu kommt, dass die aufgezeigten Zahlen aus der Antwort des Staatsrates definitiv auf Transferzahlungen hindeuten. Er sagt, weniger als ein Drittel der 7 Milliarden Auslandzahlungen sollen auf Asylsuchende ausgezahlt werden. Selbst, wenn wir von 20 Prozent dieser Summe ausgehen, ergibt dies für den Kanton Freiburg, bei rund 3'600 Asylsuchenden, über 50 Millionen Schweizer Franken - und das sind Zahlen von vor acht Jahren. Diese über 50 Millionen Franken sind weder unwesentlich noch gering.

Noch gravierender finde ich, dass der Staatsrat indirekt zugibt, dass mit staatlichen Sozialleistungen – also mit unseren Steuergeldern – Menschenhandel, Schlepperbanden und organisierte Kriminalität finanziert wird. Das widerspricht nicht nur unserem humanitären Anspruch, sondern auch jeglichem Verantwortungsbewusstsein im Umgang mit öffentlichen Geldern.

Eine nachhaltige Lösung ist eben die Einführung dieser Bezahlkarte für Asylsuchende. Diese Methode fördert die Verantwortung der Empfänger, lehrt Selbständigkeit und beugt Missbrauch vor. Zudem ist die technische Umsetzung im Zeitalter von digitalem Geld, Kreditkarten und Zahlungssystemen wie TWINT längst kein Problem mehr. Anderslautende Behauptungen sind aus meiner Sicht nicht nachvollziehbar.

Ein Blick auf weitere Kantone, wir haben diese bereits gehört, die eher negativ eingestellt waren oder zumindest ablehnend, zeigt, dass es sehr wohl Unterstützung gibt für unser Anliegen. Im Kanton Schwyz wurde dieses angenommen, sogar Die Mitte hat dies unterstützt. Der Regierungsrat des Kantons Zug schlägt vor, die Bezahlkarte auf alle Sozialleistungsbezüger auszuweiten. Das finde ich persönlich eine grossartige Idee. Und im Kanton Luzern, der oft oder sehr oft als Vergleich für Freiburg herangezogen wird, nimmt der Regierungsrat ebenfalls positiv Stellung.

Zum Schluss möchte ich festhalten: Wir sprechen hier weder von Kürzung noch von Einschränkung von diesen Asylzahlungen, von diesen Sozialleistungen, sondern es geht um Kontrolle. In diesem Sinne danke ich Ihnen für die Unterstützung dieser sinnvollen und nachhaltigen Motion. Es geht darum, Verantwortung zu fördern, Missbrauch zu verhindern und auch den sozialen Frieden in unserem Kanton zu bewahren.

Baschung Carole *(Le Centre/Die Mitte, LA).* Ich spreche in meinem eigenen Namen. Meine Interessenbindung: Ich bin Filialleiterin einer Schweizer Regionalbank.

Die Ziele der Motionäre sind nachvollziehbar und verdienen unsere Aufmerksamkeit. Es geht darum, den Geldfluss transparenter, effizienter zu gestalten und den Missbrauch zu verhindern. Wir sind im Zeitalter der Digitalisierung. Ich kenne die Prozesse im Asylwesen gewiss nicht im Detail und/oder wie diese Bargelder übergeben werden. Aber, was ich weiss, ist: Im Bankensektor gehen wir nur in eine Richtung, in Richtung der Digitalisierung und weg vom Bargeld. Wir wollen kein Bargeld mehr. Das finden nicht alle gleich toll. Aber, liebe Kolleginnen und Kollegen, es geht darum, Gelder und Geldflüsse sicherer, transparenter und effizienter zu verwalten und vor allem das System vor Missbrauch zu schützen.

Und doch: Das Bargeld ist sehr anfällig für Missbrauch. Ich könnte Ihnen hier sehr viele Beispiele geben, wenn ich nicht dem Bankgeheimnis unterstehen würde. Zudem ist im Bankensektor eines klar: Das Handling von Bargeld ist viel, viel teurer als der digitale Geldfluss. Aus diesem Grund werden übrigens auch links und rechts zahlreiche Bankschalter geschlossen. Das Bargeld ist einfach nicht effizient und es kostet. Aus meiner beruflichen Erfahrung weiss ich, dass die Implementierung eines solchen Kartensystems nicht zwangsläufig mit hohen Kosten verbunden sein muss. Viele Banken bieten kostengünstige oder sogar gebührenfreie Lösungen an. Klar, das ist nicht das, was wir Banken als Geschäftsfeld suchen, aber es ist das, was wir als Staat, glaube ich, brauchen.

Deshalb appelliere ich an den Staat: Suchen Sie Lösungen und sehen wir nicht die Probleme dahinter. Ich bin der Ansicht, dass durch eine sorgfältige Planung und eine Zusammenarbeit mit einer Bank eine gute Lösung gefunden werden kann, eine Lösung, die kosteneffizient ist. Man könnte sogar noch einen Schritt weitergehen: Damit diese Transaktionsgebühren bei Barbezug nicht entstehen, schliesst man die Karten dafür. Man kann das so einstellen. So würden nämlich auch diese Gebühren wegfallen. Wichtig ist, dass ein solches System weder Mehrkosten noch zusätzlichen Aufwand verursacht, sondern tatsächlich effizienter gestaltet wird. Die Einführung einer Zahlungskarte für Asylsuchende bietet deshalb meiner Meinung nach eine Chance, den Zahlungsverkehr sicherer und transparenter zu gestalten und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Ich plädiere daher dafür, diese Motion anzunehmen, damit hier wohlwollend ein Projekt geprüft werden kann.

Bapst Pierre-Alain *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je prends la parole à titre personnel et n'ai aucun lien d'intérêt à déclarer en lien avec cet objet.

Comme l'a relevé mon collègue Michellod, les débats au sein de notre groupe sur cet objet ont été partagés. Il y a bien sûr des éléments sur lesquels nous étions tous d'accord, comme aider les personnes qui doivent l'être, ceci encore plus à la veille de Noël. Notre groupe est également très attaché aux aspects humains en lien avec la misère qui touche certains pays.

Ceci étant dit, il me semble important de rappeler que nous devons nous focaliser sur la motion qui nous est proposée et pas sur la question de savoir si l'on en fait trop ou pas assez dans le domaine de l'asile, comme ceci a été fait par certaines personnes qui se sont exprimées avant moi. Comme l'a rappelé hier notre collègue Daniel Bürdel, absent aujourd'hui, lors des débats sur les éoliennes, le rôle du Parlement est de traiter les objets qui nous ont soumis, sans émotion et de la manière la plus factuelle possible.

Venons-en au contenu. Je souhaite rebondir sur trois éléments mentionnés dans la réponse du Conseil d'Etat.

Tout d'abord, il est dit que l'aide est octroyée pour assurer une couverture minimale pour répondre aux besoins des requérants et que la situation est satisfaisante. Sur la même page, il est écrit qu'il est difficile d'évaluer précisément l'ampleur des transferts d'argent. Comment peut-on qualifier la situation de satisfaisante alors qu'il n'est pas possible d'évaluer quel montant est retransféré par les personnes à qui l'aide est destiné?

Le deuxième point qui m'a interpellé se trouve dans la réponse, qui fait référence au débat au niveau fédéral. Il est mentionné que le Conseil fédéral s'est prononcé en mai 2024 et a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'agir en la matière. De nature un peu curieuse, je suis allé lire le détail de cet objet sur le site du Parlement. Après lecture des différents objets en lien avec ce thème, on y apprend que le postulat "Cartes prépayées pour les requérants d'asile?" a été accepté par le Conseil des Etats le 12 juin 2024 contre l'avis du Conseil fédéral. Le postulat n'a pas encore été transmis au Parlement.

Dans sa réponse au Parlement, le Conseil fédéral écrit: "Tant que les requérants d'asile séjournent dans les centres de la Confédération, l'aide sociale est en principe fournie sous forme de prestations en nature. Une fois que les intéressés ont été attribués à un canton, celui-ci a compétence pour fixer le montant et octroyer les prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence. […] Lorsque les cantons versent des prestations en espèces, ils sont également libres de décider de la forme du versement (par exemple espèces au guichet, au moyen de systèmes de paiement électroniques tels que les virements bancaires ou par l'intermédiaire de cartes de débit)." A la lecture de ces éléments, vous conviendrez que la motion de ce jour n'est pas dénuée de sens.

J'en viens maintenant au dernier élément qui m'a fait réagir sous point 3, désavantages de l'introduction d'un système de carte. Ma collègue Baschung a déjà expliqué ce que je pensais par rapport aux aspects en lien avec la possibilité de rendre le paiement électronique possible. J'ajoute l'élément par rapport au paiement auprès des petits commerçants. Pour les fréquenter de manière quasi quotidienne, je peux vous confirmer que ceux-ci préfèrent les paiements en espèces pour éviter des frais de

transaction onéreux, mais je peux également confirmer qu'il est tout à fait possible de payer dans tous les petits commerces avec une carte. Ceci est aussi possible dans le cadre d'évènements comme le Salon des goûts et terroirs ou sur les marchés hebdomadaires, tout simplement parce que les producteurs ne veulent pas passer à côté de ventes potentielles.

Encore une fois, je le répète, les petits commerces préfèrent les paiements en espèces, mais il est tout à fait possible de payer avec des cartes électroniques. Ainsi, je réfute l'argument qu'avec une carte de prépaiement, il y aurait une stigmatisation pour les personnes concernées.

Pour conclure, j'ai envie de dire qu'avec l'introduction d'un moyen de paiement qui impose l'utilisation de l'argent pour ce pour quoi il est octroyé et empêchant que les bénéficiaires ne le transfèrent à d'autres personnes, nous rendons service aux demandeurs d'asile.

Avec ces arguments, je vais soutenir cette motion et je vous invite à en faire autant.

Jakob Christine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Eigentlich wollte ich gar nichts sagen. Ich spreche in meinem eigenen Namen. Ich bin vielleicht hier drinnen die Einzige, die ein Geschäft hat. Und ich kann Ihnen sagen, all die Kunden, die mit ihren Karten Kleinstbeträge bezahlen! Ich könnte mit meinem Mann wunderbare Ferien verbringen, weil die Banken uns das an Gebühren abknüpfen. Das geht einfach in ein System. Auf jeden Betrag, der bezahlt wird, zahlen wir Gebühren. Und ich hoffe, und ich plädiere hier dafür, dass Sie zurückkommen und wieder das Bargeld benützt. Ich werde diese Motion auch aus solchen Gründen ablehnen. Das Bargeld kostet vielleicht die Banken, aber die Banken haben das Geld weniger nötig als die kleinen Geschäfte.

Glasson Benoît *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* En introduction, je ne vais pas répondre à mon collègue Michellod, qui a de la chance d'être dans mon groupe, parce que sinon… *[Rires.]* Il aurait eu droit à une réponse. Il a aussi la chance d'être assis derrière moi et pas devant, parce que je le taperais. *[Rires.]* Enfin, j'attends le dépôt de sa prochaine motion, parce qu'elle sera sûrement très à gauche *[rires],* donc j'aurai de quoi lui filer une vanne.

Mesdames, Messieurs les Député-e-s, notre pays se doit de venir en aide aux personnes persécutées en leur offrant l'asile, soit un toit, à manger et des soins. Malheureusement, certains requérants d'asile envoient une partie de l'argent que l'Etat leur donne dans leur pays pour alimenter l'économie de ce dernier. Cela va à l'encontre des principes élémentaires du droit d'asile.

Je ne vais pas répéter tout ce qui a été dit. Je suis assez surpris quand même de tout le débat qui se fait ce matin à cause de cette motion. Je pensais voir ça un peu plus calme. Je pensais bien qu'on était contre là-bas, mitigé par ici, et pas de mal d'accord à ma gauche.

Bon, ce que je retiens, quand même, ce qu'il faut retenir dans ce qui a été dit ce matin, soit pour les arguments pour et contre, c'est qu'il faut une certaine transparence, quand même, pour nos citoyens, pour la sécurité de nos citoyens. Plus on a de transparence, plus on se sent en sécurité quand même. Et intercepter les fraudeurs, c'est soutenir les gens qui sont dans le besoin. Ça, c'est important quand même, parce que si on laisse tout faire, ça pousse à l'insécurité aussi pour les gens qui sont dans le besoin.

Quant au Conseil d'Etat, quand il dit que ça va coûter très cher, etc., je ne suis pas persuadé. M^{me} Baschung l'a dit, vos calculs sont faux et l'argent qui va rester dans ce pays sera quand même réutilisé. Et puis, les chiffres de l'argent qui sort de mon collègue Michellod, ils ne sont pas exacts non plus, ils sont un peu trop faibles, à mon avis.

Donc, sur ce, je vous demande de soutenir cette motion, parce qu'accepter cette motion, c'est lutter contre la criminalité et c'est donner, vraiment, une transparence et une certaine sécurité à nos citoyens.

Barras Eric *(UDC/SVP, GR).* Juste une petite chose encore. On a beaucoup entendu parler de dignité humaine, ce matin. Je ne vois pas en quoi cette motion attaque la dignité humaine, puisque cette motion ne demande pas une réduction des montants. Elle ne remet pas en cause l'aide aux requérants d'asile non plus. Elle met juste un doigt sur le fait que l'argent doit aller à la bonne place.

Je ne vais pas mettre en doute les calculs de notre ami Savio, député, notre ami député Savio, au contraire du député Glasson, qui apparemment les met en doute quand même. Moi, je vais accepter que notre ami député Savio est un grand savant et qu'il a fait des calculs très savants. Je vais juste reprendre le montant qu'il a donné, les 700 000 francs. Il estime que ces 700 000 francs, c'est sûrement trop compté, alors on va prendre juste 350 000 francs et imaginez-vous bien avec 350 000 francs, ce qu'on peut faire dans des pays pour payer des passeurs. Imaginez-vous bien ce qu'on peut en faire.

Voilà, c'est juste ce que j'ai à vous dire et je vous invite bien volontiers à accepter cette motion, bien entendu.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Tout d'abord, je tiens à remercier les personnes qui sont intervenues ce matin par rapport à ce sujet des cartes à prépaiement pour les personnes réfugiées dans notre canton.

Il est vrai que l'introduction d'une carte de paiement pour les requérants d'asile est débattue depuis maintenant quelques mois au Parlement fédéral, comme il a été déjà souligné ce matin, comme dans les cantons, d'ailleurs. De nouvelles discussions ont lieu depuis que le Conseil d'Etat a transmis sa réponse au Grand Conseil sur la motion dont nous traitons aujourd'hui des députés Barras et Glasson à ce sujet. Toutefois, les discussions n'apportent pas de nouveaux éléments, démontrant l'utilité ou la pertinence, voire l'efficacité d'un tel système.

Le 21 août dernier, le Conseil fédéral a proposé de rejeter un postulat pour l'introduction des cartes de paiement. Mais le 12 septembre, le Conseil national a, quant à lui, chargé le Conseil fédéral d'établir un rapport sur la manière d'introduire un tel système dans le domaine de l'asile afin de réduire l'attrait de la Suisse.

Dans les cantons, le Parlement de Schwyz a voté en faveur de l'introduction d'un tel système et celui de Berne a montré son intérêt. Le Conseil d'Etat zougois, quant à lui, s'est montré favorable, mais le Parlement, quant à lui, ne s'est pas encore prononcé. Le Conseil d'Etat de Nidwald, quant à lui, veut d'abord faire une étude. Par contre, la discussion a déjà eu lieu aux parlements des cantons de Lucerne, Argovie et Zurich et tous ces cantons-là ont refusé.

Force est de constater que cette idée est controversée, que le débat a lieu surtout en Suisse allemande, où la gestion de l'asile est déléguée aux communes, contrairement au canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat est contre l'introduction d'un système de carte de paiement, car, dans les pays où ce système a été testé, il s'est avéré que cette solution n'est pas concluante et avait atteint ses limites. Aujourd'hui, le canton de Fribourg privilégie, ç'a été dit aussi ce matin, pour les requérants d'asile, l'aide en nature. Ce système est plus dissuasif et plus efficace qu'un système de carte de paiement, car la délivrance des prestations en direct permet d'exiger une présence et exerce surtout une surveillance des personnes.

Pour toucher l'aide sociale, qui s'élève à 3,50 francs par jour et par personne, les requérants d'asile doivent se présenter sur place chaque semaine et justifier leur présence. Les repas sont fournis exclusivement sur place. L'hébergement est assuré dans le cadre des foyers. Pour accéder aux soins, ils doivent passer par la permanence médicale du foyer. Ce régime est appliqué dans tous les foyers, dans lesquels les requérants doivent obligatoirement séjourner depuis plusieurs mois en arrivant. La carte de paiement allégerait forcément ce contrôle.

Ensuite, les montants d'aide sociale pour les requérants d'asile sont si bas que cela ne leur laisse pas beaucoup de marge de manœuvre. Un requérant d'asile, par exemple, touche 3,50 francs par jour. Les personnes au bénéfice d'une protection S touchent, quant à elles, 395 francs par mois lorsqu'elles quittent le foyer pour vivre en appartement. Avec ce montant, ils doivent assumer tout leur entretien, y compris les repas, les vêtements, les articles d'hygiène, etc.

En plus, l'introduction d'un tel système engendrerait des coûts disproportionnés par rapport aux montants d'aide. Et là, je vais contredire M. le Député Glasson, qui dit que les calculs sont faux, parce qu'on n'a pas fait de calculs. Donc, on ne peut pas faire des calculs faux. D'abord, un sondage auprès des établissements bancaires a montré que la plupart ne sont pas disposés à fournir un tel système. Ensuite, il s'agit d'un système de "prepaid", qui est très, très onéreux. Ces coûts de délivrance s'ajouteraient aux charges de l'aide sociale et, bien entendu, après, aux coûts des commerçants. Et là, je remercie M^me^ la Députée Jakob pour son intervention. Enfin, l'introduction d'un tel système engendrerait aussi une administration supplémentaire, d'autant plus importante si on veut exercer un traçage des dépenses. Il faudrait pour cela des effectifs supplémentaires.

Et vous allez me dire: «Mais avec quel succès?» Les expériences à l'étranger ont montré que ce système peut être facilement contourné. Il suffit, par exemple, au requérant d'asile de régler avec sa carte "prepaid" les achats d'un tiers en lui demandant de lui reverser en cash l'équivalent. Aussi simple que chacun peut le faire. Ainsi, le requérant d'asile retrouve ses montants en liquide et non plus sur une carte.

Finalement, l'impact d'un tel système sur la criminalité n'est pas démontré. Au contraire, le système d'aide en nature actuel permet d'exercer un contrôle beaucoup plus serré.

Sur ces considérants et par rapport à ce que je viens de vous citer, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la présente motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 61 voix contre 38. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

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 Nicolas (SC,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Glasson Benoît

(GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (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), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 38*.

Ont voté non:

Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,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), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), 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), 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), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,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), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 61*.

S'est abstenu:

Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 1*.

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Postulat 2023-GC-289
Quel financement pour les prestations liées au vieillissement de la population ?

Auteur-s:	**Zurich Simon** *(PS/SP, FV)*
	Freiburghaus Andreas *(PLR/PVL/FDP/GLP, SE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Dépôt:	**24.11.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4099)*
Développement:	**24.11.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4099)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**01.10.2024** *(BGC novembre 2024, p. 4407)*

Prise en considération

Zurich Simon *(PS/SP, FV).* Mes liens d'intérêts, tout d'abord: je suis vice-président de l'Organisation suisse des patients.

Ce postulat a été déposé peu après la votation sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC), où la population fribourgeoise avait rejeté la répartition des coûts dans le domaine des soins notamment, proposée par la majorité du Conseil d'Etat et de ce Parlement. Et c'est dans ce contexte que le député Freiburghaus, que je remercie pour sa recherche constructive de solutions, et moi-même avons déposé le présent postulat. Je remercie également le Conseil d'Etat de proposer l'acceptation du postulat.

Il est aujourd'hui nécessaire de trouver une solution pour financer les prestations liées au vieillissement de la population. La proposition que nous faisons aujourd'hui, c'est non pas de se baser, comme lors du DETTEC, sur une image à un moment t, mais d'anticiper l'évolution des coûts, qui sera influencée par différents facteurs, comme notamment la démographie. Nous savons ainsi que le nombre de personnes de plus de 80 ans devrait plus que doubler d'ici à 25 ans, mais les conséquences de ce doublement n'ont pas encore été examinées dans le détail.

Avec le présent postulat, nous souhaitons principalement que le Conseil d'Etat réponde à 3 questions. Premièrement, quelles sont les conséquences financières prévisibles et peuvent-elles être absorbées en l'état par les collectivités publiques concernées? Deuxièmement, si ce n'est pas le cas, quelles sont les pistes de financement envisageables pour garantir des prestations de qualité à la population fribourgeoise? Et troisièmement, l'Administration fédérale des finances a également publié récemment une étude sur les répercussions du vieillissement de la population sur les dépenses de santé et cette étude montre que seul le scénario selon lequel la population vieillit en meilleure santé que c'est le cas aujourd'hui est supportable financièrement pour les collectivités publiques. Donc, on a besoin d'avoir une population âgée en meilleure santé qu'elle ne l'est aujourd'hui pour, à l'avenir, pouvoir supporter le vieillissement de la population sur le plan financier évidemment, sans parler de l'impact sur les personnes à titre individuel. Nous aimerions donc aussi savoir, dans le cadre de ce rapport, comment le Conseil d'Etat entend réduire la morbidité et, par conséquent, réduire le besoin en soins des personnes âgées.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat rappelle l'adoption du concept Senior+ dans sa réponse. Effectivement, on a un concept Senior+ qui a été adopté il y a de nombreuses années, qui donne des pistes de réflexion très importantes. Mais, aujourd'hui, force est de constater que ce concept ne développe pas encore d'effets positifs tangibles qui permettraient de réaliser le scénario de l'Administration fédérale des finances de vieillissement en bonne santé de la population fribourgeoise. J'invite donc le Conseil d'Etat à intégrer pleinement ce point aussi dans son rapport.

Chères et chers collègues, je pense que c'est un enjeu parmi les plus importants qu'on aura à traiter ces prochaines années et qu'on a besoin d'avoir vraiment des bases de réflexion solides pour pouvoir prendre les décisions qui s'imposent et je vous invite donc à transmettre ce postulat.

Thalmann-Bolz Katharina *(UDC/SVP, LA).* Ich habe keine direkten Interessenbindungen in dieser Angelegenheit. Ich nehme Stellung im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Die Gewährleistung langfristiger Finanzierungen im Gemeinwesen ist entscheidend, um gemeinwirtschaftliche Projekte und deren Leistungen vorwärtszubringen und zu sichern. Die Bevölkerungsalterung ist künftig wohl eine der wesentlichsten Herausforderungen in unserer Gesellschaft, welche es zu bewältigen gilt. Dabei spielt das Konzept Senior+ auch in meinen Augen eine entscheidende Rolle für das gezielte Agieren in der Lösungsfindung. Staat und Gemeinden sind mit den kommunalen, regionalen und kantonalen Vereinen sowie Privatpersonen gefordert, um flächendeckend die nötigen Massnahmen einzuleiten. Auch wenn die Langzeitpflege, inklusive Prävention, nur eines der Elemente darstellt, ist doch deren Finanzierung mit Spitex, pflegenden Angehörigen und Pflegeheimen der wohl kostenintensivste Bereich.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist einverstanden, dass ein detaillierter Bericht mit konkreten Vorschlägen zu den finanziellen Auswirkungen im gesamten Bereich der Bevölkerungsalterung für den Staat und die Gemeinden ausgearbeitet wird. Ein fundierter Bericht mit möglichst genauer finanzieller Schätzung ist dabei nötig, um die Kostenfolgen für den Staat und die Gemeinden zu planen. Aus diesen Gründen unterstützt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei einstimmig die Überweisung des Postulats an den Staatsrat.

Stöckli Markus *(VEA/GB, SE).* Ich habe keine Interessenbindungen zu diesem Postulat, ausser, dass ich als Babyboomer aktiv zur Alterung der Bevölkerung beitrage. Ich spreche im Namen der Gruppe Grünes Bündnis.

Die statistischen Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Im Kanton Freiburg steigt die Zahl der über 80-Jährigen vom Jahre 2025 bis 2050 um über 260 Prozent oder in Zahlen gesprochen von 16'800 auf 44'400. Die Bevölkerungspyramide entwickelt sich urnenförmig, beziehungsweise alterslastig. Während bei Einführung der AHV 6 Beitragszahlende eine Rente finanzierten, kommen heute noch ca. 3,5 Berufstätige auf einen Rentner, eine Rentnerin, und bis 2045 wir das Verhältnis auf 2:1 geschrumpft sein. Die erwerbstätige Bevölkerung nimmt - ohne Berücksichtigung der Zuwanderung - immer deutlicher ab. Derzeit beträgt die Geburtenziffer 1,42 Kinder pro Frau, was deutlich unter dem Wert liegt, der nötig ist, um die Elterngeneration zu ersetzen. Als Folge wird sich unter anderem der Fachkräftemangel weiter akzentuieren.

Wir teilen die Beurteilung des Staatsrats bezüglich alternder Gesellschaft und dass der demographische Wandel erhebliche Herausforderungen bezüglich Finanzierung von integrierten Unterstützungsangeboten für ältere Menschen mit sich bringen wird. Mit dem Konzept Senior+ wird darauf abgezielt, dass ältere Menschen in der Gesellschaft inkludiert bleiben und ihre Bedürfnisse und Kompetenzen anerkannt und ihre Autonomie gewahrt bleibt. Die Stossrichtung ist positiv und zeugt von Respekt gegenüber Menschen, welche sich während über 40 Jahre Erwerbszeit für das Allgemeinwohl eingesetzt haben.

In Bereichen, in denen die Umlageverfahren zwischen den Generationen verstärkt unter Druck kommen und die finanziellen Aufwendungen für Betreuungs- und Pflegeleistungen sprunghaft zunehmen, ist es vorstellbar, dass dies Auswirkungen auf die Generationenbeziehungen hat und dass die Solidarität zwischen den Generationen auf die Probe gestellt wird. Sie darf sich niemals dahin entwickeln, dass die Würde älterer Menschen angezweifelt und diese Menschengruppe auf einen Kostenfaktor reduziert wird. Gerade deshalb ist die Politik in der Pflicht, künftige Modelle zur Altersbetreuung sowie eine transparente Kostenwahrheit aufgrund der vorhandenen Kennzahlen und deren Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die Fraktion Grünes Bündnis erwartet mit grossem Interesse den per Ende 2024 versprochenen Bericht über die Bedarfsplanung der Langzeitpflege und ihre finanziellen Auswirkungen sowie die Studienresultate der Universität Freiburg über die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in den verschiedenen Lebensbereichen. Im Sinne des Staatsrates unterstützt das Grüne Bündnis die Annahme des Postulats einstimmig und motiviert den Staatsrat, nicht nur einen detaillierten Bericht bezüglich finanzieller Auswirkungen der Bevölkerungsalterung für Kanton und Gemeinde sowie mögliche Massnahmestrategien vorzulegen, sondern auch die Entwicklung neuer Betreuungs- und Pflegemodelle zügig voranzutreiben. Gouverner, c'est prévoir.

Fattebert David *(Le Centre/Die Mitte, GL).* Je prends la parole au nom du groupe Le Centre et j'ai un lien d'intérêt: je suis syndic d'une commune.

Un postulat, à titre personnel, je trouve toujours que c'est le pire instrument parlementaire que l'on a. En général, il n'en sort pas grand-chose et puis on occupe bien l'administration pendant des heures. Et puis, pendant ce temps, on ne s'occupe pas du contenu. Mais bon, quand je vois la qualité des postulants, je me dis, ben, ça vaut la peine de se pencher dessus. Ne repoussons pas tout de suite cet objet. Et surtout, ben, le vieillissement de la population, c'est un vrai sujet. C'est un sujet d'importance. Et ce sujet, il mérite mieux qu'un xième rapport, comme on en a souvent, notamment aussi de la part de la Direction concernée, un rapport qui est alarmant, qui est totalement déconnecté de la réalité future et qui se base uniquement sur le mode de fonctionnement actuel, sur l'organisation actuelle, la gouvernance actuelle. En fait, on prend ce qu'il y a aujourd'hui, on y ajoute une croissance démographique et puis on met un facteur coûts là-dessus et puis, en fin de compte, on a un rapport qui ne sert pas à grand-chose et qui fait peur à tout le monde, qui fait les grands titres de la presse et qui démotive beaucoup d'élus.

Oui, la société, elle vieillit, mais, en même temps, elle évolue. Donc, sortons de ces statistiques purement statiques, parce que ce n'est pas de là que vient la vérité, mais essayons de développer des scénarios dynamiques. Comment sera la société dans 10, 20, 30, 40, 50 ans? Tenons compte d'autres éléments! Ce pic de population âgée, il est figé? Comment il va évoluer? Est-ce qu'il y a différents scénarios? Euh, on vieillit, ç'a été dit. Mais en meilleure santé! Donc, il faut tenir compte aussi de toutes les politiques locales qui sont en cours de réflexion dans le domaine des séniors, développer d'autres types de logements, d'autres types de services pour cette population. Et puis, surtout, on a parlé du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC) en introduction, il faut mettre en évidence les opportunités que l'on a pour simplifier la gouvernance et le financement dans ce domaine-là. Parce que, pour l'instant, il n'y a aucune transparence. Ça ne sert à rien de faire un rapport qui nous dit, ouais, il y aura un petit peu pour l'Etat, un peu pour les communes. Personne ne peut décider, tellement c'est enchevêtré. Mais, qu'est-ce qu'on aurait comme piste? Ca ne veut pas dire qu'on va le décider. On ne fera que chercher des pistes. Ayons le courage d'avoir un peu de créativité pour simplifier ce domaine.

Donc, le groupe Le Centre va soutenir à l'unanimité ce postulat. Mais, de grâce, ne nous en faites pas un exercice administratif mais prenez vos responsabilités et développez une vision globale des enjeux financiers, mais aussi du pilotage politique, qui sont liés au vieillissement de la population!

Gaillard Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Mes liens d'intérêts: je suis membre du Club des communes et c'est à ce titre que je prends la parole. Je suis également président du conseil de direction d'un site comprenant des appartements adaptés, un établissement médico-social (EMS), une antenne de soins du réseau santé et divers sites en lien avec la santé.

Le comité du Club des communes soutient le postulat, qui correspond aux interventions de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Le vieillissement de la population impacte directement les communes, puisqu'elles sont les collectivités les plus proches des citoyens et citoyennes. Ce sont elles qui assurent aux seniors la fourniture des prestations essentielles pour les accompagner. Vision, stratégie et action concrète sont indispensables pour répondre au défi croissant auquel les communes et l'Etat se trouvent confrontés.

Ce constat n'a rien de nouveau. Mais, il est impératif aujourd'hui d'adopter un calendrier d'analyse rigoureuse. Rien que de planifier un EMS nécessite des années après avoir surmonté les défis politiques, administratifs et financiers. Les analyses qui en découlent doivent se baser sur des données statistiques réalistes et actualisées en continu. En effet, les enjeux sont d'une ampleur considérable, tant en termes de courbe démographique, de ligne temporelle, d'investissements colossaux. Je relève quand même, n'en déplaise aux députés qui disent oui au Conseil d'Etat, que les communes n'investissent pas, en tout

cas pour la Gruyère, les investissements votés sur les EMS coûteront au minimum entre 10 et 20 points d'impôt dans les années à venir, 10 pour les communes qui ont les reins solides et 20 pour celles qui sont déjà fauchées.

Il est illusoire de simplement multiplier un chiffre par un autre pour élaborer des projections et cela risquerait de susciter des inquiétudes démesurées auprès des élus communaux, comme ç'a été le cas par rapport au premier chiffre. Je m'y avancerai plus tard. Ces analyses vont inclure de manière approfondie une estimation financière précise à charge des communes. Les élus communaux sont conscients de ces défis. D'ailleurs, il est essentiel de se rendre compte que l'avenir financier, et je l'ai déjà signalé, des communes pour les 30 prochaines années est hypothéqué. Ces analyses sont urgentes pour que les élus communaux puissent déterminer et gouverner en connaissance de cause et non sur la base d'une multitude de chiffres hypothétiques. Et c'est là que je vais donner des exemples concrets, vous me connaissez.

On a annoncé un pic pour Senior+ pour les baby-boomers en 2035, donc bientôt. Actuellement, on a lancé énormément d'EMS en construction. Alors, bien sûr qu'il n'y a pas que les EMS, mais on a très peu tenu compte de tout ce qui s'est mis en place. Nous assistons en effet à un changement de mentalités dans la population, laquelle se rend compte que, si vous laisser vos parents aller en EMS, votre héritage risque bien d'y passer. Eh ben, le constat est que, au début décembre, le réseau de santé de la Gruyère et le réseau de santé de la Sarine n'avaient plus de listes d'attente pour les EMS alors qu'on annonce un pic dans 10 ans. Donc, déjà, les lits en place ne sont pas absorbés. Alors soyons cohérents dans les chiffres, M. le Directeur. Demandez à vos services de tenir compte de toutes ces structures parallèles qui sont mises en place, qui avancent. Et ne sous-estimons pas les petits pas faits par les collectivités, comme la mienne, qui sont fauchées, mais qui avancent et qui ne font pas des grands débats dans ce parlement.

Mesot Roland *(UDC/SVP, VE).* Je prends brièvement la parole, parce que ce postulat, je peux dire qu'il va dans le bon sens, j'en félicite les auteurs. Nous le savons, les coûts directement et indirectement liés au vieillissement, que ce soit pour les prestations, pour les services ou encore pour l'accueil, vont augmenter ces prochaines années. Le postulant M. Zurich a évoqué le fait de devoir anticiper et de devoir trouver des pistes de financement tout en évoquant une population âgée en meilleure santé.

En Veveyse, mon collègue Marc Fahrni, président du réseau de santé Veveyse, attire depuis quelques mois notre attention en nous disant: gaffez-vous, il nous faudra quasiment le double de places en EMS d'ici 2040 et il faut déjà qu'on travaille dessus, parce que 2040, c'est demain. Alors ce que je veux vous dire, c'est que, pour moi, il y a encore une piste qui n'est pas forcément dans l'axe qui a été défini par les postulants, mais qui mérite d'être creusée et qui pourrait être une source d'économies, c'est-à-dire d'encourager le maintien de domicile. Là, pour moi, un effort doit être fait et je suis sûr que le maintien à domicile est une source d'économies et est un modèle qui doit être encouragé.

Par exemple, je prends le cas chez nous, depuis 3 ans, pour maintenir ma maman à domicile, on a fait des adaptations. Cela nous a coûté environ 2000 francs. Et je me dis que ces adaptations, on les a faites parce que des infirmières indépendantes à domicile ont attiré notre attention sur le fait que ça pourrait être fait, nous ont dit d'aller voir sur des sites. Alors, c'est vrai, on a été voir des sites. On a fait ça. On a investi 2000 francs. Elle a pu rester 3 ans. Et je me dis que si l'Etat encourageait aussi, faisait de la publicité pour ce genre d'actions, ce serait une source qui serait économiquement valable.

M. Fattebert l'a dit: ben, trouvez des pistes! C'est une que je vous propose. Je suis conscient, ce n'est pas celle qui est vraiment définie par les postulants, mais je pense que c'est une source d'économies. On doit communiquer là-dessus.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je m'exprime en tant que présidente de l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et des soins à domicile (AFISA).

Bien entendu que je soutiendrai ce postulat. Mais, je pense que, dans vos réflexions, il faut absolument mettre des gens du terrain, créer une table ronde ou en tout cas une commission. Et l'AFISA se tient prête pour vous aider dans vos réflexions. Monsieur, notre collègue Bertrand Gaillard l'a dit: effectivement, il n'y a plus de listes d'attente pour les établissements médico-sociaux (EMS). Ca montre qu'on peut faire des projections qui se révèlent, en tout cas à court terme, pas exactes. Tant mieux! Tant mieux! Parce que je vous rappelle qu'il y a encore un mandat auquel on doit répondre sur les lits de l'hôpital fribourgeois (HFR) et les lits en EMS, où on voulait sanctionner les districts qui n'auraient, prétendument, pas pris les mesures pour créer des lits suffisants. J'avais proposé dans ce mandat que l'AFISA soit mise aussi, soit prise en compte dans les discussions. Nous n'avons pas été consultés. Alors, je ne sais pas où en est ce mandat. Mais, moi, je n'aimerais pas qu'il y ait une réponse qui sorte simplement de vos bureaux, sans que l'on ait parlé aux gens du terrain.

Donc, pour éviter des malentendus, s'il vous plaît, consultez les personnes! Nous réunissons tous les réseaux et tous les EMS et les soins à domicile. Et je pense qu'il y a des solutions beaucoup plus pragmatiques et voulues, d'ailleurs, tant par les familles que par les personnes, de ne pas être mis dans un EMS, mais de pouvoir rester à domicile. On parle d'ailleurs d'EMS à la maison. C'est pour qu'on puisse entourer la personne suffisamment bien pour qu'elle n'ait pas besoin d'aller en EMS. Par exemple, l'aider à son domicile la nuit, ce qui ne se fait pas encore suffisamment. Et je pense que là, c'est des voies que l'on doit privilégier.

Freiburghaus Andreas *(PLR/PVL/FDP/GLP, SE).* Ich habe jetzt einige Male den Kopfhörer abgelegt und gedacht, jetzt komme ich dran, aber es ist sehr erstaunlich, wie viele Personen sich für dieses Thema interessieren. Und wir verdanken gerne, auch im Namen meines Kollegen Simon Zürich, die anerkennenden Worte zu unserem Postulat und ich darf Ihnen sagen: die Grundlage zu diesem Postulat kam aus einem Streitgespräch, das wir beide zusammen zum DETTEC für die Freiburger Nachrichten halten durften. Eine kontradiktorische Diskussion hat auch ihre positiven Seiten.

Ich spreche im Namen der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion und auch im Namen der Urheber des Postulats.

Nach dem negativen Abstimmungsausgang zu DETTEC war es uns ein Anliegen, dass die finanziellen Herausforderungen aufgrund der alternden Bevölkerung erfasst und transparent dargestellt werden. Wir haben bereits gehört, es gibt in unserem Kanton ganz verschiedene Ausgangslagen. Ich habe vorhin unsere frankofonen Kolleginnen und Kollegen gehört, die keine Warteliste in den EMS haben. Bei uns im Sensebezirk warten mehr oder weniger 20 Personen auf einen Platz. Wir platzieren auch im Kanton Bern, wenn dies möglich ist. Diese Herausforderung der alternden Bevölkerung - Markus Stöckli hat gesagt, er sei ein Teil davon, ich bin auch ein Teil davon – und wir rechnen doch damit - entgegen den Ansichten von Bertrand Gaillard - dass diese Welle bis ungefähr 2050 anhalten wird. Also wird uns diese Herausforderung in der Tat fordern, und es ist wichtig, dass wir die Daten zu den Kosten und den Kostenträgern wirklich definieren und den jeweiligen Verantwortlichkeiten zuteilen.

Die eben erfolgte Diskussion hat uns dies bestätigt. Wir bedanken uns beim Staatsrat, der unsere Überlegungen teilt, wie auch die meisten unserer Kollegen. Dabei bin ich auch der Meinung von Antoinette de Weck, die sagt, wir müssen wirklich umfassend alle Interessengruppen einbeziehen. Danke, dass bereits der Bericht bei der Universität in Auftrag gegeben wurde. Kanton und Gemeinden müssen sich im Anschluss in für den Bürger transparenten und ausgewogenen Lösungen finden. Dabei ist auch der Grundsatz des Freiburger Gemeindeverbands «Wer bestellt, bezahlt» immer im Hinterkopf zu behalten. Wir bedanken uns für die Zustimmung zur Überweisung dieses Postulats.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Mesdames et Messieurs, merci pour vos interventions, qui vont toutes dans le même sens, en fait, par rapport à l'acceptation de ce postulat.

C'est vrai qu'on est confronté, dans le canton de Fribourg, comme dans les autres cantons suisses, d'ailleurs, à ce fameux vieillissement de la population, même si certains établissements médico-sociaux (EMS), maintenant, pourraient libérer quelques places. Ça dépend vraiment des régions. On voit qu'en Singine, on se tourne plutôt vers le canton de Berne, ce qui me déplaît vraiment. Si on peut garder les personnes dans notre canton, c'est comme dans le cas de la santé. Si on pouvait rapatrier le maximum de personnes pour qu'ils viennent se faire soigner chez nous et non pas, disons, avoir des soins à l'extérieur, j'en serais le premier content et vais tout faire pour qu'on y arrive.

Je vous rappelle qu'on est en train d'établir, en fait, le rapport de planification des soins de longue durée, qui va durer de 2025 à 2030, avec des projections jusqu'à 2050. Donc là, on aura vraiment cette période-là qui sera couverte. En fait, on a ces baby-boomers, comme ç'a été expliqué tout à l'heure, qui seront pris en compte, et puis, ce rapport-là, il sera mis en consultation très prochainement.

C'est vrai que les enjeux et les coûts liés au vieillissement de la population sont très importants pour l'ensemble des pouvoirs publics, là, je vous rejoins complètement et je comprends aussi l'inquiétude des syndics qui se sont exprimés ce matin. Le but de ce postulat, ce n'est pas de… Bien sûr que ça va faire peur un petit peu à la population, comme l'a dit M. le Député Fattebert. Mais, le but, c'est vraiment de prendre conscience, autant au niveau des communes que du canton, qu'on a un rapport dynamique, ça, j'en suis tout à fait conscient. Et puis, qu'on instaure aussi une vision globale des enjeux publics de manière générale, et ça, c'est la visée vers laquelle on va aller avec ce postulat. Donc, on doit avoir cette vision globale pour l'avenir, en tenant compte de tous les intervenants.

Et là, M^{me} de Weck, vous qui êtes présidente de l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et des soins à domicile (AFISA), je suis complètement conscient de votre participation à ces futurs débats. Vous ne pouvez pas être quelqu'un qui est exempté de tout ceci. Vous avez un rôle majeur à jouer là-dedans. Et puis, on doit tenir compte, justement, de votre expertise et de celle d'autres personnes. Il faut absolument qu'on ait une collaboration et puis une compréhension entre les différentes instances, que ce soit canton, communes ou partenaires, de manière globale. Donc, ce sera important pour moi.

Et puis, il est aussi clair que, à côté de la construction des EMS, on a tout le développement de l'ensemble des prestations du maintien à domicile, que ce soit dans les soins, que ce soit dans l'aide, que ce soit, également, le soutien aux proches aidants, dans les infrastructures d'accompagnement à domicile, la sécurité de manière générale et tout. Et plus on maintiendra les gens chez eux, plus on arrivera à développer ces structures-là, moins nos EMS, aussi, seront encombrés et moins on demandera, aussi, aux communes de construire. Ça, c'est clair, on doit vraiment développer les prestations dans cette idée-là. Et puis,

après, c'est clair que tous ces aspects-là seront développés dans le concept Senior+, qui doit encore être développé à tous les niveaux institutionnels. Donc, on est vraiment dans une phase de travail, maintenant. Et puis, je rejoins complètement ce qui a été dit: on va essayer d'apporter des solutions, pas seulement pour faire peur, mais vraiment pour apporter des solutions pragmatiques, qui vont aussi accompagner les communes et, bien entendu, le canton à la suite des réflexions qui seront données suite à ce rapport.

Donc, là, je remercie, bien entendu MM. les Postulants, M. Freiburghaus et M. Zurich, pour leur postulat, qui nous apportera aussi des pistes de solutions pour l'avenir. Vous savez que je suis quelqu'un qui est orienté vers des solutions. On va construire les choses, selon ce rapport aussi, selon les rapports qui vont être faits et donnés par d'autres instances aussi.

Voilà. Donc, sur ces considérations, M. le Président, je demande au Grand Conseil d'accepter le postulat qui est présenté ce matin.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 99 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), 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), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), 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), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), 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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), 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), 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), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), 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), 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). *Total: 99*.

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

—

Motion 2023-GC-287
Création d'une loi-cadre de l'action sociale

Auteur-s:	**Galley Liliane** *(VEA/GB, FV)* **Michellod Savio** *(PLR/PVL/FDP/GLP, VE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Dépôt:	**24.11.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4097)*
Développement:	**24.11.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4097)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**12.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5141)*

Prise en considération

Michellod Savio *(PLR/PVL/FDP/GLP, VE).* Je n'ai pas de liens d'intérêts avec cette motion si ce n'est que j'en suis le coauteur. Je m'exprime à titre personnel.

Gouverner, c'est prévoir, mais pas trop quand même, n'est-ce pas Monsieur le Conseiller d'Etat? Après tout, pourquoi se presser lorsque l'on peut se contenter de solutions ponctuelles ou attendre de devoir réagir? Le rapport sur la pauvreté, publié il y a peu, nous offre une réalité que personne ne peut ignorer. Si le taux de pauvreté était moins élevé en 2009 qu'en 2011, ce rapport met en lumière une progression inquiétante de la précarité pour une partie de la population. Ces données ne sont pas de simples chiffres. Elles traduisent des situations de vie, des familles qui luttent, des personnes qui peinent à joindre les deux bouts. Il est de notre devoir de leur apporter des solutions. La révision de la loi sur l'aide sociale ou l'introduction des prestations complémentaires pour les familles sont des avancées notables et je salue leur mise en œuvre. Mais celles et ceux qui s'intéressent à ce domaine le savent, ces mesures ne suffisent pas. Elles ne couvrent pas tous les besoins et laissent de nombreuses personnes en dehors des mailles du filet. Ces oubliés souvent invisibles sont les premiers à souffrir d'un système d'aide fragmenté et parfois difficilement accessible. Aujourd'hui, une multitude d'entités œuvrent pour soutenir ces personnes en difficulté. Ces associations, ces structures publiques ou privées, ces bénévoles, tous accomplissent un travail remarquable. Mais sans coordination efficace ni cadre clair, leur action est limitée et leur potentiel d'impact reste sous-exploité. Cette situation pénalise tout le monde, d'un côté les bénéficiaires potentiels, qui s'y perdent, confrontés à un dédale de démarches complexes, et de l'autre les finances publiques, qui souffrent d'un manque de rationalisation. Si le libéral-radial que je suis sait bien que légiférer pour légiférer n'est pas opportun, je suis convaincu qu'il est des moments où l'action devient indispensable.

La proposition dont nous discutons aujourd'hui vise précisément à structurer, coordonner et optimiser les efforts existants. C'est un investissement dans la cohésion sociale de notre canton, dans la dignité de ses habitants les plus fragiles et dans une gestion plus efficace des deniers publics. Le temps d'agir est venu. Ne restons pas passifs face à une réalité et une précarité grandissante. Prenons nos responsabilités, faisons preuve de courage politique et montrons que le canton de Fribourg sait être à la hauteur des défis qu'il doit relever dans ce domaine. Créer une loi prend en effet du temps et nous n'en avons plus. Je vous invite donc à soutenir cette motion.

Michel Pascale *(PS/SP, SC).* Je m'exprime au nom du groupe PS. Je déclare mes liens d'intérêts: je suis directrice de l'association espacefemmes, qui travaille étroitement avec différents dispositifs cantonaux autour de l'action sociale. Par ailleurs, je suis membre d'une association dont le nom est un peu compliqué – je vais résumer – qui vise à créer un observatoire des précarités dans le canton de Fribourg. Le groupe PS est partagé mais il va soutenir la motion dans sa majorité.

L'utilité de cette motion n'est pas évidente pour les plus légalistes d'entre nous et elle semble un peu floue. De plus, le calendrier n'est pas très heureux. Néanmoins, vu la lenteur de nos processus législatifs, cette dernière réticence au niveau des délais inquiète peu. Le temps que cela se mette en place, l'eau aura coulé sous les ponts de la Sarine. Cependant, la praticienne de terrain que je suis voit une grande pertinence à se doter d'une loi-cadre d'action sociale. Il sied avant tout de rappeler que l'action sociale, ce n'est pas l'aide sociale, dont nous avons beaucoup parlé lors de la révision de LASoc. Non, l'action sociale est bien plus que cela. Elle désigne l'ensemble des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, les institutions ou les associations pour prévenir ou répondre aux situations de précarité, d'exclusion ou de vulnérabilité. L'objectif principal de l'action sociale est donc de favoriser la solidarité, l'insertion sociale et l'amélioration des conditions de vie des personnes en difficulté.

Qu'en est-il à Fribourg? Notre canton fourmille d'associations, de programmes cantonaux et de mesures de toutes sortes au service de ces objectifs. Chacune de ces initiatives, qu'elles soient soutenues peu ou pas ou un petit peu par les pouvoirs publics, est marquée par un fort engagement des prestataires de terrain. Mais Fribourg peut et doit mieux faire à plusieurs niveaux. J'en cite quatre:

1. acquérir et communiquer une connaissance des besoins, des mesures et des moyens déployés. Les récents rapports sur la pauvreté et la famille allaient dans ce sens. Bon début;
2. articuler les mesures entre elles, dans un continuum entre mesures de prévention, d'accompagnement et de correction;
3. choisir des mesures qui ont fait leurs preuves et les soutenir réellement en veillant à leur qualité et à leur gouvernance. Par conséquent, cela signifie avoir le courage politique de renoncer aux doublons ou encore de poser des critères d'attribution écartant des offres hors-sol, pour ne pas dire autre chose;
4. pratiquer la collaboration intersectorielle entre des domaines de la santé, de l'emploi et de la formation en particulier.

Je suis convaincue qu'une loi-cadre permettrait d'atteindre ces objectifs et permettra de mieux coordonner les aides, d'éviter les doublons et de renforcer les mesures de prévention et d'insertion pour agir en amont des situations de précarité. Pour ces raisons, le groupe PS, dans sa grande majorité, vous invite à rejeter l'avis du Conseil d'Etat et à soutenir la création d'une loi-cadre de l'action sociale

Schwaller-Merkle Esther *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Ich spreche im Namen der Fraktion Die Mitte. Die von den beiden Motionären geforderte neue Gesetzesgrundlage zur Regelung eines Monitorings, der Prävention, der Zugänglichkeit von Leistungen und deren Koordination als Rahmengesetz zum Sozialwesen sind zurzeit nicht angebracht. Die betreffenden Fragen sind mit den laufenden Arbeiten mehrfach beantwortet, und es wäre verfrüht, ein solches Projekt zu lancieren. Zudem bezweifle ich die Wirksamkeit einer solchen Gesetzesgrundlage. Viele dieser Schritte werden so oder so vorgenommen und müssen nicht erst mit einem Gesetz geregelt werden. Die Fraktion Die Mitte ist einverstanden, dass zuerst die Ergebnisse der laufenden Projekte und Reformen abgewartet werden müssen, und lehnt diese Motion ab.

Berset Nicolas *(UDC/SVP, SC).* Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet et je m'exprime au nom du groupe UDC. Cette motion demande la création d'une loi-cadre de l'action sociale, réglant notamment les questions de monitorage, des réalités sociales, de prévention, d'accessibilité des prestations, d'organisation et de coordination du dispositif.

Le groupe UDC est d'avis que d'instaurer une nouvelle base légale maintenant n'est pas nécessaire. En effet, nous venons, il y a quelques mois, de voter la révision de la loi sur l'aide sociale. Grâce à cette loi, l'aide personnelle est renforcée et de nombreuses mesures pour les bénéficiaires sont améliorées. De plus, la collaboration entre les communes et l'Etat sera également renforcée. Dès 2026, il y aura aussi l'introduction des prestations complémentaires pour les familles et la mise en place par les communes des guichets-familles, qui assureront une accessibilité aux prestations et un meilleur accompagnement des personnes.

En conclusion, il est prématuré de créer une nouvelle loi-cadre. Laissons ces réformes sur le social entrer en vigueur et produire leurs effets. Avec ces considérations, le groupe UDC rejettera à l'unanimité cette motion et vous prie d'en faire de même.

Lauber Pascal *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je n'ai pas d'intérêts particuliers avec cette motion. Je m'exprime au nom du groupe PLR-PVL. Nous sommes convaincus qu'une coordination des prestations et une meilleure collaboration entre les différents services de l'Etat, les communes et les acteurs privés doivent avoir lieu. Une association a toutefois été conçue en novembre 2023 afin d'investiguer la nécessité d'une structure pérenne d'observation et de documentation des réalités sociales de notre canton. Il faut tout d'abord connaître et analyser les résultats de ces travaux. Ainsi, tout comme au Conseil d'Etat, il nous paraît prématuré de créer une nouvelle base légale. C'est pour cette raison que notre groupe rejettera à la quasi-unanimité cette motion.

Rey Benoît *(VEA/GB, FV).* Je déclare mes liens d'intérêts: j'ai travaillé durant de nombreuses années dans le domaine social dans le canton de Fribourg. Je prendrai l'exemple que nous avons tous encore en tête et dont nous avons discuté lors de l'élaboration de loi sur les PC familles et de la LASoc. Nous nous sommes rendu compte à plusieurs reprises - cela a d'ailleurs fait l'objet de débats - que la coordination de certaines mesures était compliquée. Les MIS sont-elles faites dans le cadre des mesures LASoc? Comment sont-elles financées? Les mesures de formation doivent-elles faire l'objet d'un article dans l'autre loi? Je vous parle de cela pour vous montrer la nécessité d'avoir une coordination, une vue d'ensemble des mesures. Nous disposons des lois sur l'aide sociale, de tous les dispositifs d'assurances sociales. J'en profite pour déclarer un autre de mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission administrative de l'ECAS. On se rend compte qu'il est de plus en plus nécessaire de coordonner les mesures délivrées par l'ECAS, notamment les prestations complémentaires, et les services sociaux régionaux. Certains veulent d'ailleurs intensifier ces relations. Mais, pour que tout ceci ait une certaine cohérence, il faut l'inscrire dans une loi-cadre. C'est pour cette raison que l'idée de cette loi-cadre est la bienvenue. La manière dont elle sera mise en vigueur va dépendre de la façon dont on pourra traiter ces différents objets. Il est grand temps de se pencher sur ce chantier. Je vous encourage donc à soutenir cette motion.

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime ici au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s et en tant que coauteure de la motion. Mes liens d'intérêts: je suis membre à titre individuel, donc en tant qu'observatrice et sans droit de vote, de cette fameuse

association porteuse du projet de création d'une structure pérenne d'observation et de documentation des réalités sociales dans le canton de Fribourg. Comprenez: un observatoire.

Je souhaite aujourd'hui appuyer, avec quelques arguments, la nécessité de doter notre canton sans tarder d'une loi-cadre pour l'action sociale en réponse à la précarité croissante qui touche une part importante de notre population. Permettez-moi tout d'abord une brève introduction sur le contexte et l'historique du dépôt de cette motion. Après la pandémie de COVID-19, la précarité dans notre canton a pris une ampleur inquiétante, mise en lumière par des actions de solidarité comme les distributions alimentaires des associations. Celles-ci se sont unies pour former le collectif Dignité et ont mis en avant plusieurs revendications, dont une particulièrement importante concernant le manque de données fiables pour évaluer les besoins et les ressources disponibles. C'est dans ce cadre que l'idée de créer un observatoire fribourgeois des réalités sociales a émergé, une initiative inspirée de l'Observatoire des précarités dans le canton de Vaud. En 2023, j'ai déposé, avec mon collègue Savio Michellod, une motion pour intégrer cette idée dans la révision de la loi sur l'aide sociale. Toutefois, la réponse du Conseil d'Etat, défavorable, argumentait qu'un tel observatoire nécessitait une base légale plus large, à savoir une base légale sur l'action sociale. Cette réponse nous a donc poussés à retirer notre motion et à déposer la présente motion de proposition de loi-cadre pour l'action sociale, afin d'intégrer cette structure de manière pérenne et cohérente.

Je souhaite maintenant revenir sur quelques arguments qui ont été amenés dans ce débat et qui sont notamment repris de l'argumentaire du Conseil d'Etat, lequel, je dois dire, a fait preuve d'une capacité de contorsionniste assez importante pour parvenir à poser, en début de document, une nécessité d'agir corroborant ses précédents rapports et considérant, en fin de document, sa proposition comme « non nécessaire ou tout du moins prématurée ».

Premier argument: la question du monitorage des réalités sociales est déjà traitée. Le Conseil d'Etat évoquait dans sa réponse la création, en novembre 2023, de ce fameux observatoire. Si la mention de cette initiative est louable, s'appuyer sur celle-ci pour dire que le besoin est couvert s'avère quelque peu hardi, car seuls 5000 francs ont été accordés par la DSAS pour soutenir l'étude de faisabilité. Le reste est fourni par le fonds de recherche de la HEF-TS. Cette étude de faisabilité pourra certes apporter des informations utiles sur la forme et le financement d'une telle structure, mais sa pérennité nécessite un soutien financier et un engagement politique fort et durable. Un observatoire pérenne, intégré dans une loi-cadre, serait ainsi indispensable pour fournir une vision à long terme et permettre une réponse adaptée.

Deuxième argument: la prévention est déjà traitée. Le Conseil d'Etat tente de nous faire croire que la prévention est déjà couverte par la loi sur l'aide sociale et les PC familles. Tout comme ma collègue PS Pascale Michel, j'aimerais distinguer les deux concepts souvent confondus: l'aide sociale et l'action sociale. L'aide sociale est une réponse souvent financière aux besoins immédiats et s'inscrit de manière réactive tandis que l'action sociale est une approche plus globale, qui cherche à prévenir des situations pas uniquement de précarité financière ou de pauvreté mais également de logement, de violence, de santé à travers des actions d'accompagnement distinctes de l'aide sociale. Ces deux approches sont donc complémentaires, mais l'action sociale, qui inclut la prévention des différentes difficultés sociales, dépasse largement le cadre de la seule aide financière.

Troisième argument: la question de la prématurité des travaux. Le Conseil d'Etat, comme plusieurs d'entre vous, considère que la mise en place de cette loi-cadre serait prématurée. Pour rappel, il a fallu 20 ans pour la mise en œuvre des PC familles, une décision prise en 2004. Aujourd'hui, le temps n'est plus à la réaction mais à la prévention. Les rapports sur la pauvreté et la politique familiale montrent clairement que les évolutions des réalités sociales ne seront plus couvertes par la législation actuelle. Et c'est notre devoir en tant que législateur d'agir maintenant pour ne pas être pris au dépourvu dans les années à venir, car la précarité et les difficultés sociales risquent d'augmenter encore, notamment en conséquence de la situation économique, du changement climatique et de la situation géopolitique.

Bref, cette loi considérée comme prématurée présente plutôt les traits d'un vieillard fatigué, tout comme le font les associations du domaine social, qui s'épuisent face à une précarité en augmentation mais encore peu visible. *[Temps de parole écoulé.]*

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je remercie les personnes qui sont intervenues sur cette motion. Je rebondis sur les propos de Monsieur le Député Michellod: « Gouverner c'est prévoir » en disant qu'il faut agir aussi vite que possible et aussi lentement que nécessaire. Voilà ma réponse.

Le Conseil d'Etat est pleinement conscient des problématiques énumérées par la députée Galley. Il convient effectivement de distinguer l'action sociale de l'aide sociale. Les problématiques émergeant de toutes ces dimensions-là sont traitées à l'heure actuelle. Or, comme nous l'avons très bien dit dans notre message, il est actuellement prématuré de changer la loi. Nous déterminerons, sur la base du rapport que nous fournira l'HEF-TS, si une telle structure est faisable ou non. On ne mettra pas en place une structure pour mettre en place une structure. Celle-ci doit avoir des fondements. Nous devons nous montrer pragmatiques afin d'avancer. Je rejoins donc complétement les personnes qui vont refuser cette motion - qui jugent

que, pour l'heure, nous sommes dans une phase d'observation. Nous pourrons, un jour ou l'autre, qui sait, changer la loi et alimenter notre législation à ce niveau-là.

Nous disposons d'expériences d'autres cantons, qui ne nous permettent pas non plus, à l'heure actuelle, d'affirmer la plus-value d'un tel observatoire et d'un changement de loi surtout. On restera bien entendu très attentives et attentifs aux évolutions du milieu social. Mais, actuellement, je ne peux que refuser cette motion, comme le propose le Conseil d'Etat.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 58 voix contre 32 et 5 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Perler Urs (SE,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB). *Total: 32*.

Ont voté non:

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), 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), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), 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), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,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), 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), 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), 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), 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), 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). *Total: 58*.

Se sont abstenus:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP). *Total: 5*.

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Motion 2023-GC-316
Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine

Auteur-s:	**Mäder-Brülhart Bernadette** *(VEA/GB, SE)* **Hayoz-Helfer Regula** *(VEA/GB, SE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Dépôt:	**20.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5828)*
Développement:	**20.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5828)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**12.11.2024** *(BGC décembre 2024, p. 5145)*

Retrait

Hayoz-Helfer Regula *(VEA/GB, SE).* Meine Interessenbindung: Ich bin Primarlehrerin.

«Einen erleichterten Kindergarteneintritt für alle Kinder ermöglichen» – mit diesem Postulat aus dem Jahr 2016 wollten die damaligen Grossräte Mäder-Brülhart und Schneuwly die Situation von Kindern mit erschwertem Kindergarteneintritt im Kanton erfassen. Ursache für die Schwierigkeiten nannten sie unter anderem Probleme mit der Lokalsprache.

7 Jahre später reichen wir die Ihnen vorliegende Motion für eine obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten ein. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass sich die Probleme der Einschulung aufgrund mangelnder oder fehlender Kenntnisse der Unterrichtssprache nicht verringert haben oder entschärft wurden. Die angewendeten Massnahmen greifen zu wenig.

Weshalb eigentlich diese sprachliche Frühförderung? Studien haben ergeben, dass Kinder der Unterrichtssprache nach ungefähr 7 Jahren umfassend folgen können. Dies bedeutet: Ein Kind, dass in der 1H mit dem Erlernen der Unterrichtssprache beginnt, erreicht die sprachliche Kompetenz, um dem Unterricht vollständig zu folgen, in der 8H (6. Klasse), zu dem Zeitpunkt, an dem für die Sekundarstufe 1 selektioniert wird. Das ist spät. Eine gezielte sprachliche Frühförderung erhöht also die schulische Chancengerechtigkeit und die Chance auf eine gute Berufsbildung.

Dass eine Chancenungleichheit besteht, bestätigt auch die Studie zu den Absolventen der Sekundarstufe 2. Jugendliche, die beim Eintritt in den Kindergarten die Unterrichtssprache nicht sprechen, verfügen weniger häufig über einen Abschluss auf Sek-2-Niveau. Die Sprache spielt zudem eine zentrale Rolle bei der sozialen Integration. Sprachliche Frühförderung hat also einen sozialen, aber auch einen wirtschaftlichen Charakter.

Ich möchte Ihnen ganz kurz aus der Praxis erzählen. Ende August in einer 1H: Die Kindergartenlehrperson steht vor einer Gruppe 4-jähriger Kinder und je nach Schulort verstehen ein Grossteil oder nur wenige Kinder ihre Anweisungen. Mit viel Geduld und Energie versucht sie alle in den Unterricht zu integrieren. Nicht selten weinen Kinder, und sie weiss nicht warum – man versteht einander nicht.

Persepektivenwechsel, gleiche Zeit, gleicher Ort: Ein 4-jähriges Kind steht in einem ihm unbekannten Raum mit einer unbekannten Frau und anderen Kindern und versteht nicht, was von ihm verlangt wird. Angst – Heimweh – Frust.

Ich bin dankbar, dass die meisten hier im Saal diese Situation als Problemsituation erkennen, und viele möchten ja gerne etwas zum Besseren verändern, einfach nicht mit dem, was unsere Motion vertritt. Welche andere Lösung wäre denkbar? Der Staatsrat schlägt in seiner Antwort keine anderen Lösungen vor. Er betont vor allem die anfallenden Kosten der sprachlichen Frühförderung, die gesetzliche Unmöglichkeit und bleibt allgemein sehr theoretisch. Es wird auch nicht darüber nachgedacht, welche Massnahmen welche Wirkung zeigen.

Ein Beispiel dazu: Der Staatsrat anerkennt, dass einige Gemeinden einen Weg der sprachlichen Frühförderung eingeschlagen haben. So auch die Gemeinde Düdingen, wo seit 2021 die Beurteilung der Deutschkenntnisse mittels eines Fragebogens der Universität Basel vorgenommen wird. Der Staatsrat schreibt in seiner Antwort dazu nur, dass diese Erhebung erhebliche Mehrkosten verursache. Wie hoch sind die Mehrkosten und decken diese Mehrkosten nicht den Nutzen? Hat man denn in Düdingen nachgefragt, ob sie nach drei Jahren zufrieden sind mit ihrem Modell? Wie hat sich die Situation in der 1H entwickelt? Sollte man dieses Modell so oder ähnlich weiterentwickeln und anderen Gemeinden zugänglich machen? Gibt es Modelle aus anderen Gemeinden, die erfolgreich und nachhaltig wirken? Die Antworten auf diese Fragen wären sehr interessant.

Da unser jetziger Lösungsvorschlag nicht auf genügend Verständnis und Unterstützung stösst, ziehe ich die Motion zurück und hoffe, mit einem neuen Vorstoss, einer erfolgreichen und nachhaltigen Lösung für eine kantonale sprachliche Frühförderung näherzukommen. Ich wünsche Ihnen allen frohe Festtage.

> Cet instrument est retiré par ses auteures. Il est ainsi liquidé.

Divers
Départ du SGC de M. Christophe Dupasquier

Président du Grand Conseil. Ich möchte eine Person speziell verabschieden und ihr meinen Dank aussprechen.

Christophe Dupasquier hat sich entschieden, Ende 2024 nach 7 Jahren bei uns im Grossratssekretariat als IT-Spezialist eine neue beruflich Herausforderung anzunehmen und uns zu verlassen.

Lieber Christophe, im Namen aller Mitglieder des Grossen Rates danke ich dir für deine Arbeit, deine Bemühungen und deine Nerven mit uns Grössrätinnen und Grossräten und wünsche dir alles Gute für deine Zukunft. MERCI!

Cher Christophe, au nom de tous les membres du Grand Conseil, je te remercie pour ton travail, tes engagements et ta patience avec nous, les député-e-s, et te souhaite le meilleur pour ton avenir. MERCI! *[Applaudissements nourris.]*

Divers
Discours de fin d'année

Savoy Françoise *(PS/SP, SC).* Lieber Adrian,

Unser Parlament hatte das Glück und Privileg, Sie als Präsidenten zu haben.

Auparavant, nous ne nous connaissions que très peu, j'ai découvert un politicien engagé et sincère, précis et rassembleur

un agriculteur intègre et soucieux de son environnement une monsieur authentique et convivial un papa et un époux attentionné et bienveillant

Der Schlüssel zu Ihrem Erfolg, Adrian, das sind zweifellos Ihre Freundlichkeit und Sanftmut.

Tu sais apporter les dégradés dont les vérités ont tant besoin. Je garderai les valeurs qui ont fait de toi un excellent président : Deine Einfachheit, Liebe zu deinem Nächsten, Respekt vor den Älteren.

Tu as rappelé à tous et toutes combien il était important de se comprendre, de prendre soin de ce qui nous relie, de ce qui nous rend plus fort. Nous n'oublierons pas de mettre à l'honneur chaque année, le bilinguisme, atout majeur de notre canton.

Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei Ihrer Amtszeit als Präsident von Agri Fribourg/Freiburg.

« La seule constante dans la vie est le changement » cette sagesse te convient parfaitement. Tu as souvent dû faire preuve de souplesse, d'ajustement, de défis à relever, tant personnel que professionnels, je suis certaine que tu auras beaucoup de plaisir dans cette nouvelle fonction.

Dieu merci ! Adrian n'a jamais fait d'écart dans le suivi de ses nombreux dossiers. Il n'a jamais non plus été à la merci des lieux communs. Sans merci, il s'est donné pour notre parlement. Durant cette année, il a été taillable et corvéable à merci sans jamais faillir. Nous verrons si ses derniers mots aujourd'hui seront « merci-au revoir », mais dans tous les cas, et dans sa forme la plus simple mais la plus chaleureuse, cher Adrian, nous, tes collègues, te disons simplement, en t'applaudissant : « MERCI ».

Ich wünsche Ihnen und Ihrer Familie ein wunderschönes und strahlendes Weihnachtsfest. Lass die Hoffnung ein Leitfaden sein. Sei glücklich!

Président du Grand Conseil. Merci beaucoup, Chère Françoise, pour ces beaux mots, qui me touchent beaucoup. Merci également pour vos applaudissements.

Oui, Mesdames et Messieurs,

Nun ist es also Zeit, Zeit, meine Präsidentschaftsseite zu schließen. Jetzt ist es also Zeit, eine neue Seite aufzuschlagen. Vor allem Zeit, eine neue Seite der politischen Geschichte unseres Kantons zu schreiben.

Dies ist ein besonderer Moment, in dem ich mit Ihnen zusammen auf das, was wir gemeinsam mit Stolz und Zuversicht erreicht haben, zurückblicke und auf das schaue, was wir auch morgen noch gemeinsam für unser Land Freiburg erreichen müssen.

Un moment privilégié, que je suis heureux de partager avec vous, toutes et tous, vous qui m'avez accompagné tout au long de l'année 2024!

Chères et Chers Député-e-s du Grand Conseil,

Chères et Chers Membres du Conseil d'Etat, Madame la Conseillère d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat,

Madame la Chancelière d'Etat,

Chères et Chers Membres du Secrétariat du Grand Conseil,

Mesdames et Messieurs les Représentantes et Représentants des médias,

Mesdames et Messieurs ici présents à la tribune,

Mesdames et Messieurs,

Je vous le disais ici-même à cette tribune, le 6 février dernier: l'année 2024 sera une année difficile. Qui aurait pensé que nous allions vivre ce que nous avons vécu tout au long de ces derniers mois… Nous sommes aujourd'hui le 20 décembre, un jour que célèbre l'Organisation des Nations Unies comme la Journée internationale de la solidarité humaine! Mais osons-nous vraiment parler de solidarité humaine?

Alors que le miroir des événements nous renvoie les images des conflits, des guerres, des tragédies en Ukraine, à Gaza, au Liban, en Syrie et ailleurs au cœur de l'Afrique, en Asie ou en Amérique du Sud.

Ja, meine Damen und Herren, unsere Welt ist sehr zerbrechlich.

Oui, Mesdames et Messieurs, notre monde est très fragile. Cette fragilité, cette insécurité entraînent des peurs. Elles donnent naissance à des réflexes de repli sur soi. Et voilà que triomphe le sentiment du « moi, je… ». La fragilité de notre monde engendre également de la violence. Une violence qui, très souvent, met le RESPECT k.o. Eine Gewalt, die sehr oft, den RESPEKT k.o. schlägt.

J'ai été impressionné, bouleversé même, en voyant, chez nous, dans notre pays de Fribourg, combien même le football par exemple pouvait être rongé d'irrespect! Le fair-play a diminué, les attaques contre les arbitres, contre les joueurs de l'équipe adverse, contre le public même se sont multipliées. L'individualisme, la religion des réseaux sociaux, tout cela efface les repères pour nos jeunes. Mais attention… Mes rencontres présidentielles à travers le canton tout au long de cette année m'ont aussi montré le contraire!

Premier citoyen du canton, votre Président a été appelé à découvrir notre canton, à rencontrer toutes celles et tous ceux qui le composent, y travaillent, le développent, défendent les intérêts de nos diverses professions, contribuent au maintien de nos riches traditions comme à la promotion culturelle de Fribourg!

Je dis mon immense bravo à tous ces jeunes rencontrés dans nos girons, nos fêtes de musique, nos compétitions sportives, nos événements culturels. Des moments où triomphe le bénévolat pour ensuite retomber aussitôt comme un soufflé sorti du four.

Je dis simplement « MERCI » pour cette année de rencontres!

Dieses Jahr, in dem ich 81 offizielle Reden halten durfte. 81, eine spezielle Zahl für mich, 81 wie mein Geburtsjahr. Wäre ich also jünger gewesen, hätten die Freiburgerinnen und Freiburger einige Reden mehr hören dürfen oder müssen, das überlasse ich Ihnen.

Je le dis encore une fois: Ein besonderes Jahr für mich, ein wunderbares Jahr, voller Erinnerungen und Emotionen.

Ja, meine Damen und Herren, unserem Kanton Freiburg geht es gut. Aber unser Kanton Freiburg ist auch zerbrechlich.

Car l'insécurité qui nous entoure fragilise aussi notre société, à l'intérieur de nos frontières. Heureusement, Fribourg peut, sans outrepasser notre optimisme naturel, être fier de ses forces comme il doit être conscient de ses faiblesses.

In Bezug auf unsere Stärken möchte ich unsere Zweisprachigkeit an die erste Stelle setzen.

Je suis fier d'avoir conduit toutes nos sessions du Grand Conseil en langue allemande et d'avoir ainsi largement contribué à accroître l'acceptance de la langue allemande dans notre communauté.

Je me réjouis de vous annoncer que notre Journée du bilinguisme, qui a eu lieu le 10 octobre dernier, sera reconduite l'an prochain. Et je vous l'avoue bien volontiers: je suis fier de vous toutes et de vous tous, fier de vos interventions dans l'autre langue – *parfois un peu brèves – « ich bin fertig ».* Je suis fier que vous ayez ainsi donné un signe important à notre communauté fribourgeoise: oui, Fribourg vit son bilinguisme! Unsere Freiburger Zweisprachigkeit ist eine der Stärken unseres Kantons!

Autre force de notre pays, la richesse de ses cultures, la belle unité de nos générations. Ces générations, ces classes sociales, ces origines, ces confessions, ces langues, tout cela réunit dans une patinoire, par exemple… A propos de patinoire, je me souviens qu'en février dernier, je vous parlais de l'horoscope chinois pour 2024.

Sternzeichen dieses Jahres ist: der Holzdrache.

Et j'avais ajouté: Der Drache wird ein Glücksbringer für unsere « quasi-Nationalmannschaft», den HC Gottéron, sein!

Malheureusement, mon souhait ne s'est pas exaucé. Mais Adrian Brügger reste optimiste. Et si ça n'a pas marché pour le titre de champion suisse, pourquoi cela ne marcherait-il pas pour la Coupe Spengler?

Le 31 décembre, dernier jour de mon année présidentielle, là-bas à Davos, soulever la Coupe avec notre HC Gottéron? Pourquoi pas?

Mais revenons à la politique et aux forces et faiblesses de notre canton. J'ai apprécié la qualité de nos débats, des discussions polies (oui, peut-être un ou deux dérapages…) Et bien évidemment, quelques conflits partisans inévitables dans notre puzzle politique bien bien loin d'être noir et blanc!

Et si nos voisins français connaissent à l'Assemblée nationale un article nommé 49.3, je dirais, en plaisantant, que chez nous, en tous les cas en ce qui concerne l'aide sociale et sa loi, nous connaissons l'article 39!

Nous vivons dans un environnement suisse, européen, mondial, aux niveaux sécuritaire, social, économique et environnemental chaotiques, imprévisibles. Et les défis qui attendent notre canton sont nombreux et importants.

Prenons notre ménage cantonal…

Unser Haushalt 2025 ist verabschiedet. Wir haben ihn nach einem etwas riskanten Autobahnüberholmanöver unserer Regierung genehmigt. Hoffen wir, dass dieser Haushalt morgen nicht in die falsche Richtung fährt!

Plus sérieusement, au chapitre de la santé et de notre politique sanitaire cantonale, nous devons rester unis face à notre hôpital et à son futur!

Mesdames et Messieurs, je vous le disais il y a un instant. Nun ist es also Zeit, meine Präsidentschaftsseite zu schließen.

A l'heure de tourner cette page, le temps est venu de vous exprimer ma gratitude.

Merci à Françoise Savoy et à Bruno Marmier, ma première vice-présidente et mon deuxième vice-président, pour leur accompagnement discret, efficace et collégial tout au long de cette année!

Merci au conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, président du Conseil d'Etat, et à l'ensemble du collège, Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat, pour votre esprit de collaboration et votre souci de cohérence politique!

Merci au Secrétariat du Grand Conseil et à notre Secrétaire du Parlement Mireille Hayoz pour leur travail en coulisses, durant et hors de nos sessions, toujours souriants et teintés d'efficacité!

Merci à toutes les collaboratrices et collaborateurs, traductrices et traducteurs pour votre appui!

Même si, compte tenu des progrès des députés, ce service de traduction simultané sera bientôt supprimé…

Merci à Nicole Pasquier, fidèle huissière du président!

Erlauben Sie mir jetzt, meiner Familie zu danken. Elles et ils sont présents à la tribune de notre Grand Conseil.

Danke an meine Mutter. Danke an meine Schwiegereltern. Danke an meine Ehefrau Sandra. Danke an meine Kinder, Elia, Alessia und Matteo. Danke, dass ihr an meiner Seite seid! Danke, dass ihr mich begleitet habt. Danke für das, was ihr seid!

Mesdames et Messieurs, bien sûr, nous garderons des souvenirs de cette année 2024. L'Eurovision et notre Nemo, Paris et ses Jeux olympiques et paralympiques, un certain 5 novembre de l'autre côté de l'Atlantique ou encore les 100 ans de notre Cathédrale Saint-Nicolas. Sans oublier tous nos souvenirs fribourgeois et plus personnels.

Notre monde est fragile.

Unsere Gesellschaft, unsere Gemeinschaft, ist zerbrechlich.

Soyons vigilants! Soyons attentifs à ce qui se passe, à ce qui se prépare. Quelque chose est sûrement déjà en train de se préparer. Rappelez-vous: qui pouvait prévoir notre pandémie de COVID-19? Qui pouvait prévoir les conflits en Ukraine, à Gaza ou en Syrie? Des politologues, des analystes, peut-être. Mais peut-être aussi que nous ne voulions pas voir. Man hat zugelassen. Alors veillons à ce que notre société n'implose pas. Pensons à notre avenir, à prévoir!

Mesdames et Messieurs,

Mit Mut, mit Überzeugung, mit Entschlossenheit, lassen Sie uns den richtigen Weg einschlagen.

Tournons le cadran de nos boussoles, réorientons nos voiles, reprenons notre guidon ou notre volant en mains, quittons l'île du « moi » pour naviguer vers les rives du « nous ». Lassen wir das « ich » zugunsten des « wir » fallen. Faisons-le

avec RESPECT pour ce que nous avons fait, pour ce que nous sommes. Faisons-le avec RESPECT devant la grandeur et l'incertitude de notre Demain.

Je vous remercie, chacune et chacun, pour cette belle année! En février dernier, je vous faisais un clin d'œil: je suis un enfant de Guin. Connaissez-vous le surnom des habitants de Guin? Braunesel, les ânes bruns. Et je racontais les qualités de cet animal: obéissant, solide, supportant des conditions de travail difficiles, sans oublier une intelligence certaine et une certaine malice. A vous maintenant, entre vous, de vérifier si les qualités de ce Braunesel de Guin s'appliquent aussi à votre serviteur.

Mesdames et Messieurs,

J'ai confiance en vous toutes et tous.

J'ai confiance en mon pays de Fribourg et en ses institutions!

Vive notre canton de Fribourg!

Je vous souhaite de belles et joyeuses fêtes et une bonne nouvelle année!

—

Clôture de la session

Président du Grand Conseil. Meine Damen und Herren,

Vielen Dank für diesen Applaus, der mich sehr berührt hat. Ich werde dieses Jahr sicherlich in lieber Erinnerung halten.

Ich wünsche Ihnen schöne Weihnachtstage, einene guten Rutsch und zum letzten nehme ich diese Glocke und schliesse die Sitzung.

Vielen Dank.

> La séance est levée à 11 h 05.

Le Président:

Adrian BRÜGGER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Bureau du Grand Conseil BR
Büro des Grossen Rates BR

Place de l'Hôtel-de-Ville 2, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gc

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / *Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen*

—

Séance du Bureau du 19 décembre 2024 - *Bürositzung vom 19. Dezember 2024*

Signature /*Signatur*	**Affaire**	**Commission / *Kommission***	**Membres**
Genre / *Typ*	***Geschäft***	**Présidence / *Präsidium***	***Mitglieder***
2024-DFAC-13	Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH) *Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)*	CAE / *KAA* Altermatt Bernhard Vice-président *Vizepräsident* Pasquier Nicolas Président *Präsident*	Lauber Pascal Michellod Savio Zermatten Estelle Chardonnens Jean-Daniel Dumas Jacques Galley Liliane Rey Alizée Hauswirth Urs Sudan Stéphane Menétrey Lucie Barras Eric Esseiva Catherine Baeriswyl Laurent

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 / Petitionsk*ommission*
CRoutes / *StraK*	Commission des routes et cours d'eau / *Kommission für Strassen und Gewässerbau*

Botschaft 2019-DSJS-10

27. August 2024

—

Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG) – Totalrevision

Dieses Dokument gibt Folge der:

Motion 2019-GC-149	Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel.-Nr. 117/118 mit 144
Urheberinnen:	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Inhaltsverzeichnis

—

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs 3

1.1 Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz 3

1.2 Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung 3

1.3 Risikoentwicklung 4

1.4 Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten 5

1.5 Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung 5

1.6 Notwendigkeit des Entwurfs 5

1.7 Erfahrungen aus der Coronakrise 6

2 Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg 6

2.1 Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen 6

2.2 Grundsätze 7

2.3 Vorgeschlagenes System 7

3 Erforderliche Änderungen 8

3.1 Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung 8

3.2 Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement 8

3.3 Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz 9

3.4 Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR) 9

4 Ergebnisse der Vernehmlassung 9

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln 10

6 Auswirkungen des Entwurfs 20

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen 20

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs 21

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs

—

1.1 Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz

Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es ersetzte den Beschluss des Staatsrats vom 31. Oktober 1988 über die Einsetzung einer Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF). Im kantonalen Gesetz wurden die Neuerungen der Bundesgesetzgebung, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten waren, übernommen. In seiner Botschaft zur Totalrevision der Gesetzgebung über den Zivilschutz vom 17. Oktober 2001, mit der der Grundsatz des Bevölkerungsschutzes de facto gesetzlich verankert wurde, hielt der Bundesrat Folgendes fest:

«Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz konzipiert. Er baut konsequent auf den im Alltag (normale Lage) vorhandenen Einsatzmitteln auf. Die Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen orientiert sich an den jeweiligen Kernkompetenzen. Die Polizei (Sicherheit und Ordnung), die Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das Gesundheitswesen (Gesundheit und Sanität) und die technischen Betriebe (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden dabei die eingespielten Ersteinsatzmittel. Der Zivilschutz (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert, um insbesondere die notwendige Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen.»

Dieses Konzept des Bevölkerungsschutzes, das auf fünf Partnerorganisationen aufbaut, ist nach wie vor aktuell und entspricht dem Bedarf und der Praxis des Kantons Freiburg. Seit 2004 wurden bzw. werden die Strukturen der Partnerorganisationen weiterentwickelt, damit sie ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Im gleichen Absatz der oben genannten Botschaft heisst es zudem:

«Die Partnerorganisationen werden unter einem «Führungsdach» zusammengeführt. Unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden ist künftig auf jeder politischen Stufe nur noch ein politisch legitimiertes Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitung und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig.»

Aus diesem Grund hat der Kanton Freiburg im Jahr 2008 ein kantonales Führungsorgan (KFO) eingesetzt. Eine kantonale Führungsstruktur bleibt unverzichtbar. Die verschiedenen Erfahrungen aus Übungen, nationalen Veranstaltungen sowie Grossereignissen und Katastrophen haben ausserdem gezeigt, dass dieses Gremium die Form eines Stabs haben muss.

1.2 Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung

Seit dem Inkrafttreten des BevSG im Kanton Freiburg im Jahr 2008 haben sich die Strukturen der fünf Partnerorganisationen stark verändert. Ursprünglich verfügten die Gemeinden noch mehrheitlich über eigene Mittel für den Bevölkerungsschutz in Form von kommunalen Feuerwehr- und Zivilschutzeinheiten. Heute beschränken sich die rein kommunalen Mittel auf bestimmte technische Betriebe und bei den grösseren Gemeinden auf Ortspolizeieien. Die immer komplexer werdenden Einsätze sowie die Grundsätze des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der einheitlichen Aktion haben die Partnerorganisationen dazu bewogen, ihre Organisation und die Verteilung ihrer Mittel auf dem Kantonsgebiet zu überdenken. Infolgedessen ist die Führung von Einsätzen unterhalb der Katastrophenschwelle in die Verantwortung der Partnerorganisationen übergegangen, die sich im Laufe der Jahre alle mit den erforderlichen technischen und personellen Mitteln ausgestattet haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden bei Grossereignissen und Katastrophen auf ihrem Gebiet gar keine Verantwortlichkeiten mehr hätten. Das Gesetz berücksichtigt sowohl die Weiterentwicklung der Einsatzführungsdoktrin bei den Organisationen mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben, indem die kommunalen Führungsorgane (GFO) aufgehoben werden, als auch die Gemeindeautonomie, indem es Gemeinden, die dies für nötig erachten, die Möglichkeit lässt, eine eigene Führungsunterstützung einzurichten, zum Beispiel in Form eines kommunalen Krisenstabs. In einem

solchen Krisenstab wäre die kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz integriert, über die jede Gemeinde in Zukunft verfügen muss. Im weiteren Sinne soll das neue Gesetz die Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen des Kantons, das heisst der Gemeinden, der Bezirke und des Staates, klären und die Zuständigkeiten der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes neu festlegen.

Aus operativer Sicht bedürfen die Entscheidungen, welche die Einsatzleitungen in normaler Lage vor Ort regelmässig treffen, keiner zusätzlichen Legitimation durch ein politisches Gremium. Die Legitimität der Führung ergibt sich aus den Spezialgesetzen zu den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und aus der Art des Ereignisses, das den Einsatz erforderlich macht.

Die Frage der politischen Legitimität stellt sich dann, wenn der Chef oder die Chefin Schadenplatz verbindliche Massnahmen ergreifen muss, das heisst bei Grossereignissen (besondere Lage) und Katastrophen (ausserordentliche Lage). In der Praxis wird diese Frage geregelt, indem solche Massnahmen von der zuständigen Magistratsperson (Oberamtsperson, Richter/in oder Staatsrat) oder von einer Gemeinderätin bzw. einem Gemeinderat bestätigt werden. Um reaktionsfähiger zu werden und eine effektivere Steuerung zu etablieren, muss jedoch das Verhältnis zwischen dem Staatsrat und dem mit der Führung betrauten kantonalen Organ neu überdacht werden (vgl. Punkt 2.3).

1.3 Risikoentwicklung

Der Katalog der Risiken hat sich in den letzten fünfzehn Jahren nicht grundlegend verändert. Bei der Eintrittswahrscheinlichkeit und den Konsequenzen der Risiken gab es hingegen einen deutlichen Wandel.

Im Jahr 2008 wurde erwartet, dass die direkten Folgen des Klimawandels unseren Kanton nach 2030 betreffen würden. In der Zwischenzeit ist uns bewusst geworden, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung schon heute spürbar sind. Wetterereignisse an der Schwelle zur Katastrophe treten immer häufiger auf und ihre Zerstörungskraft nimmt zu. Seit unsere Nachbarländer ab 2015[1] von einer Reihe von Terroranschlägen getroffen wurden, wird die Bedrohung der inneren Sicherheit auch in der Schweiz anders wahrgenommen. Ein möglicher Terroranschlag gilt seither als wahrscheinlich. Der globalisierte Handel hat zudem das Risiko neu auftretender Krankheiten[2] drastisch erhöht. Überdies hat die exponentielle Zunahme des digitalen Informationsaustauschs die Anfälligkeit der Netzwerke für Ausfälle wegen technischer oder menschlicher Versagen sowie für böswillige Handlungen erhöht[3]. Ähnliche Risiken bestehen bei den Elektrizitätsnetzen.

Mit Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist auch der Krieg hoher Intensität zurück auf dem europäischen Kontinent. Es handelt sich um einen der wichtigsten strategischen Brüche seit dem Zerfall der Sowjetunion (UdSSR) im Jahr 1991. Obwohl die territoriale Integrität der Schweiz im Moment nicht gefährdet ist, sind unser Land und seine Bevölkerung schon heute Ziel von Aktionen der hybriden Kriegsführung[4]. Die Angriffe zielen darauf ab, das sozioökonomische Gefüge zu stören und das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden zu schwächen, um die nationale Einheit zu zerstören. Auf diese Gefahr gibt es keine rein militärische Antwort. Andere sicherheitspolitische Instrumente[5] sind besser geeignet, diese Angriffe abzuwehren, wobei einige davon (z. B. Polizei und Bevölkerungsschutz) in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.

Die Auswirkungen der aufgeführten Gefahren und Bedrohungen bergen namentlich das Risiko von Mangellagen[6]. Die wirtschaftliche Landesversorgung, die seit dem Ende des Kalten Krieges vernachlässigt wurde, steht nun wieder im Mittelpunkt des Interesses von Akteuren aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sicherheit.

[1] Frankreich, Deutschland, Belgien, Vereinigtes Königreich, Spanien.

[2] Ebola, SaRS Cov 2 (COVID-19).

[3] Wiederholte Ausfälle des Festnetzes und des Internets von Swisscom im ersten Quartal 2020.

[4] Der Angreifer führt dabei einen «kontaktlosen» Krieg und setzt dafür unkonventionelle Mittel ein. Dazu gehören unter anderem Desinformationskampagnen, Cyberattacken, Angriffe auf die Wirtschaft, Erpressung durch die Androhung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und/oder Langstreckenraketen.

[5] Die sicherheitspolitischen Instrumente sind: Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Information und Kommunikation, Armee, Bevölkerungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Eidgenössische Zollverwaltung, Zivildienst.

[6] Dies traf in der SARS-CoV-2-Pandemie namentlich auf einen grossen Teil des Schutzmaterials zu. Es wäre auch bei einer Strommangellage der Fall, wenn im Rahmen des OSTRAL-Plans eine Netzabschaltung nötig werden sollte.

Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeit verfügbaren rechtlichen Mittel ausreichen, um die Kontinuität des staatlichen Handelns und den Schutz der Bevölkerung in akuten und anhaltenden Krisensituationen zu gewährleisten.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass ein kantonales Risikoobservatorium (KRO) geschaffen werden muss, um eine schnellere und regelmässigere Anpassung an die Risikoentwicklung zu ermöglichen (Art. 20).

1.4 Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten

Im Jahr 2008 war der Kanton Freiburg noch nicht an das Sicherheitskommunikationsnetz des Bundes angeschlossen. Dies geschah 2014 mit dem kantonalen Sicherheitsfunknetz POLYCOM-Freiburg. Die Anfangsinvestitionen und die Investitionen für die Erhaltung des operativen Wertes dieses für die Einsatzführung zentralen Netzwerks sind sehr hoch. Momentan sind weder die Existenz des Netzwerks noch die Regeln für seine Finanzierung und seinen Betrieb gesetzlich verankert[7].

In den Nullerjahren stellte sich die Frage der Einsatzführung mit Hilfe netzwerkzentrierter Führungsinstrumente[8] auf kantonaler Ebene nicht direkt. Heute muss die Frage angegangen werden, damit der Kanton wenigstens an das vom Bund geplante Netzwerk für den sicheren Datenaustausch[9] angeschlossen werden kann.

Die Alarmierung der Bevölkerung erfolgte im Jahr 2008 noch ausschliesslich über das Sirenennetzwerk und über Nachrichten am Radio. Heute gibt es mehrere zusätzliche Möglichkeiten, die im BevSG berücksichtigt werden sollten[10].

Unser Kanton muss zudem in der Lage sein, nicht nur die Bevölkerung zu alarmieren, sondern auch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Gemeinden und ihre Behörden, vorzuwarnen.

1.5 Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung

Das kantonale Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG; SGF 903.1) von 2012 sah die Schaffung von Organen auf Kantons- und Gemeindeebene vor, die nur teilweise eingesetzt wurden. Dabei handelt es sich auf kantonaler Ebene um ein «*Organ für die wirtschaftliche Landesversorgung*» und auf Gemeindeebene um «*Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung*». Die semantische Nähe dieser Organe mit den Organen und Ämtern, die im BevSG von 2008 vorgesehen sind («*kantonales Führungsorgan*» und «*kommunale Führungsorgane*»), lässt darauf schliessen, dass zwischen dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung offensichtliche Synergien bestehen. Diese beiden Bereiche können somit in einem einzigen Gesetz geregelt werden, wodurch sich eine Vervielfachung der entsprechenden Ämter und Organe bei Kanton und Gemeinden vermeiden lässt.

1.6 Notwendigkeit des Entwurfs

16 bzw. 12 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung steht fest, dass einige Bestimmungen nie umgesetzt werden konnten und andere nicht mehr der Praxis der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes entsprechen.

In letzter Zeit hat sich gezeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden in Sachen Risikoanalyse und -prävention geklärt werden müssen. Die GFO baten ihrerseits um eine Klärung ihrer Rolle bei der Vorbereitung und Führung von Einsätzen. Diese Fragen bewogen mehrere Oberamtmänner dazu, Thinktanks oder Arbeitsgruppen einzusetzen.

Die kantonale Gesetzgebung muss ausserdem erneuert werden, weil im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) auf Bundesebene verschiedene Neuerungen eingeführt wurden.

Schliesslich bietet die Totalrevision der kantonalen Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz die Gelegenheit, die Texte an die aktuell geltende Rechtsnomenklatur (ein Rahmengesetz und ein Ausführungsreglement) anzupassen.

[7] Dekret vom 19. Mai 2010 über einen Verpflichtungskredit für ein kantonales Sicherheitsfunknetz (POLYCOM-Freiburg) (ASF 2010_059).

[8] Informations- und Führungssystem des Typs LAFIS (Lage- und Führungsinformationssystem), das von den Kantonen ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU verwendet wird, oder SAGA CRISIS, das vom Kanton VD eingesetzt wird.

[9] Botschaft des Bundesrats zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem (SDVN) (AS 18.088)

[10] Smartphone-Apps wie AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid usw.

1.7 Erfahrungen aus der Coronakrise

In der SARS-CoV-2-Epidemie im ersten Halbjahr 2020 konnten die Praktikabilität und die Kohärenz der neuen Grundsätze, die mit dem Inkrafttreten des BevSG angewandt werden sollen, eins zu eins überprüft werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

> den Aufgabenbereich des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS), der für die Formulierung des Staatsratsbeschlusses vom 13. März 2020 verwendet wurde. In diesem Beschluss wurde die operative Führung einem kantonalen Stab übertragen.
> die drei Stufen ordentliche, besondere und ausserordentliche Lage, die auf Bundesebene verwendet werden.
> den Katastrophenzustand, der es ermöglichte, auf kantonaler Ebene entschieden einzugreifen, um den anfänglichen Reaktionsmangel des Bundes auszugleichen.
> die Möglichkeit zur Schaffung einer befristete Staatsratsdelegation (SRD) für den Bevölkerungsschutz, die den Austausch zwischen der operativen Führung des kantonalen Stabs und der politischen und strategischen Führung des Staatsrats vereinfachte.
> die Möglichkeit, die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden direkt zu informieren und auf dem ganzen Kantonsgebiet auf einheitliche und standardisierte Weise direkt mit ihnen zusammenzuarbeiten.
> die Falldominanz, nach der die Einsatzführung in besonderer Lage der Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes übertragen wird, die am stärksten betroffen ist. Bei COVID-19 war dies eine von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eingerichtete Gesundheits-Taskforce.
> einen KSBS-eigenen Finanzrahmen für die Finanzierung von ersten Sofortmassnahmen in besonderer und ausserordentlicher Lage.

2 Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg

—

2.1 Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Legislaturprogramm 2017–2021 sah eine Revision des BevSG vor.

Es wurde deshalb beschlossen, dass die Frage der Gemeindeautonomie in Situationen, die den gewöhnlichen Rahmen sprengen, von einer Begleitgruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommandanten der Kantonspolizei geprüft werden sollte. Dieser Fachgruppe gehörten die vier Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Bezirke und Mitglieder der GFO an. Im Oktober 2018 legte die Begleitgruppe dem Lenkungsausschuss (LA) einen Bericht mit sieben Empfehlungen vor.

Der LA nahm den Bericht der Fachgruppe zur Kenntnis und beschloss, das Gesetz von Grund auf zu überdenken und dem Staatsrat demnach eine Totalrevision des BevSG vorzuschlagen. Anschliessend wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen vorläufigen Vorschlag für das Gesetz und das Reglement auszuarbeiten. Für fachspezifische Fragen konnte die Arbeitsgruppe auf entsprechende Beratungsplattformen zurückgreifen. Dies galt insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Information und der Kommunikation sowie für den Bereich der Kommunikationssysteme. Der LA liess die Änderungen und Ergänzungen anschliessend direkt in den vorliegenden Entwurf einfliessen. Er berücksichtigte bei seinen Überlegungen insbesondere den folgenden Aspekt:

> Gemäss Artikel 3 der Kantonsverfassung ist «der Schutz der Bevölkerung» eines der grundlegenden Ziele des Staates. Dies verpflichtet ihn zur Gesetzgebung in diesem Bereich und verleiht ihm die nötige Legitimität, alle Mittel des Bevölkerungsschutzes im Kanton Freiburg zu koordinieren.

In mehreren Bereichen, die in direktem Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung stehen, tragen der Staat und die Gemeinden eine gemeinsame Verantwortung. Dies gilt insbesondere für die Verhinderung und Bewältigung von Katastrophen, für die Gewährleistung der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit (bei welcher der Staat über das Gewaltmonopol verfügt) und für die Sicherstellung der Wasser- und Energieversorgung (Art. 75 ff. Kantonsverfassung).

2.2 Grundsätze

Die Vision für den Bevölkerungsschutz im Kanton Freiburg lautet wie folgt:

a) Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem mit dem Zweck, die Koordination von Planung und Führung sicherzustellen, um in aussergewöhnlichen Lagen die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten.
b) Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten (inkl. administrativ zugewiesene Einheiten) mit den Gemeinden zusammen, um solchen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

Für die Verwirklichung dieser Vision stützt sich die vorgeschlagene Reform auf die folgenden Grundsätze:

1. Das Konzept des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Konzept der ORKAF definitiv[11].
2. Die Vorbereitung und Koordination der Einsätze erfolgt nach dem Prinzip der Falldominanz. Die Führungsstäbe passen sich modular an den Schweregrad und das Ausmass der Lage an.
3. Die politische Steuerung wird gestärkt. Die Rolle und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen (Staat – Oberämter – Gemeinden) werden geklärt.

Mangellagen in der wirtschaftlichen Landesversorgung gelten als ausserordentliche Lage.

2.3 Vorgeschlagenes System

1. Bevölkerungsschutz ist ein Konzept, das durch das koordinierte Vorgehen der vier Partnerorganisationen aus den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung in die Praxis umgesetzt wird. Die erste Ebene bilden die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen, die zweite Ebene bilden der Zivilschutz (ZS) und ein fünfter Partner, zu dem alle öffentlichen und privaten technischen Betriebe gehören.

   Der Bevölkerungsschutz baut auf einer integrierten Kommandostruktur auf, welche alle mit der Planung und Führung eines Einsatzes betrauten Stellen miteinander verbindet. Diese integrierte Kommandostruktur ermöglicht den verschiedenen Behörden, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, ihre Entscheidungsfindung zu koordinieren.

2. Bei einem Einsatz wird das Konzept des Bevölkerungsschutzes wie folgt umgesetzt:

   > Anstelle des aktuellen KFO wird ein kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)[12] eingesetzt. Der KSBS übernimmt die Aufgaben, die bisher das KFO erfüllte. Der Stab ist das Bindeglied zu den Führungsstrukturen des Bundes für den Krisenfall[13]. Die kantonale Koordination aller Operationen über den KSBS erfolgt nur dann, wenn verhindert werden soll, dass sich eine Lage zu einer ausserordentlichen Lage verschlechtert oder wenn nach einer Katastrophe bereits eine solche eingetreten ist.

   > Alle Gemeinden verfügen auf ihrer Ebene über eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz, die von ihrer Verwaltung und/oder ihrem Bauamt geführt wird. In normaler Lage wird der Kontakt zwischen dem KSBS und den kommunalen Verbindungsstellen von den regionalen ZivilschutzStäben (ZSSt) sichergestellt. Die Konzeptionsaufgaben, die bisher den GFO übertragen waren, werden vom ZS übernommen, der mit den kommunalen Verbindungsstellen oder, dort wo es sie gibt, mit den kommunalen Führungsunterstützungs-strukturen zusammenarbeitet.

[11] Diese Form der Organisation von Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdiensten hat seit der Aufhebung des Staatsratsbeschlusses vom 31.10.1988 im Jahr 2008 (mit der eine kantonale Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF) eingesetzt wurde) keine gesetzliche Grundlage mehr.

[12] Der KSBS besteht aus den Bereichen Kommando, Risiken und Gefahren, Operationen, Führungsunterstützung und Zusammenarbeit.

[13] Politisch-Strategischer Krisenstab, Operativer Krisenstab und ein Teil des Ständigen Kernstabs.

> Die Koordination der Beteiligten vor Ort übernimmt die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist[14].

3. Es kann eine befristete Delegation des Staatsrats (BSD) eingesetzt werden[15]. Diese hat den Auftrag, die Übernahme der Führung durch den KSBS zu bestätigen und die Ausführung der ausserordentlichen Massnahmen, die der Staatsrat beschlossen hat, zu überwachen.

   Die Oberamtspersonen werden als Bevölkerungsschutzbehörden auf der Ebene ihres Bezirks bestätigt. Sie werden über die Vorsorgeplanung informiert, und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes für die Prävention, den Einsatz und die Instandstellung treffen. Die Oberamtspersonen arbeiten mit dem KSBS zusammen und ordnen die Massnahmen an, für die sie zuständig sind. Insbesondere können sie die Polizei und die nötigen Fachpersonen anfordern, um eine besondere Lage in ihrem Bezirk zu bewältigen.

   Die Gemeinden sind im Bevölkerungsschutz weiterhin wichtige Akteure. Auf ihrem Territorium sind die Folgen eines Ereignisses für die Bevölkerung spürbar. Um Gefahren vorzubeugen, liefern sie den regionalen ZSSt die für das Risikomanagement notwendigen Fakten. Bei Einsätzen werden die Mittel der Gemeinden in das Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdispositiv integriert. Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern. Die Mitglieder der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz werden von den ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren eigens in das entsprechende Verfahren eingeführt. Wenn es die Lage erfordert, sind die Gemeinden ausserdem dafür zuständig, Notfalltreffpunkte (NTP) zu betreiben, um die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie spielen auch bei einem bewaffneten Konflikt eine wichtige Rolle.

4. Bei einem Mangel an Gütern und Dienstleistungen sind dieselben Organisationsstrukturen aus dem Bevölkerungsschutz für die Bewältigung der Krise zuständig. In diesem Fall zieht der KSBS die nötigen Fachpersonen für Wirtschaft und Logistik für die operative Führung der wirtschaftlichen Landesversorgung des Kantons bei. Die Gemeinden stützen sich dabei auf ihre Verbindungsstelle.

3 Erforderliche Änderungen

—

3.1 Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung

Die gesetzlichen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung werden in das BevSG integriert. Folglich wird das WLG aufgehoben.

3.2 Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement

Derzeit gibt es in der Nomenklatur der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz drei Verordnungen:

> Verordnung über die Ausbildung und die Übungen der für den Bevölkerungsschutz zuständigen Organe (SGF 52.22);
> Verordnung über die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes – Risikoanalyse und Prävention (SGF 52.23);
> Verordnung über die Kommunikation bei ausserordentlichen Ereignissen (SGF 52.24).

Diese Verordnungen werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird an das neue BevSG angepasst und in einem einzigen Ausführungsreglement über den Bevölkerungsschutz (BevSR) zusammengeführt.

[14] Prinzip der Falldominanz.

[15] Die BSD steht unter dem Vorsitz des Staatsrats oder der Staatsrätin, der oder die für die Sicherheit zuständig ist. Sie wird der zu bewältigenden Gefahr entsprechend ergänzt.

3.3 Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz

Gemäss Artikel 75 der Kantonsverfassung treffen «*Staat und Gemeinden die notwendigen Massnahmen, um Katastrophen und Notsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen*». Es handelt sich also um eine geteilte Verantwortung. Im Zuge der Reform sollten die organisatorischen Strukturen des Bevölkerungsschutzes im Kanton vereinfacht, die Zahl der Akteure reduziert und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeinden geklärt werden. Dabei stellte sich die Frage, welche Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes als Bindeglied zwischen Staat und Gemeinden fungieren und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeindebehörden im Bereich der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen wahrnehmen kann. Von den fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes verfügt nur eine über eine Struktur, die alle Gemeinden und den Staat zusammenführt, nämlich der ZS. Das Modell, nach dem der Staat und die Gemeinden die Ausbildungsaufgaben des ZS gemeinsam finanzieren, funktioniert seit 2004 zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Demnach erscheint es sinnvoll, dass der ZS die Gemeindebehörden bei der Katastrophenvorbeugung und -bewältigung unterstützt. Das Modell der paritätischen Finanzierung muss demnach auf die neuen Aufgaben des ZS ausgedehnt werden.

3.4 Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)

Bei der Erarbeitung des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen (BBHG; SGF 731.3.1) wurde beschlossen, die Bestimmungen über die Organisation der Feuerwehr aus dem KGVG und dem KGVR zu streichen und sie in einem eigenen Gesetz zu regeln. Die Dienstpflicht wird nun in Artikel 29 BBHG geregelt und die Befreiung davon in Artikel 30. Die beiden Bestimmungen bieten genügend Anreize, um den Bestand der Feuerwehrbataillone sicherzustellen, ohne auf Bussen zurückgreifen zu müssen. Überdies wäre die Wirkung einer solchen Busse zweifelhaft, weil damit Leute zum Feuerwehrdienst gezwungen würden, die für den Dienst an der Sicherheit der Bevölkerung gar nicht motiviert sind. Im Gesetzgebungsprozess wurde allerdings darauf verzichtet, die Bestimmung über die Sanktionen bei einer Dienstverweigerung (Art. 129 Abs. 2 KGVG) zu streichen.

Da die Feuerwehr eine Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes ist und die Materie vereinheitlicht werden soll, wird das KGVG im Rahmen der BevSG-Revision geändert und Artikel 129 Abs. 2 KGVG aufgehoben.

4 Ergebnisse der Vernehmlassung

—

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 5. April bis 5. Juli 2023 und gab Anlass zu zahlreichen Bemerkungen von Seiten der konsultierten Einheiten, insbesondere vom Freiburger Gemeindeverband (FGV) und den Gemeinden, aber auch vom Amt für Gesetzgebung (GeGa). Obwohl die Gesamtrevision insgesamt positiv aufgenommen wurde, erlaubten die verschiedenen Stellungnahmen einige Fortschritte in zentralen Punkten der Revision, stellten aber auch einige Lösungen erneut in Frage.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie wurde der Gesetzesentwurf im Sinne der Bemerkungen des FGV und der Gemeinden gesamthaft überarbeitet. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Gemeinden und der aktuellen GFO sowie die Verwaltung und Planung der Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte aufgeführt:

> Im Vorentwurf wurde die Auflösung der GFO vorgeschlagen. Der FGV wies jedoch darauf hin, dass die Gemeindeautonomie bei der Organisation garantiert sein müsse, und stellte die Auflösung der GFO in Frage, zumal das Gesetz zulässt, dass die verschiedenen, für den Bevölkerungsschutz zuständigen Partner über Führungsunterstützungsstrukturen verfügen und dass sich der Gemeinderat als Stab organisiert, wenn es eine besondere oder ausserordentliche Lage erfordert. Nach einer Überprüfung wird deshalb neu vorgeschlagen, dass Gemeinden, die dies wünschen, zusätzlich zur kantonalen Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz über einen eigenen Stab verfügen dürfen. Dies wird damit begründet, dass sich jede Gemeinde ihren Gegebenheiten, ihrer Grösse und ihren Risiken entsprechend selbst organisiert.

> Der Gesetzesvorentwurf sah zudem vor, dass die Gemeinden die Zuweisung der Schutzplätze übernehmen sollten, obwohl das System 2013 kantonalisiert worden war. Hierzu ist anzumerken, dass die Gemeinden auch bei einer Beibehaltung des Status quo einige Aufgaben übernehmen müssten. Während die Gemeinden die Detailplanung heute in einer Excel-Tabelle erfassen, würde dies mit der vorgeschlagenen Lösung direkt in einem leistungsfähigeren Programm geschehen. Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs zur Planung der Schutzplätze wurde dennoch so angepasst, dass der Kanton (d. h. das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt) die Erstplanung übernimmt und die Gemeinden die Kompetenz für die endgültige Zuweisung erhalten. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Deckungsgrad auf Ebene der Gemeinden ermittelt wird; es ist deshalb ihre Aufgabe, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die Schutzplätze zuzuweisen. Sobald auf Schweizer Territorium Feindseligkeiten ausbrechen, kann die Erstplanung zudem nur noch auf Gemeindeebene angepasst werden, da diese Ebene am ehesten weiss, welche Anlage noch benutzbar und von wo aus sie noch erreichbar ist. Für die periodischen Kontrollen der Schutzbauten ist hingegen weiterhin der Kanton zuständig, der sie auch finanziert.
> Die Frage der kritischen Infrastrukturen und jene der wirtschaftlichen Landesversorgung wurden, unter Vorbehalt der entsprechenden Kompetenzen des Bundes, ebenfalls auf Gemeindeebene geregelt.

Einige Bemerkungen, namentlich zur ordentlichen Requisition, zur Risikoanalyse oder zur Rolle der Oberämter, hatten Präzisierungen in der Botschaft oder in der Formulierung des Gesetzes zur Folge. Andere Stellungnahmen wie der Vorschlag, die kommunalen Verbindungsstellen in die Definition der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufzunehmen oder dass anstelle des Prinzips der Falldominanz die Kantonspolizei bei Ereignissen die Einsatzleitung übernehmen solle, wurden verworfen, weil sie nicht dem politischen Willen entsprechen oder die Anforderungen der Bundesgesetzgebung nicht erfüllen. Des Weiteren wurden zahlreiche Fragen des FGV und der Gemeinden beantwortet, zum Beispiele jene zur Einrichtung der Notfalltreffpunkte und zu ihrer Finanzierung. Schliesslich wurden aufgrund der Bemerkungen des GeGa zahlreiche formale Anpassungen vorgenommen.

Der Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz formalisiert ein bereits existierendes System und klärt mit seinen neuen Bestimmungen die Rolle der einzelnen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes in Übereinstimmung mit ihrer Entwicklung und mit der Risikoentwicklung der vergangenen Jahre.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

—

I. Abschnitt

ERSTES KAPITEL Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Der Gesetzesentwurf befasst sich mit der Funktionsweise des Bevölkerungsschutzes und mit seiner Organisation (zuständige Behörden und Finanzierung). Zudem regelt er Fragen im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die im Gesetz festgelegten Grundsätze sind sinngemäss auf Veranstaltungen von kantonaler und nationaler Bedeutung anwendbar.

Der Gesetzesentwurf gilt auch im Fall eines bewaffneten Konflikts, der die territoriale Integrität der Schweiz bedroht.

Artikel 2 Begriffe – Lagen

Der Gesetzentwurf definiert drei Stufen, mit denen eine Lage beschrieben werden kann:

> Die normale Lage herrscht bei einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wurde.
> Die besondere Lage wird durch ein Grossereignis verursacht.
> Die ausserordentliche Lage wird durch eine Katastrophe verursacht.

Die Einteilung der Lage in drei Stufen wurde aus dem Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz[16] und aus dem Handbuch «Führung Grossereignisse» der Feuerwehrkoordination Schweiz übernommen. Sie ist auch im Epidemiengesetz (EpG)[17] enthalten. Zusätzlich zu den drei Stufen wird der Begriff «Katastrophe» definiert.

Je nach Schweregrad des Ereignisses und Komplexität der Lage, wird die Koordination der eingesetzten Mittel vor Ort verstärkt. Gerade bei komplexen Problemlagen wird die operative Führung durch den KSBS unerlässlich.

Artikel 3 Begriffe – Integrales Risikomanagement

Die Ermittlung der Risiken ist der erste Schritt im Handlungszyklus zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Als nächstes folgen die Präventionsmassnahmen, gefolgt von den Vorbereitungsmassnahmen. Die Präventionsmassnahmen reduzieren die erkannten Risiken, die Vorbereitungsmassnahmen vermindern deren Konsequenzen bei einem Auftreten. Der Einsatz basiert auf den Vorbereitungsmassnahmen. Seine Wirksamkeit bei der Eindämmung der Auswirkungen hängt direkt von ihrer Qualität ab. Der Aufwand für die Instandstellung und den Wiederaufbau richtet sich danach, wie gut die Auswirkungen des Ereignisses gemeistert werden konnten.

Die Risikoermittlung ist demnach für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen entscheidend. Wird ein Risiko nicht erkannt, können weder gezielte Präventionsmassnahmen noch geeignete Vorbereitungsmassnahmen ergriffen werden. Sollte das Risiko eintreten, wären die Folgen daher viel verheerender, weil die fehlende Vorbereitung auf das Risiko eine längere Reaktions- und Anpassungszeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zur Folge hätte.

Der Einsatz ist die Notfallphase einer Intervention. Auf diese Phase folgt wenn nötig die Instandstellung, um die Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern. Die Intervention endet mit dem Wiederaufbau. An dieser letzten Phase sind die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nicht beteiligt. Der Wiederaufbau wird von öffentlichen und privaten Unternehmen durchgeführt. Bei Bedarf übernimmt der Staat jedoch die Leitung dieser Phase.

2. KAPITEL Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 4 Allgemeine Grundsätze

Dieser Artikel verankert die Vision für den Bevölkerungsschutz gemäss Kapitel 2.2 im Gesetz.

Er legt ausserdem fest, welche Instanzen und Organisationen befugt sind, Einsätze zum Schutz der Bevölkerung zu führen.

Artikel 5 Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes

In diesem Artikel werden die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufgelistet.

Im Kanton Freiburg ist die Polizei auf kantonaler Ebene angesiedelt. Es gibt jedoch auf lokaler Ebene Gemeindepolizeien und interkommunale Polizeien. Bei dienstübergreifenden Einsätzen werden die Gemeindepolizeien der Kantonspolizei zur Verfügung gestellt. Diese kann in diesem Fall auf deren technische und personelle Dienste zurückgreifen.

Bei den Einheiten nach Absatz 2 Bst. c handelt es sich im Wesentlichen um kritische Infrastrukturen.

Artikel 6 Bevölkerungsschutz

Im Konzept des Bevölkerungsschutzes geht es nicht einfach darum, das Eintreten eines Grossereignisses oder einer Katastrophe abzuwarten, um dann die Ressourcen der Partnerorganisationen koordiniert einzusetzen, die Lage zu bewältigen und anschliessend die Instandstellung vorzunehmen. Es geht vor allem darum, die mit der Natur oder mit menschlichen Aktivitäten verbundenen Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen, das Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage möglichst zu vermeiden oder zumindest ihre Folgen für die Bevölkerung und ihre

[16] Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation / Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation.

[17] Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101, Art. 6 und 7

Lebensgrundlagen zu minimieren. Im Gegensatz zum sektoriellen Management bei den Spezialgesetzgebungen für bestimmte Bereiche strebt der Bevölkerungsschutz ein integriertes Risikomanagement an.

Artikel 7 Schutz kritischer Infrastrukturen

Bei den kritischen Infrastrukturen gibt es neun Sektoren, die in 27 Teilsektoren (Branchen) unterteilt sind[18]. Die neun Sektoren sind folgende: Behörden, Energie, Entsorgung, Finanzen, Gesundheit, Information und Kommunikation, Nahrung, öffentliche Sicherheit und Verkehr.

Es gelten grundsätzlich sämtliche Elemente (Betreiberfirmen, IT-Systeme, Anlagen, Bauten usw.) als Teil der kritischen Infrastrukturen, die Leistungen in einem der 27 Teilsektoren erbringen – unabhängig von ihrer Kritikalität. Die Kritikalität ist ein relatives Mass für die Bedeutung, die ein Ausfall der kritischen Infrastrukturen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen hat. Sie ist abhängig von der jeweiligen Betrachtungsebene: So gibt es kritische Infrastrukturen, die auf lokaler oder kommunaler Ebene eine grosse Kritikalität haben, andere haben dagegen aus nationaler oder sogar internationaler Perspektive eine grosse Kritikalität.

Artikel 8 Wirtschaftliche Landesversorgung

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung umfasst verschiedene Prozesse in den folgenden sechs Bereichen: Energie, Industrie, Nahrung, Logistik, Heilmittel sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In der Vorsorgephase stärkt die wirtschaftliche Landesversorgung die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Ziel ist es, staatliche Eingriffe so lange wie möglich zu vermeiden. Zudem werden Unterstützungsmassnahmen für den Krisenfall vorbereitet. In der Interventionsphase werden die vorbereiteten Massnahmen unter Berücksichtigung des Schweregrads der Mangellage in den Versorgungsprozessen eingesetzt[19].

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt ist neu für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich. Bisher war das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) dafür zuständig. Der KSBS übernimmt die Aufgaben des kantonalen Organs für die wirtschaftliche Landesversorgung. Die Aufgaben der Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung werden dagegen den Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz übertragen. Das zuständige Amt wird eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung ernennen, der oder die den KSBS in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Landesversorgung beraten und den Kontakt zum Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) gewährleisten wird.

2.2 Behörden

Artikel 9 Staatsrat

Dieser Artikel definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Da das Bevölkerungsschutzsystem unvorhergesehene Situationen bewältigen muss, bleibt der Staatsrat zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt (Absatz 4). Die Möglichkeit der Kompetenzdelegation an eine Direktion erlaubt dem Staatsrat namentlich, einen Auftrag an den KSBS zu vergeben, der direkt der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) zugewiesen ist.

In Absatz 5 wird ferner ausgeführt, dass der Staatsrat eine ständige Delegation für den Bevölkerungsschutz und/oder die wirtschaftliche Landesversorgung einsetzen kann.

Artikel 10 Oberamtsperson

Der Oberamtmann oder die Oberamtfrau spielt im Bevölkerungsschutz auf der Ebene seines oder ihres Bezirks eine Schlüsselrolle. Dabei arbeitet er oder sie mit dem KSBS zusammen.

Artikel 11–13 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt

In diesen Artikeln werden die Bestimmungen über das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung zusammengefasst. Die meisten Aufgaben kann das Amt nur in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes erfüllen.

[18] Vgl. Die kritischen Infrastrukturen (admin.ch)

[19] Vgl. Präsentation der wirtschaftlichen Landesversorgung (admin.ch)

Artikel 14 Gemeinden – Bevölkerungsschutz

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden wieder dafür zuständig sind, ihrer Wohnbevölkerung im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt die Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen definitiv zuzuweisen, während die Erstzuweisung Sache des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes ist. Sie sind ausserdem dafür verantwortlich, NTP zu organisieren, um auf lokaler Ebene die Auswirkungen von Grossereignissen, Katastrophen und Mangellagen zu bewältigen. Dort kann die Bevölkerung vorübergehend Schutz suchen und sich über die aktuelle Lage informieren. Die Einwohnerinnen und Einwohner sollten an den NTP auch Erste Hilfe erhalten und melden können, wenn sie auf Nothilfe angewiesen sind. Je nach Situation sollten an den NTP auch Strom, Trinkwasser und andere lebenswichtige Güter in begrenzten Mengen zur Verfügung stehen. Die NTP haben weiter zum Zweck, Unterstützungsangebote und -anfragen der Bevölkerung auf Gemeindeebene zu koordinieren, das heisst den Kontakt zwischen Personen, die Hilfe anbieten, und Personen, die Hilfe brauchen, herzustellen. Bei einer grossangelegten Evakuierung können die NTP auch als Sammelpunkte für jene Einwohnerinnen und Einwohner dienen, die das Gefahrengebiet nicht mit eigenen Mitteln verlassen können. Die NTP werden nur in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage betrieben oder wenn es ein Ereignis auf dem Gemeindegebiet rechtfertigt.

Die Gemeindebehörden können für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen für die Bevölkerung, das heisst für die Wiederherstellung der Infrastruktur, subsidiär die Unterstützung des Staates und seiner Verwaltungseinheiten anfordern. In diesem Fall würde zuerst der ZS aufgeboten, sofern er über die nötigen technischen Mittel verfügt. Die Gemeinden haben hingegen nicht die Kompetenz, auf lokaler Ebene Einsatzkräfte mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu führen.

Für das Management der Risiken auf dem Gemeindegebiet liefert die Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz dem Stab des regionalen ZS-Bataillons direkt die nötigen Fakten. Der Stab hat gemeinsam mit den Gemeindebehörden die Aufgabe, aus diesen Fakten einen Katalog zu erstellen und eine adäquate Vorsorgeplanung auszuarbeiten.

Artikel 15 Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen

Es gibt Infrastrukturen mit erhöhter Kritikalität auf lokaler oder kommunaler Ebene. Diese kritischen Infrastrukturen müssen dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt gemeldet werden. Dieses entscheidet in Absprache mit den Gemeinden, ob die kritischen Infrastrukturen in die Datenbank des Bundes aufgenommen werden sollten. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung über einen Betriebsunterbruchsplan (Business-Continuity-Plan) verfügen.

Artikel 16 Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung

Die Gemeinden können bei der Umsetzung der Weisungen von Kanton und Bund auf ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz zurückgreifen. Für die wirtschaftliche Versorgung ihrer Bevölkerung können sie zudem NTP einrichten.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 17 Prinzip der Falldominanz

Das Prinzip der Falldominanz läutet einen Paradigmenwechsel bei der Einsatzführung ein. Seit der Einführung der ORKAF im Jahr 1998 war es gängige Praxis, dass die Kantonspolizei die allgemeine Einsatzkoordination übernahm, was sich auch mit Inkrafttreten des Bevölkerungsschutzkonzeptes 2008 nicht änderte.

Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe hat die Polizei weiterhin die Aufgaben nach Artikel 2 PolG, das heisst den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. So sollen die folgenden Punkte sichergestellt werden:

> die logistische Unterstützung;
> die Umsetzung der Führungsunterstützung;
> die Führung des nachrichtendienstlichen Zyklus.

Artikel 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

Der Begriff integrierte Kommandostruktur des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Akronym ORKAF, das von manchen Diensten immer noch verwendet wird. Die ORKAF wurde jedoch bereits 2008 durch das Bevölkerungsschutzkonzept ersetzt.

Neu sieht das Gesetz vor, dass jene Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination zuständig ist. Die Dienste und Organisationen, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, das heisst die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen und insbesondere die präklinischen Dienste (Sanitätsdienste) und der ZS müssen demnach über Stäbe, Kommandos oder Führungsorgane verfügen, welche die allgemeine Einsatzkoordination übernehmen können. Der fünfte Partner, das heisst die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden, muss mindestens über einen Krisenstab verfügen, wobei bei den Gemeinden die kommunale Verbindungsstelle diese Funktion erfüllen kann. Der KSBS bietet auf Anfrage Unterstützung und Beratung bei der Einsetzung, Ausbildung und Durchführung solcher Krisenstäbe. Die Finanzierung richtet sich nach Artikel 40.

Wenn ausserkantonale Formationen für einen Einsatz auf Freiburger Kantonsgebiet aufgeboten werden, unterstehen sie der Freiburger Gesetzgebung und der Einsatzdoktrin im Bereich Bevölkerungsschutz. Bundesrecht bleibt vorbehalten, namentlich was den Einsatz der Armee betrifft.

Artikel 19 Kommandoposten

Die integrierte Kommandostruktur plant und führt die Einsätze so lange wie möglich oberirdisch. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts muss sie jedoch über Schutzanlagen verfügen. Diese dienen als kombinierte Kommandoposten, wo alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes untergebracht sind. Der ZS verfügt über eigene Anlagen.

2.3.2 Kantonales Risikoobservatorium (KRO)

Artikel 20 Funktion

Mit dem KRO soll eine Lücke geschlossen werden, die in den vergangenen Jahren im Bereich der Risikoanalyse und Prävention zu Tage getreten ist.

Das KRO erlässt keine Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sondern ist bei der Festlegung der Strategie zur Risikoreduktion auf die politische Unterstützung der für die Sicherheit zuständigen Direktion angewiesen, die von ihrer Generalsekretärin oder ihrem Generalsekretär vertreten wird.

2.3.3 Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)

Artikel 21 Definition

Heute besteht die Organisation der Rettungskette aus der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Polizei (112 und 117), der Einsatz- und Alarmzentrale der Feuerwehr (118), die mit Inkrafttreten des BBHG geschaffen wurde, und aus der Sanitätsnotrufzentrale (144), die den Auftrag hat, die verschiedenen betroffenen Akteure zu alarmieren. In Umsetzung der Motion «Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel. 117/118 mit 144» (2019-GC-149), die der Grosse Rat am 9. September 2021 auf Vorschlag des Staatsrats angenommen hat, wird mit Artikel 20 des Gesetzesentwurfs eine Einsatz- und Alarmzentrale für alle Blaulichtorganisationen des Kantons eingeführt, die den Namen Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ) tragen soll.

Mit der FEFAZ können das Führungsunterstützungssystem, das Einsatzjournal und die verschiedenen Alarmsysteme über eine gemeinsame Plattform zusammengelegt und eine zwei- oder sogar mehrsprachige Leistungserbringung sichergestellt werden.

Die FEFAZ soll in mehreren Schritten verwirklicht werden. Der erste Schritt besteht in der vom BBHG eingeführten verstärkten Zusammenarbeit der Zentralen 117 und 118 mit der heutigen Infrastruktur der EAZ. Anschliessend wird die Infrastruktur der EAZ in einen Neubau für die Blaulichtzentrale verlegt und die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen auf der Basis von Vereinbarungen intensiviert. Gleichzeitig wird die Rolle der Sanitätsnotrufzentrale 144 Freiburg-Jura gestärkt, um anschliessend Alarm und Einsatz mit der präklinischen Notfallversorgung zu vereinen. Später wird eine allfällige Kantonalisierung der Sanitätsdienste

separat geprüft, wenn die Partnerorganisationen dazu gewillt sind, um schliesslich die Sanitätsnotrufzentrale 144 in den Standort zu integrieren. Der Zeithorizont für die Umsetzung des Gesamtprojekts beträgt 10 Jahre.

Die Verantwortung für die Umsetzung der Zentrale liegt bei der Kantonspolizei, die namentlich befugt ist, den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. Es steht ihr frei, Vereinbarungen abzuschliessen, die für den eigentlichen Betrieb der Zentrale erforderlich sind, namentlich mit anderen Partnerorganisationen der Rettungskette (z. B. KGV und Sanitätsdienste).

Der Kanton Freiburg muss über eine eigene Zentrale verfügen, die Notrufe aus anderen Kantonen entgegennehmen und für andere Kantone arbeiten kann.

2.3.4 Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)

Artikel 22 und 23 Funktion und Auftrag

In diesen Artikeln werden die Aufgaben und der Auftrag des KSBS definiert.

Die Doktrin für den Bevölkerungsschutz umfasst insbesondere die Richtlinien für die Umsetzung und den Betrieb des Dispositivs für Einsatz und Hilfeleistungen.

Das Gesamtlagebild fasst die Lage zusammen und beinhaltet namentlich:

> die Bestände und Mittel aller Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
> die Bestände und Mittel der verschiedenen Akteure, namentlich der gegnerischen Seite;
> Art und Zahl der Opfer;
> eine Beschreibung von Art und Bereich der Gefahr.

Das Lagebild soll eine Einschätzung der zeitlichen und räumlichen Lageentwicklung ermöglichen, indem es insbesondere folgende Dinge beschreibt:

> die für den Bevölkerungsschutz relevante Situation in den verschiedenen räumlichen Dimensionen des Territoriums mit der erwarteten Entwicklung;
> den Stand der laufenden und geplanten Einsätze und ihre erwartete Entwicklung;
> die Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in Bezug auf die eingesetzten Bestände und die Reservemittel;
> den Zustand der Schlüsselsysteme für die Logistik, die Kommando-Hilfsmittel und ihre erwartete Entwicklung.

Restrisiken im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 Bst. a sind Risiken, die nach der Umsetzung der Präventionsmassnahmen weiterbestehen. Je weniger vollständig und wirksam die Präventionsmassnahmen sind, desto grösser sind die Restrisiken.

Der Begriff «Einsatzgruppen» in Artikel 23 Abs. 2 Bst. d steht für «Taskforces» und bezeichnet die temporäre Gruppierung von Mitteln des Bevölkerungsschutzes mit einer bestimmten Aufgabe.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Artikel 24 Grundsätze

Dieser Artikel erläutert die Aufgaben der Führungsunterstützungsmittel. Die Führungsunterstützungsstrukturen sind integrierender Bestandteil der Kommandostruktur.

Gemeinden, die über eine eigene Führungsunterstützungsstruktur verfügen möchten, können diese individuell oder kollektiv einrichten.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Artikel 25 und 26 Organisation und Aufgaben

Für die Einsatzführung und die Erstellung eines Gesamtlagebildes ist es unverzichtbar, zu jeder Zeit und in jeder Lage über verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu verfügen. Deshalb werden auf Gemeindeebene Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eingerichtet, die mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eine direkte Verbindung und ein Vertrauensverhältnis unterhalten sollen. Die

Verbindungsstellen haben jedoch in Bezug auf die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, keine Führungsverantwortung.

Wenn mehrere Gemeinden in einer Führungsunterstützungsstruktur zusammengeschlossen sind, muss dennoch jede von ihnen über eine kommunale Verbindungsstelle verfügen.

Für das Risikomanagement auf lokaler Ebene und die Erstellung einer geeigneten Vorsorgeplanung stehen die Verbindungsstellen in direktem Kontakt mit den Führungsstäben der regionalen ZS-Bataillone.

Die Verordnung des Bundes über die Mobilmachung zu bestimmten Assistenz- und Aktivdiensten (VMob; SR 519.2) sieht in Artikel 14 mit dem Titel «Mobilmachung zum Aktivdienst: Spezifische Pflichten der Gemeinden» vor, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben wie die Verbreitung der Mobilmachung mittels Plakatanschlag übernehmen. Diese Aufgaben können der kommunalen Verbindungsstelle übertragen werden.

2.4 Information

Artikel 27 Grundsätze

Dieser Artikel hält fest, dass die Information bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung darstellt. Die Modalitäten der Information und Kommunikation werden hingegen im Reglement festgelegt.

Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Artikel 28 Ordentliche Massnahmen

Ordentliche Massnahmen sind Massnahmen, die die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gemäss ihrer jeweiligen Spezialgesetzgebung ergreifen können.

Artikel 29 Ordentliche Requisition

Dieser Artikel ist subsidiär anwendbar, das heisst unter dem Vorbehalt, dass für die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die von ihrem Requisitionsrecht Gebrauch machen muss, kein Spezialgesetz anwendbar ist. So gibt es beispielsweise für die Feuerwehr eine Spezialgesetzgebung, die ein Requisitionsrecht vorsieht (BBHG), während für den ZS keine solche Gesetzgebung besteht. Demzufolge wird sich der ZS auf das BevSG stützen, wenn er vom Requisitionsrecht Gebrauch machen muss. Wenn die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter mehrere Partnerorganisationen koordiniert, kann er oder sie sich in jedem Fall auf diesen Artikel stützen.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemassnahmen

Artikel 30 Ausserordentliche Requisition

Dieser Artikel ist in einer ausserordentlichen Lage anwendbar. Der entscheidende Unterschied zwischen einer ordentlichen und einer ausserordentlichen Requisition besteht darin, dass eine ausserordentliche Requisition länger dauern und das gesamte Kantonsgebiet betreffen kann.

Eine Requisition unter «annehmbaren Bedingungen» ist eine Requisition, bei der ein angemessenes Verhältnis zwischen der Dringlichkeit der Situation und dem Umfang, der Dauer und dem Preis der Requisition besteht. Es handelt sich um eine Interessenabwägung, die nur von Fall zu Fall möglich ist.

Artikel 31 Katastrophenzustand

Im Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 13. Dezember 2007 wurde der Katastrophenzustand unter Artikel 10 «Finanzierung» erwähnt. Es wurde jedoch nicht näher ausgeführt, was ein Katastrophenzustand ist und welche konkreten Massnahmen in einem solchen Fall ergriffen werden können. Die vorliegende Bestimmung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff, mit Ergänzungen im Reglement.

4. KAPITEL Kommunikationssysteme

Artikel 32 Steuerung

Bei allen Fragen in Zusammenhang mit Kommunikationssystemen ist die SJSD dafür zuständig, die nötigen Richtlinien für Tätigkeitsbereiche mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu erlassen. Die Einzelheiten der Steuerung des Sicherheitskommunikationsdispositivs (POLYCOM) werden im Reglement ausgeführt. Die Kantonspolizei ist das Kompetenzzentrum für alle Kommunikationsmittel, die für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes benötigt werden.

Artikel 33 Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv

Das Dispositiv umfasst namentlich das Sirenennetz, die Alarm-App des Bundes, das Notfallsystem ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), eine Meldung auf der Website des Staates und in den sozialen Netzwerken und einen telefonischen Notfallauskunftsdienst (Hotline).

Die aktuell eingesetzten Systeme erfordern keine Bearbeitung von Personendaten im eigentlichen Sinne.

Artikel 34 Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv

Momentan besteht dieses Dispositiv aus dem nationalen Sicherheitsfunknetz (POLYCOM), das gerade für den weiteren Einsatz bis 2030 optimiert wird. In Zukunft könnten folgende Elemente dazukommen:

> Das sichere Datenverbundsystem (SDVS), für das die eidgenössischen Räte 2019 einen Verpflichtungskredit genehmigt haben. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Betrieb eines solchen Systems sind in Artikel 19 BZG enthalten. Das SDVS beinhaltet das sichere Datenverbundsystem, das Datenzugangssystem und das Lageverbundsystem, welches das obsolet gewordene Meldesystem VULPUS ersetzen soll[20]. Der Kanton Freiburg wird in der Kommandozentrale der Kantonspolizei über einen Anschluss verfügen, der vom Bund finanziert wird. Wenn es die kantonalen Behörden für notwendig erachten, andere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes an das System anzuschliessen, so trägt der Kanton dafür die Kosten.
> Das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem (MSK), das in Artikel 20 BZG vorgesehen ist, soll dem Bund, den Kantonen und Dritten in jeder Lage eine mobile gesicherte Datenübertragung ermöglichen. Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe, aber auch bei einem Stromausfall sind die öffentlichen Mobilfunknetze permanent überlastet, wenn sie nicht sogar ganz ausfallen. Das MSK soll in solchen Situationen Abhilfe schaffen.

Die vom Bund bereitgestellten Dispositive können mit anderen gesicherten, auf Kantonsebene verwendeten Anwendungen kombiniert werden (z. B. Threema).

Artikel 35 Informationssysteme

Mit diesem Artikel wird unterschieden zwischen Spezialsystemen, die alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Gutdünken anschaffen und nach den in der Kantonsverwaltung geltenden Grundsätzen[21] betreiben können, und einem kantonalen Informations- und Führungssystem für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, für das der KSBS das Pflichtenheft erstellt und die Betriebsmodalitäten festlegt.

5. KAPITEL Datenbearbeitung

Artikel 36 Grundsätze

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Tätigkeit des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und diejenige seiner Partner im Sinne von Artikel 5 mit der Datenschutzgesetzgebung in Einklang gebracht, und insbesondere mit Artikel 5 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1), der für die Bearbeitung von Personendaten eine

[20] VULPUS: System für die Übermittlung von Textmeldungen zwischen Bundesstellen, die für Sicherheit zuständig sind, und Kantonspolizeien.

[21] Verordnung über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (SGF 122.96.11).

gesetzliche Grundlage verlangt. In dieser Bestimmung sind die Aufgaben, bei denen Personendaten bearbeitet werden, und die bearbeiteten Datenkategorien aufgeführt.

Der Katalog der im Rahmen des Gesetzes bearbeiteten Daten wird im Reglement festgelegt.

6. KAPITEL Finanzen

Artikel 37 Finanzierung

Staat und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes. Die Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden ist in den Spezialgesetzen der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geregelt.

Der Staatsrat genehmigt die vom KRO ermittelten Risiken. Er beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen, deren Finanzierung mit Verpflichtungskreditanträgen an den Grossen Rat sichergestellt wird. Die übergreifenden Massnahmen werden vom KFO als Ergänzung zu den sektoriellen Präventionsmassnahmen der staatlichen Verwaltungseinheiten vorgeschlagen.

Im Fall der NTP beschaffen die Gemeinden die nötige Ausrüstung und kommen für die Betriebskosten auf. Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt stellt die Telekommunikationsmittel und die Beschriftung bereit.

Mit den Massnahmen zum Schutz der kritischen Infrastrukturen wird ein tolerierbares Risiko angestrebt, das heisst ein Risiko, dessen negative Konsequenzen für die betroffenen Personen oder das betroffene Gemeinwesen tragbar sind.

Was die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und Kommunikationssysteme anbelangt, ist zum Beispiel die Erhaltung des operativen Wertes des heutigen Netzwerks POLYCOM in einem Dekret des Grossen Rates vom 21. August 2020 geregelt[22].

Artikel 38 Subventionen

Mit dieser Bestimmung wird das Gesetze über den Bevölkerungsschutz mit dem Subventionsgesetz (SubG; SGF 616.1), genauer gesagt mit den Artikeln 8 und folgende in Einklang gebracht. Von diesen Subventionen profitieren heute namentlich die Alpine Rettung Schweiz (Rettungskolonnen) und die Seerettungsdienste.

Artikel 39 Ausbildungskosten

Die Kosten für die Ausbildung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gehen mehrheitlich zu Lasten der Gemeinwesen und Verwaltungseinheiten, denen sie unterstehen.

Bei Übungen, die der KSBS organisiert, werden unter Personalkosten hauptsächlich Löhne und Vergütungen verstanden, und unter Betriebskosten die Ausgaben für Fahrzeuge, Ausrüstung und Material, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Die Ausbildungskosten der obligatorischen Angehörigen der Verbindungsstellen sind in den ZS-Ausbildungskosten enthalten.

Artikel 40 Einsatzkosten

Da das Prinzip der Falldominanz einer Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes die Einsatzführung auferlegt, richtet sich die Übernahme der Einsatzkosten nach der Spezialgesetzgebung für diese Partnerorganisation.

Artikel 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemassnahmen

Damit der KSBS sofort und effizient reagieren kann, verfügt er in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse. Allfällige ausserordentliche Bedürfnisse sollen grundsätzlich nicht mit einem, im Voranschlag eingetragenen Betrag gedeckt werden, was angesichts der Unsicherheit eines Eintritts nicht sinnvoll wäre. Vielmehr handelt es sich um eine Ausnahmebewilligung zum Einsatz von Geldern, die nicht im Voranschlag eingetragen sind, und dies ohne

[22] Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

vorgängige Zustimmung des Staatsrats. Das Finanzcontrolling wird von einer Ökonomin oder einem Ökonomen der Finanzverwaltung (FinV) durchgeführt.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, kann der Staat die Einsatzkosten teilweise übernehmen, je nachdem was in den Staatsratsbeschlüssen festgelegt wird.

7. KAPITEL Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Artikel 42 Rechtsmittel

Diese neue Bestimmung ergänzt den Vorbehalt, wonach sich Fragen der Beschwerde nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege richten.

Aufgrund der Dringlichkeit einer (besonderen oder ausserordentlichen) Lage sieht Absatz 2 eine kürzere Beschwerdefrist vor.

Artikel 43 Administrativmassnahmen

Administrativmassnahmen können sich gegen Gemeinwesen, Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder, abhängig vom Inhalt der allfälligen Staatsratsbeschlüsse, auch gegen natürliche oder juristische Personen richten. Die Administrativmassnahmen werden ergriffen, wenn gesetzlich festgelegte Verwaltungsvorschriften nicht eingehalten oder erfüllt wurden.

Als Beispiele für Verwaltungsvorschriften sind zu nennen:

> direkt im Gesetz enthaltene Pflichten wie die Pflicht, der Organisation, die für die periodische Kontrolle der Schutzbauten zuständig ist, die nötigen Informationen zuzustellen, oder die Pflicht zur Schlusskontrolle der Schutzbauten;
> bei Dürren das Feuerverbot im Freien gemäss den Staatsratsbeschlüssen;
> bei Hochwasser und Überschwemmungen das Schifffahrtsverbot auf den Seen gemäss den Staatsratsbeschlüssen.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, besteht erhöhter Handlungsbedarf, weshalb die Kompetenz der Staatsratsdelegation zugewiesen wird.

Artikel 44 Strafbestimmungen

Dieser Artikel legt fest, dass bei einem Verstoss gegen diese Gesetzgebung strafrechtliche Sanktionen verhängt werden können. Da das BevSG ein Gesetz im formellen Sinn ist, werden darin die Bedingungen für die strafrechtlichen Sanktionen festgelegt, die bei einem Verstoss in Form einer Busse verhängt werden können.

8 Schlussbestimmungen

Artikel 45 Übergangsbestimmungen

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Organisation der Gemeinden in Sachen Bevölkerungsschutz und wirtschaftliche Landesversorgung geändert, weshalb ihnen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt wird. In der Übergangsphase können die Gemeinden ihre Organisation schrittweise an das neue Gesetz anpassen.

II. Abschnitt

1. Gesetz über den Zivilschutz (ZSG; SGF 52.1)

Artikel 6 Einsatzkompanien

Artikel 6 des aktuellen ZSG wird aufgehoben und durch die Artikel 6a und 6b ersetzt, die einerseits die Steuerung und die institutionelle Einteilung und andererseits die operative Organisation des Zivilschutzes (ZS) festlegen.

Die Gesetzesartikel legen die Grundsätze fest, während für die Einzelheiten der Umsetzung auf das Reglement verwiesen wird. Aus diesem Grund werden nicht mehr die Gebietsgrenzen der ZS-Regionen definiert, sondern nur noch die Grundsätze, die für ihre Aufteilung gelten. Ziffer 1 von Artikel 6a stellt klar, dass der Staat für Organisation und Führung des ZS verantwortlich ist. Ziffer 2 legt die Grundsätze fest, die bei der Aufrechterhaltung und Erneuerung der ZS-Infrastruktur anzuwenden sind, insbesondere in den Bereichen Kommando, Logistik und Ausbildung.

Die Organisation von 2013 mit drei regionalen Kompanien wird durch eine Regimentsorganisation mit einem ZS-Stabsbataillon und drei ZS-Einsatzbataillonen ersetzt. Mit dieser neuen Organisation kann der ZS einen grossen Teil der Aufgaben übernehmen, die das BevSG von 2008 den GFO übertragen hatte.

Artikel 15 Im Allgemeinen

Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze an ihre Wohnbevölkerung zuständig sind, sollten sie auch stärker in den Planungs- und Bauprozess der Zivilschutzanlagen einbezogen werden.

Für die Renovation von Schutzbauten gelten dieselben Verfahren wie für neue Anlagen.

Artikel 23 Verwaltung, Ausbildung und Betrieb

Mit der Schaffung der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gehen die meisten Aufgaben, die bisher von den GFO erfüllt wurden, auf den ZS über, der mit den Verbindungsstellen zusammenarbeiten wird.

6 Auswirkungen des Entwurfs

—

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung übernimmt der Gesetzesentwurf mit der Schaffung der Stelle einer/s Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung die einschlägigen Bundesrichtlinien. Da es diese Stelle bisher nicht gab, müssen 0,5 VZÄ geschaffen werden. Dies wird es dem Kanton erlauben, die wiederkehrenden Gefahren bei der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu bewältigen. Mit der zusätzlichen halben Stelle sollen die neuen Verantwortlichkeiten des Kantons für die Planung und Umsetzung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllt werden.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der KSBS für die Warnung und Alarmierung alle Ebenen der Kommandostruktur bis und mit den Verbindungsstellen erreichen können. Dafür muss der Kanton ein entsprechendes Dispositiv und die nötigen Lizenzen finanzieren. Es sind somit 245'000 Franken für die Beschaffung der benötigten POLYCOM-Endgeräte[23] und 73'000 Franken pro Jahr für die Betriebskosten vorzusehen. Hinzu kommen jährlich 4'000 Franken Lizenzgebühren für die Sicherheitskommunikation über einen Instant-Messaging-Dienst.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der Kanton den Gemeinden ausserdem die Software und die Lizenzen für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze bereitstellen, damit die entsprechende Planung im ganzen Kanton auf dieselbe Weise erfolgen kann. Die Bereitstellung der Nutzungslizenzen wird 4'000 Franken pro Jahr kosten. Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze zuständig sind, müssen sie über das nötige Verwaltungspersonal verfügen, damit sie diese Aufgabe auf Anweisung des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und/oder wenn es die Sicherheitslage erfordert, erfüllen können.

Für eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Auswirkungen muss hingegen berücksichtigt werden, dass die Revision des BevSG eine Änderung des ZSG zur Folge hat. So werden dem ZS spezifische Aufgaben in den Bereichen Gefahrenermittlung und Risikomanagement übertragen. Bei einem Einsatz steht der ZS dem KSBS als operative Reserve zur Verfügung. In dieser Eigenschaft kann er subsidiär zur Unterstützung der Gemeinden aufgeboten werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben konnten vier neue Stellen für Bataillonskommandantinnen/ kommandanten und eine Stelle für eine Leiterin oder einen Leiter Einsatz und Zusammenarbeit mit den Partner-organisationen des Bevölkerungsschutzes geschaffen oder umgewandelt werden. Diese Stellen werden paritätisch vom Staat und von den Gemeinden finanziert. Dies hat einen Kostenanstieg von 114'000 Franken zur Folge, wovon die Hälfte – also 57'000 Franken – die Gemeinden übernehmen. Die neu geschaffenen ZS-Bataillone brauchen

[23] Da das BABS den ZS mit den neuen Endgeräten TPH 900 ausgerüstet hat, kann diese Investition aufgeschoben werden. Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz und die Oberämter können somit die alten Endgeräte TPH 700 vom ZS übernehmen. Wahrscheinlich kann mit dieser Lösung der Zeitraum von zehn Jahren bis zur Ersetzung des POLYCOM-Netzwerks durch ein breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem überbrückt werden.

Milizoffiziere und höhere Milizunteroffiziere für die Risikoanalyse, die Erstellung der Pläne und die Einsatzführung. Letztere sollen nach dem gleichen Prinzip entschädigt werden wie schon die Kompaniekommandantinnen und -kommandanten des ZS und ihre Stellvertretenden. Die Gesamtkosten werden wie im heutigen System für ZS-Ausbildungskosten zu gleichen Teilen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Die Kosten belaufen sich auf 80'000 Franken pro Jahr, von denen 40'000 Franken die Gemeinden übernehmen. Die ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren werden – wie es das Bundesgesetz neu erlaubt – über den Ersatzbeitragsfonds finanziert, und nicht mehr von Staat und Gemeinden. Die Umwandlung der aktuellen ZS-Organisation mit drei Kompanien und je 350 Schutzdienstpflichtigen in ein kantonales ZS-Regiment mit 2300 Schutzdienstpflichtigen, die auf ein ZS-Stabsbataillon und drei regionale ZS-Einsatzbataillone verteilt sind, gewährleistet nicht nur eine effiziente Unterstützung der Gemeinden im Bereich Bevölkerungsschutz, sondern sichert den vier übrigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes auch eine tatsächliche Verstärkung in jeder Lage.

Der Betrag, den Staat und Gemeinden für Löhne und Vergütungen zu zahlen haben, bleibt in etwa unverändert. Bei Gemeinden, die ihre Führungsunterstützungsstruktur aufgrund ihrer Wohnbevölkerung und der ermittelten Risiken auf eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz beschränken, dürften die Kosten sogar sinken.

Die Schaffung von NTP hat für die Gemeinden, die dies nicht bereits getan haben, eine Anfangsinvestition von rund 5000 Franken pro NTP zur Folge.

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

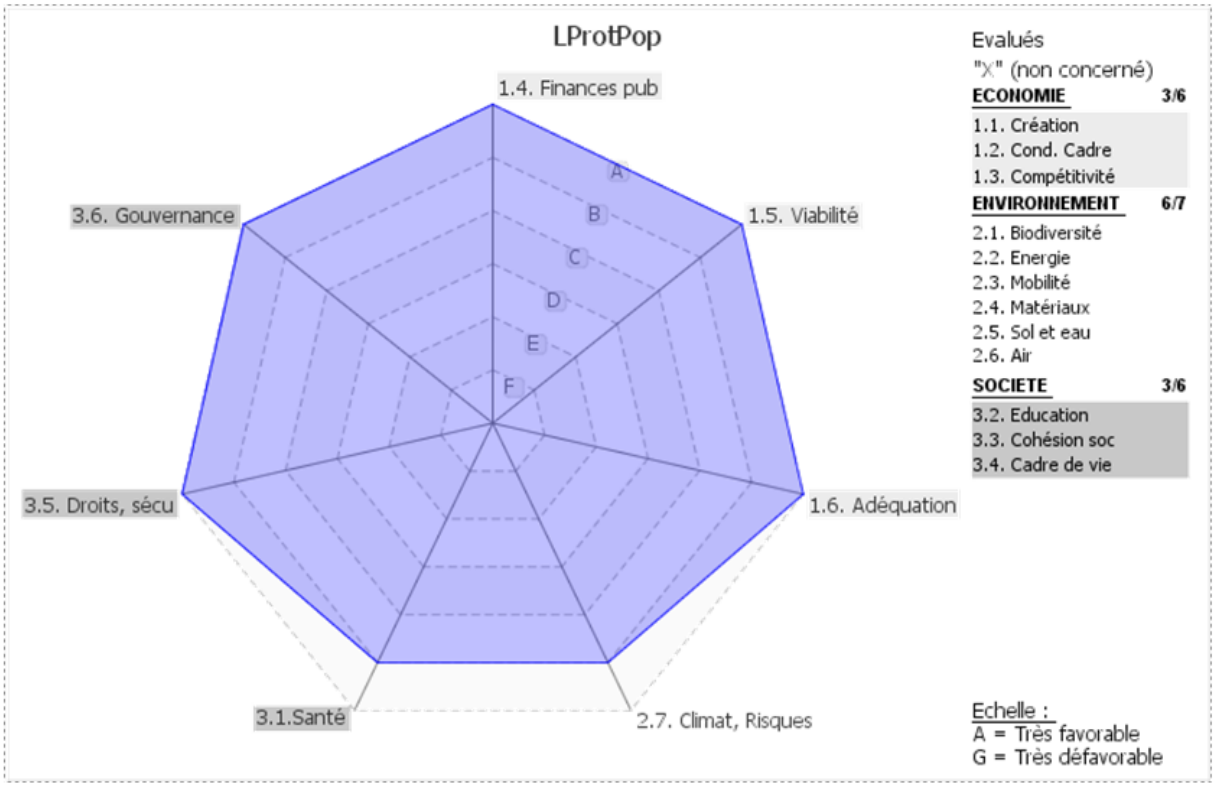
Der Gesetzesentwurf klärt die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Demnach sind die Gemeinden namentlich über ihre technischen Betriebe dafür zuständig, den Zugang ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu der von Kantons- und Bundesgesetzgebung vorgesehenen Grundversorgung sicherzustellen. Diese Zuständigkeit gilt auch in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen. Allerdings müssen Methode und Mittel wahrscheinlich angepasst werden. Mit den NTP können die Gemeinden den Zugang zur Grundversorgung und die Nothilfe für Opfer gewährleisten. Überdies ist nur auf Gemeindeebene eine kohärente Zuweisung der Schutzplätze an alle Einwohnerinnen und Einwohner möglich.

Demgegenüber erfüllt der Staat in jeder Lage die Aufgaben, die ihm die Kantons- und die Bundesgesetzgebung zuweisen. Er hält sich zudem bereit, die Gemeinden subsidiär zu unterstützen, wenn ihre eigenen Mittel für die Bewältigung der Lage und/oder für die Wiederherstellung nicht ausreichen. In diesem Zusammenhang sind die Warnung und Alarmierung der Gemeindebehörden zentral. Für eine wirksame Unterstützung ist schon in normaler Lage eine enge Zusammenarbeit erforderlich, insbesondere bei der Gefahrenerfassung und beim Risikomanagement. Dazu müssen die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eng mit dem ZS zusammenarbeiten. Der KSBS hat die Aufgabe, gemeinsam mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes deren Grundbereitschaft zu ermitteln sowie die Führung und Synchronisierung der Operationen auf dem gesamten Kantonsgebiet sicherzustellen.

Indem Vorschriften zur wirtschaftlichen Landesversorgung in die Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz integriert werden, ist künftig sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene (auf Wunsch der Gemeinden) nur noch ein Organ für die Bewältigung von aussergewöhnlichen Lagen zuständig: Beim Staat ist es der KSBS, bei den Gemeinden sind es die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d. h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu:	**52.2**
Geändert:	52.1 | 732.1.1
Aufgehoben:	52.2 | 903.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG);

gestützt auf die Verordnung des Bundes vom 11. November 2020 über den Bevölkerungsschutz (BevSV);

gestützt auf die Verordnung vom 11. November 2020 über den Zivilschutz (ZSV);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJS-10 des Staatsrates vom 27. August 2024;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

[1] Dieses Gesetz regelt den Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen und sorgt für die Anwendung der Bundesgesetzgebung über die wirtschaftliche Landesversorgung im Kanton Freiburg.

[2] Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten sinngemäss für die Organisation von Veranstaltungen von kantonaler oder nationaler Bedeutung; die Bewilligungsverfahren und Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Ordnung bleiben vorbehalten.

[3] Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten bei einem bewaffneten Konflikt, der die Integrität der Schweiz oder ihre Interessen bedroht; die einschlägige Bundesgesetzgebung und entsprechende Vorschriften des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 2 Begriffe – Lagen

[1] Eine normale Lage ergibt sich aus einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wird und das jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes mit den eigenen Mitteln selbständig bewältigen kann.

[2] Eine besondere Lage ergibt sich aus einem Grossereignis, welches das normale Funktionieren der Gesellschaft teilweise beeinträchtigt und dessen Auswirkungen auf Raum, Ressourcen und Zeit die Koordination der im Einsatz stehenden Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nötig machen, damit die Schäden bewältigt werden können.

[3] Eine ausserordentliche Lage ergibt sich aus einer Katastrophe, deren Auswirkungen in Bezug auf Schäden, Raum, Dauer und Kosten das normale Funktionieren eines Teils oder der ganzen Gesellschaft dauerhaft gefährdet.

[4] Eine Katastrophe ist ein Schadenereignis natürlichen, technischen oder gesellschaftlichen Ursprungs, das Schäden und Ausfälle in einem Ausmass verursacht, für das die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft nicht ausreichen.

Art. 3 Begriffe – Integrales Risikomanagement

[1] Die Risikoermittlung besteht in der Identifikation und Inventarisierung der natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefährdungen und in der Bewertung der daraus resultierenden Risiken.

[2] Die Präventionsmassnahmen sollen die Verwundbarkeit der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen angesichts der erkannten Risiken reduzieren. Sie können auf gesetzgeberischer, administrativer, organisatorischer, technischer oder biologischer Ebene angesiedelt sein.

[3] Die Vorbereitungsmassnahmen im Bevölkerungsschutz umfassen die Vorausplanung und die Ermittlung der Grundbereitschaft für jede Partnerorganisation. Diese Massnahmen gelten auch für öffentliche und private Unternehmen, deren Funktionieren für den Erhalt der Lebensgrundlagen der Bevölkerung unabdingbar ist.

[4] Die Intervention umfasst den Einsatz und die Instandstellung:

a) Der Einsatz besteht darin, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um das Ausmass der Schäden zu begrenzen und die verschiedenen Lagen unter Kontrolle zu bringen.

b) Die Instandstellung besteht darin, die Lebensgrundlagen der Bevölkerung wiederherzustellen. Sie endet vor dem eigentlichen Wiederaufbau.

[5] Der Wiederaufbau soll die Rückkehr zum Zustand vor dem Ereignis ermöglichen und dabei verhindern, dass die gleichen Ursachen wieder dieselben Auswirkungen haben. Er hat zum Ziel, die frühere Funktion von beschädigten oder zerstörten Bauten, Anlagen und Betrieben wiederherzustellen und wenn möglich ihre Resistenz und ihre Nutzung zu verbessern.

2 Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 4 Allgemeine Grundsätze

[1] Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten mit den Gemeinden zusammen, um besonderen und aussergewöhnlichen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

[2] Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die übrigen Verwaltungseinheiten des Staates können in den Lagen nach Artikel 2 Einsätze leiten.

Art. 5 Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes

[1] Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

a) die Kantonspolizei;

b) die Dienste für Brandbekämpfung und Hilfeleistungen;

c) das Gesundheitswesen;

d) den Zivilschutz;

e) die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden.

[2] Weitere Dienste und Organisationen können verpflichtet werden, bei der Gefahrenerfassung, beim Risikomanagement und bei der Einsatzführung mitzuarbeiten, namentlich:

a) die Verwaltungseinheiten des Staates;

b) die Verwaltungsstellen der Gemeinden;

c) öffentliche Versorgungsbetriebe und Privatunternehmen.

Art. 6 Bevölkerungsschutz

[1] Der Bevölkerungsschutz hat zum Zweck:

a) Naturgefahren sowie technische und gesellschaftliche Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen;

b) in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen den Einsatz der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zu koordinieren, um die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten;

c) nach dem Auftreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage für die Instandstellung zu sorgen.

Art. 7 Schutz kritischer Infrastrukturen

[1] Der Schutz der kritischen Infrastrukturen hat zum Zweck, die Vorsorgeplanung für die kritischen Infrastrukturen sicherzustellen und die Resilienz ihres Betriebs zu gewährleisten; die Kompetenzen des Bundes bleiben vorbehalten.

[2] Die Betreiberinnen und Betreiber der kritischen Infrastrukturen sind dafür verantwortlich, dass deren Betrieb in jeder Lage gewährleistet ist.

Art. 8 Wirtschaftliche Landesversorgung

[1] Die wirtschaftliche Landesversorgung hat zum Zweck, die Umsetzung der entsprechenden Bundesmassnahmen im Kanton sicherzustellen, insbesondere bei einem schweren Mangel an lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, welche die Wirtschaft nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann.

[2] Schwere Mangellagen gelten als aussergewöhnliche Lage.

2.2 Behörden

Art. 9 Staatsrat

[1] Der Staatsrat beschliesst die Politik für den Bevölkerungsschutz.

[2] Er legt die Gesamtstrategie für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen fest und stellt die Bereitschaft des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt und diejenige der wirtschaftlichen Landesversorgung sicher.

[3] Er hat namentlich folgende Befugnisse:

a) Er legt die Struktur des kantonalen Risikoobservatoriums (KRO) fest.

b) Er legt die Struktur des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS) fest.

c) Er genehmigt die ermittelten Risiken, beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen und nimmt im Rahmen der Vorbereitung die Vorausplanungen zu den Restrisiken zur Kenntnis.

d) Er schliesst die Vereinbarungen ab, welche die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund regeln.

e) Er beschliesst bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe die Führungsübernahme durch den KSBS.

f) Er bestätigt auf Antrag des KSBS den Übergang zur ausserordentlichen Lage.

g) Er beschliesst die ausserordentlichen Massnahmen und die Ausnahmemassnahmen und überwacht deren Umsetzung.

h) Er fordert den Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden an.

i) Er bezeichnet wenn nötig das Organ, das nach einer Katastrophe oder einem Grossereignis die Wiederaufbauphase steuert.

j) Er stellt eine Einsatzbereitschaft sicher, mit der die wirtschaftliche Landesversorgung auf kantonaler Ebene gewährleistet werden kann.

k) Er erlässt bei Bedarf die nötigen Ausführungsbestimmungen für die wirtschaftliche Landesversorgung.

l) Er genehmigt das Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und nimmt die entsprechenden Vorsorgeplanungen zur Kenntnis.

[4] Der Staatsrat ist zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt. Er kann diese Zuständigkeit an eine seiner Direktionen delegieren.

[5] Der Staatsrat kann auf Antrag der Direktion, die für den Bevölkerungsschutz zuständig ist [1)] (die Direktion), gemäss Artikel 31 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) eine befristete Delegation für den Bevölkerungsschutz (BSD) und/oder für die wirtschaftliche Landesversorgung bilden.

Art. 10 Oberamtsperson

[1] Die Oberamtsperson ist die Bevölkerungsschutzbehörde auf Bezirksebene. Sie hat folgende Befugnisse:

a) Sie stellt in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kommunikation sicher.

[1)] Heute: Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion

b) Sie koordiniert subsidiär in besonderen und ausserordentlichen Lagen die Mittel der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in ihrem Bezirk und ordnet namentlich die Zuweisung der kommunalen Mittel an die Einsatzführung an.

c) Sie gleicht bei fehlenden Schutzplätzen die Zuweisungsplanung innerhalb des Bezirks ab.

d) Sie sorgt dafür, dass die Gemeinden ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen.

[2] Sie wird über die Vorausplanung und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in den Bereichen Prävention, Einsatz und Instandstellung ergreifen, informiert. Insbesondere wird sie über die Einsetzung von Stabsstrukturen durch die Gemeinden informiert und stellt sicher, dass die Information an den KSBS weitergeleitet wird.

[3] Sie arbeitet mit dem KSBS zusammen und ordnet die Massnahmen an, für die sie zuständig ist.

[4] Bei Grossereignissen oder Katastrophen, die mehrere Bezirke betreffen, sorgt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Oberamtspersonenkonferenz für die Koordination der oberamtlichen Massnahmen mit dem KSBS.

Art. 11 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Bevölkerungsschutz

[1] Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt [2)] (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse:

a) Es stellt das Risikomanagement und die Vorausplanung sicher.

b) Es führt die Datenbank für die Verwaltung der Schutzplätze nach.

c) Es nimmt die Erstzuweisung der Schutzplätze vor.

d) Es verwaltet das kantonale Dispositiv für Warnung, Alarmierung und Information.

e) Es führt das Sekretariat des KRO und des KSBS.

Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Schutz kritischer Infrastrukturen

[1] Das Amt ist auf kantonaler Ebene als Beratungsstelle für den Schutz kritischer Infrastrukturen tätig.

[2] Es führt ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und aktualisiert es regelmässig.

[2)] Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

[3] Es koordiniert die Planungs- und Schutzmassnahmen mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen.

[4] Es unterstützt die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen im Rahmen seiner Zuständigkeit bei der Überprüfung und Verbesserung der Resilienz.

[5] Die Aufgaben der Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen werden im Reglement festgelegt.

Art. 13 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Wirtschaftliche Landesversorgung

[1] Das Amt ist für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich.

[2] Es bezeichnet eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Der oder die kantonale Delegierte hat die Aufgabe, die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten und betroffenen Partnerorganisationen, die an der wirtschaftlichen Landesversorgung beteiligt sind, zu koordinieren.

Art. 14 Gemeinden – Bevölkerungsschutz

[1] Die Gemeinden haben beim Bevölkerungsschutz folgende Zuständigkeiten:

a) Sie liefern die für das Risikomanagement benötigten Fakten.

b) Sie garantieren in allen Lagen die kostenlose Unterstützung der zivilen Opfer in Form von Nothilfe, namentlich ihre Unterbringung.

c) Sie unterstützen die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei ihren Einsätzen.

[2] Jede Gemeinde verfügt über eine kommunale Verbindungsstelle nach den Artikeln 25 ff.

[3] Die Gemeinden weisen die Schutzplätze ihrer Wohnbevölkerung definitiv zu und stützen sich dabei auf die vom Amt erstellte Erstzuweisung. Auf Anweisung des Amtes und gemäss der von diesem bereitgestellten Software legen ihm die Gemeinden innert zwei Monaten ihre Zuweisungsplanung vor und sorgen für die Information ihrer Wohnbevölkerung.

[4] Die Gemeinden versichern sich, dass Alarme auch die Wohnbevölkerung jener Zonen erreichen, die nicht vom Netz der fest installierten Sirenen abgedeckt werden.

[5] Die Gemeinden planen in Absprache mit dem Amt mindestens einen Notfalltreffpunkt (NTP) pro Gemeinde und betreiben diesen bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe.

[6] Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Instandstellung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern.

[7] Wenn es die Lage erfordert, können die kommunalen Mittel in das kantonale Dispositiv integriert werden.

Art. 15 Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen

[1] Die Gemeinden sind dafür zuständig, ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung zu erstellen und regelmässig zu aktualisieren.

[2] Sie erstellen in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen und in Koordination mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen Vorsorgeplanungen für ihre kritischen Infrastrukturen.

Art. 16 Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung

[1] Die Gemeinden sind dafür zuständig, die Anweisungen des Kantons und des Bundes zur wirtschaftlichen Landesversorgung auf lokaler Ebene umzusetzen.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 17 Prinzip der Falldominanz

[1] Das Prinzip der Falldominanz sieht vor, dass bei einem Grossereignis die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgebenden Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination verantwortlich ist.

Art. 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

[1] Die integrierte Kommandostruktur verbindet alle Stellen, die für die Planung und Führung von Einsätzen und Operationen zuständig sind.

[2] Sie hat zum Zweck:

a) in allen Lagen den Austausch von Informationen und Erkenntnissen und die Entscheidungsfähigkeit der verschiedenen Partnerorganisationen, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, sowie der übrigen an der Zusammenarbeit beteiligten Dienste und Organisationen zu gewährleisten;

b) die vernetzte Führung von Einsätzen und Operationen zu ermöglichen, d. h. die Fähigkeit zur Führung in allen Lagen, auf allen Ebenen und mit allen Partnerorganisationen, die auf dem Kantonsgebiet Einsätze leisten.

c) den Prozess der Instandstellung und der Rückkehr zur normalen Lage für unbestimmte Zeit zu begleiten.

Art. 19 Kommandoposten

[1] Die gesamte integrierte Kommandostruktur bis hin zur regionalen Stufe verfügt namentlich im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt über Plätze in kombinierten Kommandoposten.

[2] In Lagen ohne bewaffneten Konflikt werden die Operationen von einem kantonalen Kommandoposten «Operationen» koordiniert.

2.3.2 Kantonales Risikoobservatorium (KRO)

Art. 20 Funktion

[1] Das Risikoobservatorium ist eine ständige Kommission des Staates, die administrativ der Direktion zugewiesen ist.

[2] Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Direktion ist von Amtes wegen Mitglied des KRO und führt den Vorsitz.

[3] Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt; sie vertreten die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Sinne von Artikel 5, die erforderlich sind, um die Risiken von kantonaler Bedeutung nach Artikel 3 Abs. 1 zu ermitteln und Präventionsmassnahmen zu deren Reduktion nach den Grundsätzen von Artikel 3 Abs. 2 zu erarbeiten.

[4] Das Observatorium hat folgende Aufgaben:

a) Es ermittelt die Risiken und legt sie in Anwendung von Artikel 9 Abs. 3 Bst. c dem Staatsrat zur Genehmigung vor.

b) Es dokumentiert alle Präventionsmassnahmen, welche die verschiedenen Partnerorganisationen zur Vorbereitung auf die vom Staatsrat anerkannten Risiken ergreifen.

c) Es überwacht die Umsetzung der vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen.

2.3.3 Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)

Art. 21 Definition

[1] Eine Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale vereint und verwaltet die Einsatz-, Führungs- und Alarmkompetenzen in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung und in den übrigen Bereichen des Bevölkerungsschutzes auf einer gemeinsamen Plattform im Kanton Freiburg.

[2] Die Kantonspolizei ist für den Betrieb und die Leitung der Zentrale zuständig. Sie schliesst die erforderlichen Vereinbarungen für die Zusammenarbeit ab.

[3] Die Spezialgesetzgebungen bleiben vorbehalten.

2.3.4 Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)

Art. 22 Funktion

[1] Der KSBS hat den Auftrag, die Bevölkerungsschutzstrategie im Kanton Freiburg umzusetzen. Wenn es die Lage erfordert, arbeitet er mit der Konferenz der Generalsekretäre (KGS) zusammen.

[2] Er ist administrativ der Direktion zugewiesen.

[3] In besonderen und ausserordentlichen Lagen kann er dem Staatsrat oder, falls diese eingesetzt ist, der BSD direkt Bericht erstatten.

Art. 23 Auftrag

[1] In normalen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

a) Er validiert die Vorausplanungen, die zur Bewältigung der Restrisiken erforderlich sind.

b) Er erstellt die Doktrin für den Bevölkerungsschutz.

c) Er überprüft in Zusammenarbeit mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes die Ermittlung von deren Grundbereitschaft.

d) Er organisiert Stabsübungen und Einsatzübungen.

e) Er sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Stabsmitglieder.

[2] In besonderen und ausserordentlichen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

a) Er beantragt dem Staatsrat den Übergang zur ausserordentlichen Lage.

b) Er vermittelt ein Gesamtbild der Lage.

c) Er bestimmt spezifische Präventions- und Vorsorgemassnahmen und ordnet sie an.

d) Er steuert die Zusammenstellung von Einsatzgruppen.

e) Er leitet und synchronisiert die Operationen.

f) Er koordiniert die Information.

g) Er ergreift gemäss Artikel 28 die ordentlichen Massnahmen, die für die Bewältigung der Lage erforderlich sind.

h) Er beantragt dem Staatsrat das Ergreifen von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemassnahmen.

i) Er überwacht die Instandstellung.

[3] Der KSBS kann diese Aufgaben einer der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes übertragen. Er kann Spezialistinnen und Spezialisten beiziehen, wenn sich deren Mitarbeit für die Bewältigung von Gefahren oder für die Führung von Operationen als notwendig erweist.

[4] Bei einer unmittelbar drohenden oder bereits ausgerufenen schweren Mangellage ordnet der Staat über den KSBS die nötigen Massnahmen für die Erfüllung der Aufgaben an, die ihm vom Bund übertragen werden oder für die er zuständig ist. Er kann sich dabei von den Spezialistinnen und Spezialisten für Wirtschaft und Logistik beraten lassen.

[5] Wenn es die Lage erfordert, arbeitet der KSBS mit den entsprechenden Organen der anderen Kantone und des Bundes zusammen, um die Kohärenz der geplanten Massnahmen sicherzustellen.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Art. 24 Grundsätze

[1] Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Artikel 5 und die Gemeinden können bei den Planungs- und Führungsaktivitäten in ihrer jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeit eine eigene Führungsunterstützungsstruktur einsetzen.

[2] Die Führungsunterstützungsorgane können namentlich folgende Aufgaben wahrnehmen:

a) Sie beteiligen sich am Gefahrenmanagement und an der Erarbeitung der Vorausplanung und an der Vorsorgeplanung des Einsatzes.

b) Sie führen je nach Art und Schweregrad der Lage selbständig, in Zusammenarbeit mit dem KSBS oder unter dessen Leitung die Mittel der einzelnen Partnerorganisationen.

c) Sie erlassen die nötigen Verhaltensregeln für ihre Aktionen.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Art. 25 Organisation

[1] Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gewährleisten die Verbindung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung.

[2] Sie gewährleisten ständig und in allen Lagen den Zugang zu den Informationen, Personen und Einrichtungen, die für die vernetzte Einsatzführung erforderlich sind.

[3] Die kommunale Verbindungsstelle kann in eine kommunale Führungsunterstützungsstruktur integriert werden.

Art. 26 Aufgaben

[1] Die kommunale Verbindungsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

a) Sie liefert dem Zivilschutzkommando die nötigen Fakten für die Ermittlung der Risiken und die Erarbeitung der Vorausplanung.

b) Sie beantwortet Auskunftsgesuche von Instanzen der integrierten Kommandostruktur.

c) Sie unterstützt die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Einsätzen.

d) Sie versichert sich, dass die Bevölkerung alarmiert wird.

e) Sie formuliert für die Gemeindebehörden die Gesuche um subsidiäre Unterstützung.

f) Sie informiert die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die von Massnahmen auf Gemeindeebene betroffen sind.

2.4 Information

Art. 27 Grundsätze

[1] Information ist bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung.

[2] Informationen werden intern und extern koordiniert und synchronisiert kommuniziert.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Art. 28 Ordentliche Massnahmen

[1] Ordentliche Massnahmen können von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und von der integrierten Kommandostruktur gemäss ihren jeweiligen gesetzlichen Befugnissen von Amts wegen getroffen werden.

Art. 29 Ordentliche Requisition

[1] Bei Bedarf kann die Einsatzleitung die Unterstützung durch Privatpersonen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten und anderer benötigter Mittel requirieren.

[2] Die Requisition ist zeitlich und räumlich begrenzt. Sie endet, sobald der Einsatz beendet ist.

[3] Die so aufgebotenen Personen sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemassnahmen

Art. 30 Ausserordentliche Requisition

[1] Wenn die öffentlichen Mittel nicht ausreichen und wenn die privaten Sachen nicht auf andere Weise zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden können, kann der Staatsrat in ausserordentlichen Lagen und wenn es die Umstände erfordern, für die Erfüllung seiner Aufgaben, alle beweglichen und unbeweglichen Sachen requirieren; wenn nötig umfasst dies auch das Personal, das für den Betrieb und für ein ordentliches Funktionieren der requirierten Sachen erforderlich ist.

[2] Auf Beschluss des Staatsrats kann der KSBS als Requisitionsorgan agieren.

[3] Die Requisition ist weder zeitlich noch räumlich beschränkt; die Bedingungen nach Artikel 117 KV bleiben vorbehalten.

[4] Der Requisitionsentscheid ist sofort vollstreckbar.

[5] Die Eigentümerinnen und Eigentümer und/oder die Nutzerinnen und Nutzer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

Art. 31 Katastrophenzustand

[1] Um die Auswirkungen einer ausserordentlichen Lage zu bewältigen, kann der Staatsrat den Katastrophenzustand ausrufen; die Ausrufung des Katastrophenzustands hat keine unmittelbare Massnahme zur Folge.

[2] Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, überträgt der Staatsrat der dann eingesetzten BSD die Kompetenzen zur Abwendung ernster und unmittelbarer drohender Gefahren, die ihr gemäss Artikel 117 KV zukommen.

[3] Die Chefin oder der Chef des KSBS ist gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG) befugt, die Kantonspolizei anzufordern, wenn der Einsatz von Polizeigewalt notwendig erscheint.

4 Kommunikationssysteme

Art. 32 Steuerung

[1] Die Direktion ist dafür zuständig, die Richtlinien für die Kommunikationssysteme in den Tätigkeitsbereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung zu erlassen.

[2] Sie achtet auf die Gesamtkohärenz der Systeme.

Art. 33 Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv

[1] Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

[2] Das Dispositiv kann neben dem Sirenennetz namentlich die Fest- und Mobilfunknetze benützen, um die Bevölkerung zu warnen und zu alarmieren.

[3] Nach einem Aufwuchs ist das Dispositiv in der Lage, die Fragen der Bevölkerung zur Entwicklung der Lage zu beantworten.

Art. 34 Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv

[1] Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die Mitglieder der integrierten Kommandostruktur können in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv integriert werden.

[2] Die Partnerorganisationen und die Mitglieder nach Absatz 1 koordinieren in einer vom Staatsrat geregelten Organisation die Planung, die Beschaffung, den Betrieb, die Überwachung und die Wartung der Netzwerke.

[3] Das Dispositiv umfasst namentlich das nationale Sicherheitsfunknetz. Dieses System hat zum Zweck, den Nutzerinnen und Nutzern ein gemeinsames Netzwerk zur Verfügung zu stellen, das ihnen die Zusammenarbeit auf kommunaler, kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene erleichtert. Den Partnerorganisationen nach Artikel 5 können vorübergehend oder dauerhaft Endgeräte zugewiesen werden.

[4] In das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv können andere, von Bund oder Kanton eingeführte Kommunikationssysteme integriert werden.

Art. 35 Informationssysteme

[1] Jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes erwirbt und betreibt die für ihren Tätigkeitsbereich notwendigen Informationssysteme gemäss den geltenden Vorschriften.

[2] Der KSBS bestimmt das Pflichtenheft für die Beschaffung des Führungs- und Informationssystems des Bevölkerungsschutzes (FIS-BS) und die Einzelheiten seines Betriebs.

5 Datenbearbeitung

Art. 36 Grundsätze

[1] Das Amt und die Partnerorganisationen nach Artikel 5 sind befugt, die Personendaten zu bearbeiten, die sie zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben benötigen, insbesondere für die Instruktion, die Warnung, die Alarmierung, die periodische Kontrolle der Schutzbauten und die Planung der Schutzplatzzuweisung. Sie dürfen folgende Daten bearbeiten:

a) Identifikationsdaten;

b) Lokalisierungsdaten;

c) Daten über das Berufsleben;

d) Daten über das Privatleben.

[2] Die kantonale Gesetzgebung über den Datenschutz bleibt vorbehalten.

6 Finanzen

Art. 37 Finanzierung

[1] Der Staat beteiligt sich über seine Verwaltungseinheiten mit dem jährlichen Voranschlagskredit des Staates bzw. der selbständigen Anstalten an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes.

[2] Die vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen werden mit Verpflichtungskrediten finanziert, die der Staatsrat dem Grossen Rat vorlegt.

[3] Der Beitrag der Gemeinden zur Finanzierung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die Aufgaben zugunsten der Gemeinden erfüllen, wird in den Spezialgesetzen zu diesen Partnerorganisationen geregelt.

[4] Die Gemeinden übernehmen die Finanzierung der kommunalen Verbindungsstellen und der NTP. Der Kanton stellt ihnen die Kommunikationsmittel zur Verfügung, die ihre Integration in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv sicherstellen.

[5] Die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen tragen die Kosten für Massnahmen zu deren Schutz.

[6] Die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und der Kommunikationssysteme, die von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden, richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

[7] Die Software für die Zuweisung der Schutzplätze wird vom Staat finanziert.

Art. 38 Subventionen

[1] Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.

[2] Diese nicht gewinnorientierten Organisationen haben die Aufgabe, Menschen in Not an besonderen Orten wie in unwegsamem oder bergigem Gelände, auf Seen und Fliessgewässern und in Trümmerfeldern Hilfe zu leisten.

Art. 39 Ausbildungskosten

[1] Das Amt trägt die Kosten für die Organisation der vom KSBS geplanten Kurse und Übungen.

[2] Die Personal- und Betriebskosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die an den Kursen und Übungen nach Absatz 1 teilnehmen, tragen diese selbst.

[3] Das Amt organisiert die Grundausbildung für das Personal der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Art. 40 Einsatzkosten

[1] Die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die gemäss dem Prinzip der Falldominanz den Einsatz koordiniert, hat keinen Anspruch auf eine Übernahme der entsprechenden Kosten durch den Staat.

[2] Die Einsatzkosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes werden in der Spezialgesetzgebung der jeweiligen Partnerorganisation geregelt.

[3] Die Kosten für eine subsidiär von den Gemeindebehörden angeforderte Unterstützung gelten als Einsatzkosten.

Art. 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemassnahmen

[1] In besonderen und aussergewöhnlichen Lagen verfügt der KSBS über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungskompetenzen für die Finanzierung von Sofortmassnahmen.

[2] Die Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemassnahmen richtet sich nach dem Beschluss, den der Staatsrat für ihre Umsetzung erlässt.

[3] Der KSBS kann finanzielle Hilfe anderer Kantone oder des Bundes annehmen oder beantragen, wenn der Kanton die besondere oder ausserordentliche Lage nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann und es das Bundesrecht vorsieht.

7 Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 42 Rechtsmittel

[1] Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

[2] Bei Entscheiden, die in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage gefällt wurden (Art. 2 Abs. 2 und 3), beträgt die Beschwerdefrist jedoch zehn Tage; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 43 Administrativmassnahmen

[1] Verstösse gegen Verwaltungsvorschriften nach diesem Gesetz, dem Reglement oder einem Ausführungsbeschluss können mit einer Administrativmassnahme oder einer Verwaltungsbusse bis zu 10'000 Franken geahndet werden.

[2] Der Staatsrat oder, wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, die BSD ist für die Verfügung einer Massnahme oder Busse gemäss Absatz 1 zuständig.

[3] Es gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 44 Strafbestimmungen

[1] Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, werden mit Hinweis auf die Strafdrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs mitgeteilt.

[2] Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

8 Schlussbestimmungen

Art. 45 Übergangsbestimmungen

[1] Innert zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden:

a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen;

b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen;

c) die NTP einrichten.

II.

1.
Der Erlass SGF 52.1 (Gesetz über den Zivilschutz (ZSG), vom 23.03.2004) wird wie folgt geändert:

Art. 6

Aufgehoben

Art. 6a *(neu)*

Steuerung und institutionelle Einteilung

[1] Der Zivilschutz wird vom Staat organisiert und geführt.

[2] Seine Infrastruktur muss so verteilt sein, dass der Zivilschutz auf dem gesamten Kantonsgebiet mit der nötigen Effizienz für die Erfüllung seiner Aufgaben zum Einsatz kommen kann.

[3] Die Gebietsaufteilung richtet sich nach dem Leistungsprofil und hat zum Ziel:

a) die ermittelten Risiken abzuwenden;

b) die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung tätig sind, zu unterstützen.

Art. 6b *(neu)*

Operative Organisation des Zivilschutzes

[1] Der Zivilschutz verfügt über eine Regimentsstruktur, die sich zusammensetzt aus:

a) dem kantonalen Führungsstab;

b) einem Zivilschutz-Stabsbataillon;

c) drei regionalen Zivilschutzbataillonen.

Art. 10 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die zuständige kantonale Behörde teilt die schutzdienstpflichtigen Personen in die Kompanien und Führungsstäbe ein. Sie berücksichtigt dabei:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 14 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die Kompanien und Führungsstäbe werden auf Antrag der Organe, die in der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz vorgesehen sind, von der zuständigen kantonalen Behörde aufgeboten.

Art. 15 Abs. 2a *(neu)*, ***Abs. 2b*** *(neu)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*, ***Abs. 4*** *(neu)*

[2a] Die Eigentümer von Schutzräumen melden den zuständigen Gemeindebehörden die Fertigstellung von Schutzräumen zum Zweck der Schlusskontrolle.

[2b] Die Gemeinden nehmen die Schlusskontrolle der Schutzräume vor und melden sie dem für den Zivilschutz zuständigen Amt [3)] (das Amt), damit die Schutzplätze für die Erstzuweisung zur Verfügung gestellt werden.

[3] Das Amt organisiert regelmässige Kontrollen der Schutzräume und Kommandoeinrichtungen sowie des Ausrüstungsmaterials der Einrichtungen.

[3)] Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

[4] Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Amt auf Verlangen die notwendigen Informationen für die Organisation der periodischen Kontrolle in der von ihm verlangten Form einzureichen.

***Art. 23 Abs. 1**, **Abs. 2**, **Abs. 3** (geändert)*

[1] Der Staat übernimmt folgende Kosten:

a) *(geändert)* die Kosten des Amtes;

[2] Die folgenden Kosten werden zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Kanton übernommen:

e) *(neu)* die Einsatzkosten, einschliesslich der Kosten für das Personal, das die Einsätze plant und leitet.

[3] Der Staatsrat präzisiert den Begriff der Ausbildungskosten und der Einsatzkosten im Sinne von Absatz 2 Bst. b und e.

***Art. 25 Abs. 3** (geändert)*

[3] Für die Benützung der Kommandoeinrichtungen durch die Kompanien und die Führungsstäbe wird eine Entschädigung entrichtet.

2.
Der Erlass SGF 732.1.1 (Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG), vom 09.09.2016) wird wie folgt geändert:

***Art. 129 Abs. 2** (aufgehoben)*

[2] *Aufgehoben*

III.

1.
Der Erlass SGF 52.2 (Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG), vom 13.12.2007) wird aufgehoben.

2.
Der Erlass SGF 903.1 (Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG), vom 09.02.2012) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Message 2019-DSJS-10

27 août 2024

—

Projet de loi sur la protection de la population (LProtPop) – Révision totale

Ce document donne suite à la :

Motion 2019-GC-149	Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144
Auteur-e-s :	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Table des matières

—

1 Origine et nécessité du projet 3

1.1 Origine et actualité du concept de protection de la population 3

1.2 Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions 3

1.3 Evolution des risques 4

1.4 Emergence des moyens d'alarme, de communication et de conduite intégrée 5

1.5 Synergies entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays 5

1.6 Nécessité du projet 5

1.7 Retour d'expériences suite au Covid-19 6

2 Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg 6

2.1 Déroulement des travaux et cadre constitutionnel 6

2.2 Principes 7

2.3 Système proposé 7

3 Modifications connexes 8

3.1 Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays 8

3.2 Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique 8

3.3 Modification de la législation sur la protection civile 9

3.4 Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB) 9

4 Résultats de la consultation 9

5 Commentaire des articles 10

6 Conséquences du projet 20

6.1 Conséquences financières et en personnel 20

6.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet 21

1 Origine et nécessité du projet

—

1.1 Origine et actualité du concept de protection de la population

La loi sur la protection de la population (LProtPop) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle remplaçait l'arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF). La loi cantonale reprenait alors les nouveautés de la législation fédérale entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Dans son message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile du 17 octobre 2001 qui, de facto, instituait dans la loi le principe de protection de la population, le Conseil Fédéral mentionnait que :

« La protection de la population est un système civil coordonné composé de cinq organisations partenaires : la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Il s'organise systématiquement sur la base des moyens disponibles en situation normale (ordinaire). Les tâches sont réparties entre les organisations partenaires en fonction de leurs compétences fondamentales. La police (ordre et sécurité), les sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général), la santé publique (santé et premiers secours) et les services techniques (fonctionnement des infrastructures techniques) représentent les moyens de première intervention, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. La protection civile (protection, assistance et aide) sera le principal moyen du deuxième échelon. A ce titre, elle assurera avant tout la continuité de l'action des autres organisations partenaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence à grande échelle nécessitant une intervention de longue durée. ».

Cette conception de la protection de la population construite autour de cinq organisations partenaires est toujours actuelle et correspond au besoin, ainsi qu'à la pratique établis dans le canton de Fribourg. Depuis 2004 cependant leur structure respective a évolué ou est en passe de l'être, afin de pouvoir continuer à remplir leurs missions.

Dans le même paragraphe, il est précisé que :

« Les organisations partenaires seront réunies sous une direction commune. Un seul organe de conduite dirigera la coordination, la préparation et l'engagement lors d'événements dommageables. Cet organe agira sous la responsabilité générale des autorités compétentes à chaque échelon et jouira ainsi de la légitimité politique. ».

C'est dans cet esprit que le canton de Fribourg s'est doté en 2008 d'un organe cantonal de conduite (OCC). Une structure de conduite cantonale demeure indispensable. Les différents retours d'expérience faits lors d'exercices, de manifestations d'ampleur nationale ou d'évènements majeurs et de catastrophes ont démontré la nécessité pour cet organe d'être constitué en état-major.

1.2 Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions

Depuis l'entrée en vigueur de la LProtPop dans le canton de Fribourg en 2008, les structures des cinq partenaires ont passablement évolué. A l'origine, les communes disposaient encore, en grande partie, de leurs propres moyens de protection de la population avec des formations communales de sapeurs-pompiers et de protection civile. Aujourd'hui, les moyens en main strictement communale se limitent à certains services techniques et, pour les communes les plus importantes, à des polices locales. La complexité toujours plus grande des interventions, ainsi que les principes d'économie des moyens et d'unité d'action ont incité les partenaires à repenser leur organisation et la répartition de leurs moyens sur le territoire cantonal. En conséquence, la conduite des interventions en dessous du seuil de catastrophe est devenue l'affaire des organisations partenaires, qui se sont toutes, au fil des années, dotées des moyens techniques et humains indispensables. Cet état de fait ne signifie cependant pas que les communes n'ont plus du tout de responsabilités en cas d'évènements majeurs ou de catastrophes sur leur territoire. La loi tient compte tant de l'évolution doctrinale en matière de conduite des interventions au sein des organisations chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, en supprimant les organes communaux de conduite (ORCOC), que de l'autonomie communale en laissant la possibilité aux communes qui le jugent nécessaire de disposer d'une structure d'aide à la conduite idoine, sous forme par exemple d'un état-major communal de crise. Un tel état-major devra alors intégrer en son sein le bureau communal de liaison de la protection de la population. A l'avenir chaque commune

devra disposer d'un tel bureau. Plus largement la nouvelle loi doit clarifier les responsabilités de chaque échelon administratif du canton à savoir les communes, les districts et l'Etat, et redéfinir les compétences de chaque partenaire de la protection de la population.

Du point de vue opérationnel, les décisions prises régulièrement par les chefs d'intervention en situation ordinaire sur le terrain n'ont pas besoin d'une légitimation supplémentaire par un organe politique. La légitimité de la conduite est donnée par les lois spécifiques à chaque partenaire de la protection de la population et par la nature de l'événement ayant nécessité l'intervention.

La question de la légitimité politique se pose lorsque des mesures contraignantes doivent être prises par le chef responsable de la place sinistrée, c'est-à-dire lors d'événements majeurs – situation particulière – et de catastrophes – situation extraordinaire. Dans les faits, cette question est réglée par la validation de telles mesures par le magistrat compétent (préfet, juge ou Conseil d'Etat) ou par un conseiller communal. Afin de gagner en réactivité, la relation entre le Conseil d'Etat et l'organe cantonal chargé de la conduite doit cependant être repensée, afin d'instituer une gouvernance plus efficace (cf. point 2.3).

1.3 Evolution des risques

En quinze ans, le catalogue des risques n'a pas fondamentalement changé ; en revanche la probabilité d'occurrence des risques et leurs conséquences ont passablement évolué.

En 2008, les conséquences directes du dérèglement climatique semblaient devoir atteindre notre canton au-delà de 2030. Entre-temps, nous avons pris conscience que les effets du réchauffement planétaire se font ressentir dès aujourd'hui. La répétition des événements météorologiques au seuil de la catastrophe s'accélère et leur gravité croît. Suite à la séquence d'actes terroristes, qui a touché les pays voisins[1] à partir de 2015, l'appréhension de la menace sur la sécurité intérieure en Suisse a également évolué. La possibilité d'une action terroriste est depuis lors considérée comme vraisemblable. Les échanges mondialisés ont pour leur part accru drastiquement les risques liés aux maladies émergentes[2]. En outre, l'accroissement exponentiel de la part du numérique dans nos échanges d'informations a rendu les réseaux plus vulnérables aux pannes dues à des erreurs techniques ou humaines, ainsi qu'à des actes malveillants[3]. Des risques similaires existent pour les réseaux de distribution électrique.

L'agression de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, marque le retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen. Il s'agit là d'une rupture stratégique majeure depuis la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1991. Si pour l'heure, il n'existe pas de menace directe contre l'intégrité territoriale de la Suisse, notre pays, et plus particulièrement sa population, est cependant d'ores et déjà visé par des actions de guerre hybride[4]. L'enjeu pour l'adversaire est de mettre à mal le tissu socio-économique et d'ébranler la confiance de la population dans ses autorités afin de disloquer la cohésion nationale. La réponse face à cette menace n'est pas spécifiquement militaire. D'autres instrument de la politique de sécurité[5] sont plus à même de contrer les actions adverses, certains d'entre eux sont spécifiquement en mains cantonales, il s'agit de la Police et de la Protection de la population.

[1] France, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Espagne.

[2] Ebola, SaRS Cov 2 (covid-19).

[3] Pannes à répétition du réseau fixe et internet Swisscom durant le premier trimestre 2020.

[4] Il s'agit pour l'adversaire de mener une guerre « sans contact » à l'aide de moyens non conventionnels. Il peut notamment s'agir d'opérations de désinformation, d'attaques cyber, d'opérations visant le tissu économique, de menaces et de chantage quant à l'utilisation d'armes de destruction massives et /ou l'utilisation de vecteurs aériens à longue portée.

[5] Pour rappel les instruments de la politique de sécurité sont les suivants : Politique extérieure – Politique économique – Information et communication – Armée – Protection de la population – Service de renseignement de la Confédération – Administration fédérale douanes – Service civile.

Les conséquences des dangers et menaces énumérés précédemment se concrétisent notamment par des risques de pénuries[6]. Délaissé depuis la fin de la Guerre froide, l'approvisionnement économique du pays est à nouveau au centre des préoccupations des acteurs politiques, économiques et sécuritaires.

Il s'agit donc de se poser la question de savoir si les moyens légaux actuellement à disposition sont suffisants pour garantir la continuité de l'action de l'Etat et la protection de la population en situation de crise aiguë et persistante.

Ces diverses constatations ont mis en exergue la nécessité de créer un observatoire cantonal des risques (OCRI), afin de s'adapter plus rapidement et plus régulièrement à l'évolution des risques (art. 20).

1.4 Emergence des moyens d'alarme, de communication et de conduite intégrée

En 2008, le canton de Fribourg n'avait pas encore rejoint le réseau fédéral de communication sécurisée, ce fut chose faite en 2014 avec le réseau de radio cantonal de sécurité POLYCOM-Fribourg. Ce réseau, crucial pour la conduite des interventions, représente des coûts d'investissement initiaux et de maintien de la valeur opérationnelle très élevés. Actuellement, son existence et ses règles de financement et de fonctionnent ne sont ancrées dans aucune loi[7].

Durant la première décennie des années 2000, la question de la conduite des interventions à l'aide des moyens de conduite en réseau-centré[8] ne se posait pas directement sur l'échelon cantonal. Aujourd'hui, la question doit être abordée afin que le canton puisse au minimum être relié au réseau de transmission de données sécurisée prévues par la Confédération[9].

Quant à la transmission de l'alarme à la population en 2008, elle se basait encore exclusivement sur le réseau de sirènes et des messages diffusés par ondes hertziennes. Aujourd'hui, plusieurs autres possibilités, dont la LProtPop devra tenir compte, existent[10].

Il est par ailleurs indispensable de pouvoir non seulement alarmer la population, mais également de pouvoir préalablement alerter les partenaires de la protection de la population en particulier les communes et leur autorité.

1.5 Synergies entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays

La loi cantonale sur l'approvisionnement économique du pays (LAE ; RSF 903.1) de 2012 prévoyait la création d'organes au niveau cantonal et communal qui n'ont pu être que partiellement mis en place. Il s'agit respectivement d'un « *Organe de l'approvisionnement économique* » à l'échelon du canton et « *d'offices de l'approvisionnement économique du pays* » au niveau des communes. La proximité sémantique entre les organes prévus par la LProtPop de 2008 « *Organe cantonal de conduite* » et « *organes communaux de conduite* » avec les organes et offices prévus par la LAE tend à prouver que des synergies évidentes existent entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays. Ces deux problématiques peuvent dès lors être réglées dans une seule et même loi, permettant ainsi au canton et aux communes d'éviter la multiplication des organes et offices ad hoc.

1.6 Nécessité du projet

Après 16 ans, respectivement 12 ans de mise en œuvre des lois sur la protection de la population et sur l'approvisionnement économique du pays, il apparaît que plusieurs dispositions n'ont jamais pu être mises en application et que d'autres ne sont plus conformes à la pratique des partenaires de la protection de la population.

[6] Ce fut notamment le cas pour une grande partie du matériel de protection sanitaire lors de la pandémie de SaRS CoV 2. Ce serait également un problème majeur en cas de pénurie d'électricité, si le délestage électrique devait être mis en œuvre dans le cadre du plan OSTRAL.

[7] Décret du 19 mai 2010 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la réalisation d'un réseau cantonal de sécurité (POLYCOM-Fribourg) (ROF 2010_059).

[8] Système d'information et conduite du type LAFIS (Lage- – Führungs - und Informationssystem) utilisé par les cantons de ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU ou SAGA CRISIS utilisé par le canton de VD.

[9] Message du Conseil fédéral concernant le crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé (SEDS) (RO 18.088)

[10] Les applications pour téléphones mobiles : AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid, etc.

Dernièrement, la nécessité d'une clarification des tâches des communes pour l'analyse et la prévention des risques s'est fait ressentir. Les ORCOC ont quant à eux souhaité des clarifications au sujet de leur rôle dans la préparation et la conduite des interventions. Ces questionnements avaient incité plusieurs préfets à constituer des cercles de réflexion ou des groupes de travail.

La nécessité de réviser la législation cantonale provient également des nouveautés introduites sur le plan fédéral à la suite de la révision de la loi sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi).

Finalement, la révision totale de la législation cantonale en matière de protection de la population est l'occasion d'adapter les textes à la nomenclature juridique actuellement en vigueur, c'est-à-dire une loi-cadre et un règlement d'application.

1.7 Retour d'expériences suite au Covid-19

La survenance de la pandémie causée par le SARS-CoV-2 durant le premier semestre 2020 a permis de vérifier à l'échelle 1/1 la fonctionnalité et la cohérence des nouveaux principes que la LProtPop permettra d'appliquer dès son entrée en force. Il s'agit en particulier :

> du champ missionnel de l'Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP) qui a servi à la rédaction de l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 mars 2020. Cet arrêté confiait la conduite opérationnelle à un état-major cantonal ;
> des trois états de situation, ordinaire, particulière, extraordinaire utilisés à l'échelon fédéral ;
> de l'état de catastrophe, qui a permis d'intervenir de façon déterminante à l'échelon cantonal afin de pallier le manque de réactivité initiale de la Confédération ;
> de la possibilité de créer une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCE) pour la protection de la population, qui a facilité les relations entre la conduite opérative de l'état-major cantonal et la conduite politique et stratégique du Conseil d'Etat ;
> de la possibilité d'informer et de collaborer directement avec les autorités et les administrations communales, de façon uniformisée et standardisée sur l'ensemble du territoire cantonal ;
> du cas dominant permettant de confier en situation particulière la conduite de l'engagement au partenaire de la protection de la population le plus concerné ; dans le cas du Covid-19, une task force sanitaire constituée par la Direction de la santé et des affaires sociale (DSAS) ;
> d'une enveloppe financière propre à l'EMCP, afin de financer les premières mesures urgentes lors de situation particulière et extraordinaire.

2 Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg

—

2.1 Déroulement des travaux et cadre constitutionnel

Le programme de la législature 2017-2021 prévoyait la révision de la LProtPop.

Il a ainsi été décidé de confier l'étude de la problématique de l'autonomie communale lors de situations sortant de l'ordinaire à un groupe d'accompagnement, présidé par l'ancien commandant de la Police cantonale. Ce groupe d'experts était composé des quatre partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, de représentants des communes et des districts ainsi que de membres d'ORCOC. En octobre 2018, le groupe d'accompagnement a livré son rapport contenant sept recommandations au comité de pilotage (COPIL).

En prenant connaissance du rapport du groupe d'experts, le COPIL a décidé de repenser la loi en profondeur et donc de proposer au Conseil d'Etat une révision totale de la LProtPop. Un groupe de travail fut alors chargé de rédiger une proposition préalable de loi et de règlement. Pour les questions d'ordre technique, ce groupe pouvait faire appel à des

plateformes consultatives *ad hoc*. Ce fut notamment le cas pour les questions liées à l'information et la communication, ainsi que pour la problématique des systèmes de communication. Le COPIL a ensuite traité directement les modifications et amendements qui ont conduit au projet qui vous est soumis. Dans ses réflexions, le COPIL a notamment tenu compte de l'élément suivant :

> Selon l'article 3 de la constitution cantonale, un des buts principaux de l'Etat est « la protection de la population », ce qui l'oblige à légiférer en la matière et lui donne la légitimité nécessaire afin de coordonner l'ensemble des moyens dédiés à la protection de la population dans le canton de Fribourg.

Dans plusieurs domaines découlant directement de la protection de la population et de l'approvisionnement économique du pays, l'Etat et les communes exercent des responsabilités partagées. C'est notamment le cas en ce qui concerne la prévention et la maîtrise des catastrophes, le maintien de la sécurité et de l'ordre public où l'Etat détient en revanche le monopole de la force publique, et finalement pour tout ce qui est lié à la garantie de l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 75 ss Constitution cantonale).

2.2 Principes

La vision de la protection de la population dans le canton de Fribourg est la suivante :

a) La protection de la population est un système interservices servant à assurer la coordination de la planification et de la conduite afin de protéger, sauver et aider la population et ses bases d'existence en cas de situation sortant de l'ordinaire.
b) L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives (cela inclut les unités qui lui sont rattachées administrativement), et les communes collaborent afin de prévenir et maîtriser de telles situations.

Afin de réaliser cette vision, la refonte proposée se base sur les principes suivants :

1. Le concept de protection de la population remplace définitivement celui de l'ORCAF[11].
2. La préparation et la coordination des interventions s'effectuent selon le principe du cas dominant. Les états-majors s'adaptent à la gravité et à l'ampleur de la situation selon un principe de modularité.
3. La gouvernance politique est renforcée. Le rôle et les responsabilités de chaque échelon (Etat – préfectures – communes) sont clarifiés.

Les cas de pénuries dans l'approvisionnement économique du pays sont assimilables à des situations extraordinaires.

2.3 Système proposé

1. La protection de la population est un concept qui est concrétisé par l'action coordonnée des quatre partenaires en charge des tâches de sécurité, secours et sauvetage sur le terrain. Il s'agit en premier échelon de la police, des sapeurs-pompiers et des services sanitaires et, en deuxième échelon, de la protection civile (PCi) et d'un cinquième partenaire regroupant l'ensemble des services techniques publics et privés.

   La protection de la population s'articule autour d'une chaîne de commandement intégrée, qui relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'une intervention. Cette chaîne permet une prise de décision concertée entre les différentes autorités en charge de la protection de la population.

2. A l'engagement, le concept de protection de la population se décline comme suit :

   > Un état-major cantonal de protection de la population (EMCP)[12] est constitué en lieu et place de l'actuel OCC. L'EMCP reprend les tâches qui étaient jusqu'à lors confiées à l'OCC. Cet état-major fait le lien avec les structures fédérales de conduite en cas de crise[13]. Le canton, par l'intermédiaire de l'EMCP, ne coordonne l'ensemble des opérations que s'il s'agit d'empêcher une situation de se dégrader en situation extraordinaire ou, lorsque par suite d'une catastrophe, une telle situation existe déjà.

[11] Cette ancienne façon d'organiser les services de sécurité, de secours et de sauvetage n'a plus de base légale depuis l'abrogation en 2008 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 31.10.1988 instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF).

[12] L'EMCP est composé des domaines : commandement, risques et dangers, opérations, support, coopération.

[13] Etat-major politico-stratégique, état-major opératif et une fraction d'état-major permanent.

> A leur échelon, toutes les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et / ou par l'édilité. En situation ordinaire, le lien entre l'EMCP et les bureaux communaux est assuré par les états-majors régionaux de la PCi (EM PCi). Les tâches de conception, jusqu'alors confiées aux ORCOC, sont reprises par la PCi qui collabore avec les bureaux communaux ou avec les structures d'aide à la conduite communales, là où elles existeront.
> La coordination des intervenants sur le terrain s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'évènement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation[14].

3. Une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCEPP) peut être instituée[15]. Elle est chargée de valider la prise en charge de la conduite par l'EMCP et de surveiller l'exécution des mesures extraordinaires arrêtées par le Conseil d'Etat.

   Les préfets et préfètes sont confirmé-e-s en tant qu'autorité de protection de la population à l'échelon de leur district. Ils ou elles sont informé-e-s de la planification préalable et des mesures prises par les partenaires de la protection de la population dans le cadre de la prévention, de l'engagement et de la remise en état. Les préfets et préfètes collaborent avec l'EMCP et ordonnent les mesures qui relèvent de leur autorité. Ils ou elles peuvent notamment requérir la force publique et les spécialistes nécessaires afin de maîtriser une situation particulière qui serait survenue dans leur district.

   Les communes demeurent un acteur important de la protection de la population. C'est sur leur territoire que les conséquences d'un évènement se font ressentir pour la population. Afin de prévenir les dangers, elles fournissent aux EM PCi les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques. Lors d'interventions, les moyens communaux sont intégrés au dispositif de sécurité, de secours et de sauvetage. Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'État pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires. Les membres des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont spécialement instruits à cette procédure, par les instructeurs de la PCi. Lorsque la situation l'exige, les communes sont par ailleurs chargées d'exploiter des points de rencontre d'urgence (PRU), afin de notamment de subvenir aux besoins primaires de la population. Elles jouent également un rôle important en cas de conflit armé.

4. En cas de pénurie de biens et de service, les mêmes structures organisationnelles issues de la protection de la population sont alors amenées à gérer la crise. L'EMCP intègre, pour ce cas spécifique, les spécialistes en questions économiques et logistiques nécessaires à la conduite opérationnelle de l'approvisionnement économique du canton. Les communes s'appuient sur leur bureau de liaison.

3 Modifications connexes

—

3.1 Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays

Les éléments légaux indispensables à l'approvisionnement économique du pays sont intégrés à la LProtPop. La LAE est en conséquence abrogée.

3.2 Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique

Dans la nomenclature de la législation sur la protection de la population, il existe actuellement trois ordonnances :

> Ordonnance sur la formation et les exercices des organes de la protection de la population (RSF 52.22) ;

[14] Principe du cas dominant.

[15] La DCEPP est présidée par le Conseiller d'Etat directeur ou la Conseillère d'Etat directrice en charge de la sécurité. Elle est complétée de façon ad hoc en fonction de la menace à gérer.

> Ordonnance sur la coordination et la collaboration dans le domaine de la protection de la population – analyse des risques et prévention (RSF 52.23) ;
> Ordonnance sur la communication en cas d'événement extraordinaire (RSF 52.24).

Ces ordonnances sont abrogées. Leur contenu, adapté au regard de la nouvelle LProtPop, est repris dans un seul règlement d'exécution (RProtPop).

3.3 Modification de la législation sur la protection civile

Selon l'article 75 de la Constitution cantonale « *l'Etat et les communes prennent les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence* ». Il s'agit donc d'une responsabilité partagée. Afin de simplifier les structures de l'organisation de la protection de la population dans le canton et de réduire le nombre d'acteurs tout en clarifiant les tâches dévolues aux communes, il s'est posé la question de savoir quel partenaire de la protection de la population pourrait faire le lien entre l'Etat et les communes, tout en étant capable de garantir les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes dévolus aux autorités communales. Des cinq partenaires de la protection de la population, un seul est organisé sur une base regroupant l'ensemble des communes et l'Etat au sein d'une même organisation, il s'agit de la PCi. Depuis 2004, le modèle de financement paritaire entre Etat et communes pour les tâches d'instruction de la PCi fonctionne à la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes. Partant de ce constat, il semble adéquat que la PCi appuie les autorités communales dans les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes. En conséquence, le mode de financement paritaire doit être étendu aux nouvelles tâches confiées à la PCi.

3.4 Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)

Lors de l'élaboration de la loi sur la défense incendie et les secours (LDIS ; RSF 731.3.1), il a été décidé de supprimer de la LECAB et du RECAB les dispositions concernant l'organisation des sapeurs-pompiers et de la régler dans une loi propre. Ainsi, l'obligation de servir est désormais réglée à l'article 29 LDIS et son exemption à l'article 30. Les deux dispositions sont suffisamment incitatives pour garantir les effectifs des bataillons de sapeurs-pompiers, sans devoir recourir à des amendes. Au surplus, l'impact d'une telle amende est douteux puisque celle-ci aurait pour conséquence de forcer une personne à intégrer un service tendant à la sécurité de la population malgré son manque de motivation pour ce service. Toutefois, lors de ce processus législatif, la suppression de la disposition concernant les sanctions en cas de refus de servir (art. 129 al. 2 LECAB) a été omise.

Dans la mesure où les sapeurs-pompiers sont des partenaires de la protection de la population et dans un souci d'uniformisation de la matière, il est procédé à une modification de la LECAB dans le cadre de la révision de la LProtPop, soit par l'abrogation de l'article 129 al. 2 LECAB.

4 Résultats de la consultation

—

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 5 avril au 5 juillet 2023 et a suscité, auprès des entités consultées, un grand nombre de remarques, en particulier de la part de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et des communes, mais également du Service de législation (SLeg). Si le projet de révision totale a été globalement bien accueilli, les différentes prises de position auront permis d'aller de l'avant dans les points essentiels de la révision, tout en incitant à une certaine remise en question s'agissant de diverses problématiques.

S'agissant plus particulièrement des questions de l'autonomie des communes, le projet de loi a été revu globalement dans le sens des déterminations de l'ACF et des communes, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation des communes et des ORCOC actuels, ainsi que la gestion et la planification des places d'abris de protection civile. Ainsi, les éléments suivants peuvent être mis en avant :

> L’avant-projet de loi proposait la suppression des ORCOC. Or, l’ACF a relevé que l’autonomie des communes devait être garantie dans son organisation propre et a remis en doute cette suppression des ORCOC, ce d’autant plus que la loi permet aux différents partenaires chargés de la protection de la population de disposer de structures d’aide à la conduite et au conseil communal de s’organiser en état-major lorsqu’une situation particulière ou extraordinaire l’exige. Sous cet angle, après analyse, il est désormais proposé, pour les communes qui le souhaitent, de disposer, en plus du bureau communal de liaison de la protection de la population, d’un état-major idoine, justifié par l’organisation propre de chaque commune en fonction de sa réalité, sa taille et ses risques.
> L’avant-projet de loi prévoyait en outre que l’attribution des places protégées soit renvoyée aux communes, bien que le système ait été cantonalisé en 2013. Il convient de noter tout d’abord que le maintien du statu quo entraînerait de toute manière certaines tâches pour la commune. A l’heure actuelle, les communes sont tenues de faire la planification de détail sur la base d’un fichier Excel, alors qu’avec la solution proposée, la planification se fera directement dans une application plus performante. Cela étant dit, les dispositions du projet de loi concernant la planification des places d’abris sont adaptées, afin de prévoir une planification primaire par le canton, soit par le service en charge de la protection de la population, puis de donner aux communes la compétence de procéder à l’attribution finale. Cette solution tient compte du fait que le taux de couverture est déterminé au niveau des communes ; il leur appartient dès lors de procéder à l’attribution des places au sein de leur population. De plus, dès le déclenchement des hostilités sur le territoire national, les adaptations de l’attribution primaire ne pourront se faire que depuis l’échelon communal, cet échelon étant le plus à même de savoir quelle infrastructure est encore utilisable et par quelles voies d’accès elle est toujours atteignable. A noter que les contrôles périodiques des abris demeurent du ressort du canton et sont financés par celui-ci.
> La question des infrastructures critiques et celle de l’approvisionnement économique du pays ont également été réglées au niveau communal, sous réserve des compétences fédérales en la matière.

Certaines remarques, notamment en lien avec la réquisition ordinaire ou s’agissant de l’analyse des risques, ou encore du rôle des préfectures, ont donné lieu à quelques précisions dans le présent message ou dans la formulation de la loi. D’autres prises de position, comme celle d’intégrer les bureaux communaux de liaison dans la définition des partenaires de la protection de la population ou encore la désignation de la Police cantonale comme responsable de la conduite en cas d’événement au lieu du principe du cas dominant, ont dû être écartées dans la mesure où elles ne correspondaient pas à la volonté politique, voire aux exigences posées par la législation fédérale. Diverses questions de l’ACF et des communes ont pu trouver des réponses ; tel est le cas de la mise en place des points de rencontre d’urgence et de leur financement. Finalement, un grand nombre d’adaptations formelles ont été réalisées conformément aux remarques du SLeg.

En conclusion, le projet de loi sur la protection de la population formalise un système déjà préexistant et permet par ses nouvelles dispositions de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l’évolution des risques de ces dernières années.

5 Commentaire des articles

—

Section I

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

Article 1 Objet

Le projet de loi traite du fonctionnement de la protection de la population et de son organisation (autorités compétentes et financement). Il règle également les questions des infrastructures critiques et de l’approvisionnement économique du pays.

Par analogie, les principes édictés dans la loi sont applicables lors de manifestations d’importance cantonale et nationale.

Le projet de loi s'applique également en cas de conflit armée menaçant l'intégrité du territoire suisse.

Article 2 Définitions – Situations

Le projet de loi définit trois paliers, permettant de décrire l'état de la situation :

> la situation ordinaire prévaut tant que l'on est en présence d'un événement habituel identifié comme non-exceptionnel ;
> la situation particulière est causée par un événement majeur ;
> la situation extraordinaire est causée par une catastrophe.

La classification de l'état de la situation en trois paliers est reprise du manuel de conduite de la protection de la population[16] et du manuel « conduite événements majeurs » de la coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle figure également dans loi sur les épidémies (LEp)[17]. Les trois paliers sont complétés par la définition de la catastrophe.

Selon la gravité de l'évènement et la complexité de la situation, la coordination des moyens engagés sur le terrain est renforcée. La conduite à l'échelon opératif par l'EMCP devient ainsi indispensable lors de problèmes complexes.

Article 3 Définitions – Gestion intégrée des risques

La détermination des risques est la première activité d'un cycle qui vise à protéger la population et ses bases d'existence. Les étapes suivantes sont les mesures de prévention, suivies des mesures de préparation. La première sert à réduire les risques reconnus, la seconde à en limiter les conséquences en cas d'occurrence. De la seconde découle l'engagement, dont l'efficacité à réduire l'ampleur des conséquences dépend directement de la qualité des mesures de préparation. La remise en état et la reconstruction seront d'autant moins importantes que les conséquences auront pu être maitrisées correctement.

La détermination des risques est donc un acte essentiel pour la protection de la population et de ses bases d'existence. Un risque non reconnu ne permet ni mesures de prévention ciblées, ni mesures de préparation adéquates. Dès lors, si le risque venait à survenir, ses conséquences seraient d'autant plus dévastatrices que l'état d'impréparation des partenaires de la protection face à ce risque leur demanderait un temps de réaction et d'adaptation plus long.

L'engagement correspond à la phase d'urgence de l'intervention. Celle-ci se poursuit si nécessaire par la remise en état afin d'assurer les bases d'existence de la population. L'intervention se termine par la phase de reconstruction. Lors de cette ultime phase, les partenaires de la protection de la population ne sont pas impliqués. La reconstruction est effectuée par les entreprises publiques et privées. En revanche, l'Etat pilote si nécessaire la phase de reconstruction.

CHAPITRE 2 Organisation

2.1 Généralités

Article 4 Principes généraux

L'article ancre dans la loi les principes de la « vision de la protection de la population » tels que définis ci-dessus au chiffre 2.2.

Il précise en outre quelles instances et organisations sont habilitées à conduire des interventions en lien avec la protection de la population.

Article 5 Partenaires de la protection de la population

Cet article précise qui sont les partenaires de la protection de la population.

[16] Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation / Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation.

[17] Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme – RS 818.101 art. 6 & 7

Dans le canton de Fribourg, la police est cantonale. Il existe cependant sur le plan local des polices communales ou intercommunales. Lors d'interventions interservices, ces polices communales sont mises à disposition de la Police cantonale qui utilise ainsi leurs prestations techniques et leurs personnels.

Quant aux entités mentionnées à l'alinéa 2 let. c, il s'agit essentiellement d'infrastructures critiques.

Article 6 Protection de la population

Dans le concept de protection de la population, il ne s'agit pas simplement d'attendre qu'un événement majeur ou une catastrophe survienne pour engager de façon coordonnée les moyens des partenaires, afin de maîtriser la situation puis d'effectuer une remise en état. Il convient avant tout d'identifier et de prévenir les dangers liés à la nature et aux activités humaines afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'occurrence d'une situation particulière ou extraordinaire, ou à tout le moins d'en minimiser les conséquences pour la population et ses bases d'existence. La protection de la population vise à gérer les risques de façon intégrée et non pas seulement de manière sectorielle, ce qui est le cas des législations spécifiques relatives à des domaines particuliers.

Article 7 Protection des infrastructures critiques

L'éventail des infrastructures critiques englobe neuf secteurs, subdivisés en 27 sous-secteurs (branches)[18]. Les neufs secteurs sont les suivants : autorités, énergie, élimination, finances, santé, information et communication, alimentation, sécurité publique et transport.

En principe, tous les éléments (entreprises exploitantes, systèmes IT, installations, constructions, etc.) sont considérés comme partie des infrastructures critiques qui fournissent des prestations dans l'un des 27 sous-secteurs – indépendamment de leur criticité. La criticité est une mesure relative de l'importance qu'aurait une panne des infrastructures critiques pour la population et ses bases d'existence. Elle dépend des différents niveaux d'analyse : il existe ainsi des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal, alors que d'autres ont une haute criticité dans une perspective nationale ou même internationale.

Article 8 Approvisionnement économique du pays

La stratégie de l'approvisionnement économique du pays se décline en plusieurs processus correspondant aux six domaines suivants : énergie, industrie, alimentation, logistique, produits thérapeutiques, ainsi que technologies de l'information et de la communication. En phase préventive, l'approvisionnement économique du pays s'attache à renforcer la résilience des processus d'approvisionnement, l'objectif étant d'éviter autant que possible une intervention de l'État. À cette fin, il prépare des mesures d'appoint à exécuter en cas de crise. En phase d'intervention, l'organisation applique les mesures préparées aux processus d'approvisionnement, en tenant compte de la gravité de la pénurie[19].

Le Service en charge de la protection de la population agit nouvellement en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays. Jusqu'alors, le service responsable était le Service public de l'emploi (SPE). L'EMCP reprend les fonctions de l'organe cantonal de l'approvisionnement économique. Les tâches des offices communaux de l'approvisionnement économique du pays sont quant à elles transférées aux bureaux de liaison de la protection de la population. Afin de conseiller l'EMCP en matière d'approvisionnement économique du pays et d'assurer la liaison avec l'office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE), le service responsable désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays.

2.2 Autorités

Article 9 Conseil d'Etat

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. Le système de protection de la population étant amené à gérer des situations imprévues, le Conseil d'Etat reste compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe ne l'est de par la loi (alinéa 4). La délégation de compétence possible à l'une des Directions permet

[18] Cf. Les infrastructures critiques (admin.ch)

[19] Cf. Présentation de l'approvisionnement économique du pays (admin.ch)

notamment au Conseil d'Etat de confier une mission à l'EMCP, directement rattaché à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

L'alinéa 5 précise en outre que le Conseil d'Etat peut instituer une délégation pour la protection de la population et/ou l'approvisionnement économique du pays.

Article 10 Préfet et préfète

Le préfet ou la préfète joue un rôle-clé pour la protection de la population à l'échelon du district ; il ou elle est amené-e à collaborer avec l'EMCP.

Articles 11 à 13 Service en charge de la protection de la population

Ces articles regroupent les prérogatives spécifiques du service en charge de la protection de la population, dans les domaines de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays. La grande majorité des tâches qui incombent au service ne peuvent être réalisées qu'en collaboration avec les partenaires de la protection de la population.

Article 14 Communes – Protection de la population

Avec le projet de loi, les communes retrouvent la responsabilité de l'attribution définitive – l'attribution primaire est du ressort du service en charge de la protection de la population – des places protégées dans les abris de protection civile, en prévision d'un conflit armé, pour leur population résidente. Elles ont par ailleurs la responsabilité d'organiser des PRU pour faire face, à l'échelon local, aux conséquences d'événements majeurs, de catastrophes et de pénuries. La population peut s'y abriter momentanément et s'informer au sujet de la situation actuelle. Elle devrait aussi, le cas échéant, pouvoir y recevoir les premiers secours médicaux et faire part de ses besoins en matière d'aide d'urgence. En fonction de la situation, il devrait également être possible d'y obtenir, en quantité limitée, de l'électricité, de l'eau potable et d'autres biens essentiels. Les PRU ont aussi pour but de coordonner à l'échelon communal les propositions et les besoins d'aide de la population, c'est-à-dire de mettre en relation les personnes offrant de l'aide avec celles qui en ont besoin. En cas d'évacuation à grande échelle, les PRU peuvent servir de points de rassemblement pour la population qui ne peut quitter la zone dangereuse par ses propres moyens. Les PRU ne sont mis en service qu'en cas de situation particulière ou extraordinaire ou lorsqu'un événement sur le territoire communal le justifie.

Les autorités communales peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat et de ses unités administratives pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existences, c'est-à-dire remettre en état les infrastructures nécessaires à la population. La PCi, si elle possède les capacités techniques, sera un des éléments engagés en priorité dans ce cas de figure. En revanche, les communes n'ont pas de compétence pour la conduite des formations d'interventions chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Pour la gestion des risques existants sur le territoire communal, le bureau de liaison de la protection de la population fournit les éléments factuels nécessaires directement à l'état-major du bataillon régional de PCi. Ce dernier est chargé d'en établir, en collaboration avec les autorités communales, un catalogue et de préparer une planification prévisionnelle adéquate.

Article 15 Communes – Protection des infrastructures critiques

Il existe des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal. Ces infrastructures critiques doivent être annoncées au Service en charge de la protection de la population, qui, en accord avec les communes, jugera la pertinence de les intégrer dans la base de données fédérale. Les communes sont responsables de vérifier que les infrastructures critiques d'importance communale disposent d'un plan de continuité.

Article 16 Communes – Approvisionnement économique du pays

Les communes peuvent faire appel à leur bureau communal de liaison de la protection de la population pour appliquer les instructions fédérales et cantonales en la matière. Elles peuvent également mettre sur pied les PRU pour assurer l'approvisionnement économique de leur population.

2.3 Chaîne de commandement intégrée

2.3.1 Généralités

Article 17 Principe du cas dominant

Ce principe instaure un changement de doctrine dans la conduite des interventions. Dans une pratique établie depuis la mise en place de l'ORCAF en 1998 et qui a perduré avec l'entrée en vigueur du concept de protection de la population en 2008, la coordination générale de l'engagement était confiée à la Police cantonale.

En cas d'événement majeur ou de catastrophe, la police conserve les tâches définies à l'article 2 LPol, à savoir déclencher l'alarme et prendre les premières mesures. Il s'agit notamment d'assurer :

> un appui logistique ;
> la mise en œuvre de l'aide à la conduite ;
> la conduite du cycle du renseignement.

Article 18 Chaîne de commandement intégrée – Buts

Le terme de chaîne de commandement intégrée de la protection de la population remplace l'acronyme ORCAF encore utilisé par certains services. L'ORCAF a par ailleurs été remplacée par le concept de protection de la population en 2008 déjà.

La loi prévoit nouvellement que le partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation coordonne l'intervention. Les services et organisations chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage à savoir la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique et plus particulièrement les services pré-hospitaliers (ambulanciers) ainsi que la PCi doivent donc disposer d'états-majors, de commandements ou d'organes de conduite aptes à assumer la coordination générale d'une intervention. En ce qui concerne le cinquième partenaire, à savoir les services techniques de l'Etat et des communes, celui-ci doit au minimum disposer d'une cellule de crise, étant précisé que pour les communes, le bureau communal de liaison peut être considéré comme telle. Une demande de conseil et d'appui à la formation peut être adressée à l'EMCP afin de constituer et d'exercer de telles cellules ; le financement s'établit conformément à l'article 40.

Si des formations extracantonales sont amenées à intervenir sur le territoire fribourgeois, elles sont soumises à la législation fribourgeoise, ainsi qu'à la doctrine d'intervention en matière de protection de population. Le droit fédéral demeure réservé, notamment pour l'engagement de l'armée.

Article 19 Postes de commandement

Aussi longtemps que possible, la chaîne de commandement intégrée planifie et conduit les engagements en surface. Elle doit en revanche disposer, notamment pour le cas de conflit armé, de constructions protégées. Celles-ci servent de postes de commandement combinés où l'ensemble des partenaires de la protection de la population sont hébergés. La PCi dispose de ses propres infrastructures.

2.3.2 Observatoire cantonal des risques (OCRI)

Article 20 Fonction

L'OCRI vise à combler les lacunes constatées durant ces dernières années dans le domaine de l'analyse des risques et de la prévention.

L'OCRI ne rend pas de décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative, mais nécessite l'appui de la Direction en charge de la sécurité pour fixer la stratégie en matière de réduction des risques, par le biais de son ou sa secrétaire général-e.

2.3.3 Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF)

Article 21 Définition

Jusqu'à présent, l'organisation de la chaîne secours est dotée d'une centrale d'engagement et d'alarme (CEA) de la police (112 et 117), d'une centrale d'engagement et d'alarme des sapeurs-pompiers (118) instaurée avec l'entrée en vigueur de la LDIS et d'une centrale d'appels sanitaires d'urgence (144) dont la mission est d'alerter les différents

acteurs concernés. Pour faire suite à la motion « Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144 » (2019-GC-149) acceptée le 9 septembre 2021 par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat, l'article 20 du projet de loi instaure un centre d'engagement et d'alarme pour l'ensemble des services du canton « centrale feux bleus » appelée centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF).

Le CECAF permettra, via une plate-forme commune, la mutualisation d'un système d'aide à la conduite, d'un journal des interventions et des divers systèmes d'alarmes en assurant des prestations bilingues, voire multilingues.

La mise en place du CECAF est prévue en plusieurs étapes. Le renforcement de la collaboration des centrales 117 et 118 introduit par la LDIS basé sur l'infrastructure actuelle du CEA précèdera un transfert de celui-ci dans le nouveau bâtiment de la centrale feux bleus à construire avec une collaboration renforcée entre les partenaires par le biais de conventions. Parallèlement, le statut de la centrale 144 Fribourg-Jura sera renforcé de manière à réunir par la suite alarme et engagement dans la prise en charge des urgences préhospitalières. Une éventuelle cantonalisation des services des ambulances sera également examinée de manière séparée et en parallèle en fonction de la volonté des partenaires afin d'intégrer finalement la centrale 144 au site. L'horizon temporel global de réalisation du projet est fixé à 10 ans.

La responsabilité de la mise en place d'un tel centre appartient à la Police cantonale, qui a notamment la compétence de déclencher l'alarme et de prendre les premières mesures en la matière. Cette dernière demeure libre de conclure les conventions nécessaires pour assurer son exploitation à proprement parler, notamment avec d'autres partenaires de la chaîne secours (p. ex. ECAB et ambulances).

Le canton de Fribourg doit disposer d'une centrale propre, qui a la possibilité de recevoir des appels d'autres cantons ou de travailler au profit d'autres cantons.

2.3.4 Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP)

Articles 22 et 23 Fonction et missions

Ces articles définissent les tâches et les compétences de l'EMCP.

La doctrine en matière de protection de la population comprend en particulier les directives pour la mise en place et l'exploitation du dispositif d'intervention et de secours.

L'image globale de la situation est un condensé de la représentation de la situation comprenant notamment :

> les effectifs et moyens de chaque partenaire de la protection de la population ;
> les effectifs et moyens des différents acteurs en particulier de la partie adverse ;
> le nombre et le genre de victimes ;
> la description du milieu et de la nature du danger.

Cette image doit permettre d'anticiper l'évolution de la situation dans l'espace et dans le temps, en décrivant :

> la situation ayant une importance pour la protection de la population dans les différentes dimensions spatiales du territoire avec l'évolution attendue ;
> l'état des interventions en cours et planifiées, avec l'évolution attendue,
> la disponibilité et la capacité à durer des partenaires de la protection de la population pour les effectifs engagés et les moyens gardés en réserve ;
> l'état des systèmes clés pour la logistique, les moyens d'aide au commandement et l'évolution attendue.

Plus précisément, s'agissant de l'article 23 al. 1 let. a), les risques résiduels sont ceux qui demeurent suite à la mise en œuvre des mesures de préventions. Moins les mesures de préventions sont complètes et efficaces, plus les risques résiduels sont grands.

Concernant l'article 23 al. 2 let. d), la notion de « forces de circonstance » est la traduction de « Task Force » et signifie groupement temporaire de moyens de la protection de la population chargés d'une mission déterminée.

2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

Article 24 Principes

Cet article précise les missions des moyens d'aide à la conduite. Les structures d'aide à la conduite font partie intégrante de la chaîne de commandement.

Les communes qui souhaitent disposer d'une structure d'aide à la conduite qui leur est propre peuvent le faire de manière individuelle ou collective.

2.3.6 Bureau communal de liaison

Articles 25 et 26 Organisation et tâches

Disposer en tout temps et en toute situation d'informations fiables provenant du terrain est primordial pour la conduite des interventions et l'établissement de l'image globale de la situation. C'est pourquoi des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont institués afin d'établir un lien privilégié et une relation de confiance avec les partenaires de la protection de la population. Ces bureaux n'ont en revanche pas de responsabilité de conduite concernant les moyens de protection de la population en charge de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Si plusieurs communes sont regroupées au sein d'une même structure d'aide à la conduite, chaque commune doit néanmoins conserver son bureau communal de liaison.

Pour la gestion des risques sur le plan local et l'établissement de la planification préalable appropriée, les bureaux de liaison sont en relation directe avec les états-majors des bataillons régionaux de PCi.

L'ordonnance sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs (OMob ; RS 519.2) prévoit à l'art. 14 « Mobilisation pour le service actif : obligations spécifiques », que les communes doivent effectuer certaines tâches, telles que placardage des affiches de mobilisation. Ces tâches peuvent être confiées au bureau communal de liaison.

2.4 Information

Article 27 Principes

Cet article précise que l'information est une action essentielle de support pour les interventions et pour la conduite des opérations. Les modalités de l'information et de la communication sont quant à elles fixées dans le règlement.

Le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information regroupe le personnel et l'ensemble des moyens techniques afin d'avertir la population d'un danger et de lui transmettre des recommandations ou des consignes de comportement.

3 Mesures

3.1 Mesures ordinaires

Article 28 Mesures ordinaires

Les mesures ordinaires sont celles que les partenaires de la protection de la population peuvent prendre en vertu de la législation qui est propre à chacun des partenaires.

Article 29 Réquisition ordinaire

Cet article est applicable subsidiairement, à savoir sous réserve de l'application d'une loi spéciale propre au partenaire de la protection de la population devant faire usage du droit de réquisition. Par exemple, les sapeurs-pompiers disposent d'une législation spéciale qui prévoit ce droit de réquisition (LDIS), alors que la PCi ne dispose pas d'une telle législation ; partant, la PCi se basera sur la LProtPop si elle doit faire usage du droit de réquisition. Dans tous les cas, si le ou la chef-fe d'intervention coordonne l'engagement de plusieurs partenaires, il ou elle peut se baser sur cet article.

3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

Article 30 Réquisition extraordinaire

Cet article est applicable lors de situations extraordinaires. La différence essentielle entre la réquisition ordinaire et la réquisition extraordinaire réside dans la durée, qui peut être plus longue, et dans l'espace, qui peut englober l'ensemble du territoire cantonal.

L'on entend par « conditions acceptables » toute réquisition qui est faite dans un rapport proportionné entre l'urgence de la situation, le volume de la réquisition, sa durée et son prix. Il s'agit d'une pesée des intérêts en présence qui ne peut se faire que de cas en cas.

Article 31 Etat de catastrophe

Dans la loi sur la protection de la population du 13 décembre 2007, l'état de catastrophe était évoqué à l'article 10 « Financement ». Il n'était en revanche pas précisé ce qu'était l'état de catastrophe, ni quelles étaient les mesures concrètes envisageables. La présente disposition dans le projet de loi, complétée par le règlement, précise cette notion.

CHAPITRE 4 Systèmes de communication

Article 32 Gouvernance

Pour toutes les questions liées à des systèmes de communication, la DSJS est compétente pour édicter les directives nécessaires dans les domaines d'activité en lien avec des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage. Les modalités de gouvernance du dispositif de communication sécurisée (POLYCOM) sont décrites dans le règlement. La Police cantonale est le centre de compétence pour l'ensemble des moyens de communication nécessaires à la coordination entre les partenaires de la protection de la population.

Article 33 Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information

Ce dispositif comprend notamment, le réseau de sirènes d'alarme, l'application numérique fédérale d'alerte, le système d'urgence ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), une communication sur le site web de l'Etat et sur les réseaux sociaux, un service de renseignements téléphoniques d'urgence (hotline).

Les systèmes utilisés actuellement ne nécessitent pas de traitement de données personnelles proprement dit.

Article 34 Dispositif cantonal de communication sécurisée

Ce dispositif comprend actuellement le réseau radio national de sécurité (POLYCOM), qui est en cours d'optimisation afin de garantir son utilisation opérationnelle jusqu'en 2030. A l'avenir, il pourrait comprendre :

> Le système d'échange de données sécurisé (SEDS) dont les chambres fédérales ont accepté le crédit d'engagement durant l'année 2019. Les bases légales à la mise en place et l'exploitation d'un tel système sont contenues dans l'article 19 LPPCi. Le SEDS comprend le réseau d'échange de données sécurisé, le système d'accès aux données sécurisé, le réseau de suivi de la situation destiné à remplacer le système de transmission de messages Vulpus, devenu obsolète[20]. Le canton de Fribourg disposera d'un raccordement jusqu'au commandement de la Police cantonale pris en charge par la Confédération. Si les autorités cantonales jugent nécessaire de raccorder d'autres partenaires de la protection de la population, les frais serons à la charge du canton.
> Le système mobile de communication de sécurité à large bande (CMS) tel que prévu par l'article 20 LPPCi doit permettre la transmission de données mobiles sécurisées pour la Confédération, les cantons et les tiers en toute situation. Lors d'un évènement majeur ou d'une catastrophe, mais aussi en cas de panne électrique, les réseaux mobiles publics sont surchargés en permanence quand ils ne sont pas défaillants. Le CMS devrait palier à ces carences.

[20] VULPUS : système de transmission texte entre des instances de la Confédération chargées de la sécurité et les polices cantonales.

Les dispositifs fournis par la Confédération peuvent être complétés par d'autres applications sécurisées, utilisées à l'échelon cantonal, comme par exemple Threema.

Article 35 Systèmes d'information

Cet article établit une différence entre les systèmes métiers que chaque partenaire de la protection de la population est libre d'acquérir et d'exploiter, selon les principes en vigueur au sein de l'administration cantonale[21] et un système cantonal d'information et de conduite entre les partenaires de la protection de la population dont l'EMCP est chargé d'établir le cahier des charges et de fixer les modalités d'exploitation.

CHAPITRE 5 Traitement des données

Article 36 Principes

Cette nouvelle disposition permet au service en charge de la protection de la population et à ses partenaires au sens de l'article 5 de se mettre en conformité avec la législation en matière de protection des données, en particulier l'article 5 de la loi sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1), lequel impose une base légale pour tout traitement de données personnelles. Les tâches concernées par le traitement de données personnelles, ainsi que les catégories de données personnelles sont précisées dans cette disposition.

Le catalogue des données traitées dans le cadre de la loi est fixé dans le règlement.

CHAPITRE 6 Finances

Article 37 Financement

L'Etat et les communes participent au financement de la protection de la population. Les lois spécifiques de chaque partenaire de la protection de la population règlent la répartition des coûts entre l'échelon cantonal et l'échelon communal.

Le Conseil d'Etat approuve les risques déterminés par l'OCRI. Il adopte les mesures de préventions transversales dont le financement sera assuré par une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil. Ces mesures transversales sont proposées par l'OCRI en complément des mesures de préventions sectorielles prises par les unités administratives de l'Etat.

En ce qui concerne plus précisément les PRU, les communes sont responsables d'acquérir l'équipement nécessaire et d'assumer les frais d'exploitation. Le service en charge de la protection de la population fournit quant à lui les moyens de télécommunication et la signalétique.

Le but recherché par les mesures de protection des infrastructures critiques est d'atteindre un risque tolérable, c'est-à-dire un risque dont les conséquences négatives sont supportables par les individus concernés ou la collectivité concernée.

Pour le financement des moyens d'aide à la conduite et les systèmes de communication, par exemple, le maintien de la valeur opérationnelle de l'actuel réseau POLYCOM est réglé par un décret du Grand Conseil du 21 août 2020[22].

Article 38 Subventions

La révision de la loi sur la protection de la population permet désormais, par cette disposition, de se mettre en conformité avec la loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), plus particulièrement aux articles 8 et suivants. Actuellement, les bénéficiaires de ces subventions sont notamment : le secours alpin suisse (colonnes de secours) et les sociétés de sauvetage sur les lacs.

Article 39 Frais de formation

La majorité des frais liés à la formation des partenaires de la protection de la population sont à la charge des collectivités et des unités administratives dont ils dépendent.

---

[21] Ordonnance sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale (RSF 122.96.11).

[22] Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM.

Lors d'exercices organisés par l'EMCP, on entend par frais de personnel principalement les salaires et les indemnités, et par frais de fonctionnement, on entend ceux liés aux véhicules, équipements et matériel nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Les frais de formation des membres obligatoires des bureaux communaux de liaison sont englobés dans les frais d'instruction de la PCi.

Article 40 Frais d'intervention

Le principe du cas dominant imposant à un partenaire de la protection de la population la conduite de l'intervention, c'est la législation spécifique à ce partenaire qui fixe la prise en charge des frais y relatifs.

Article 41 Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles

Afin de faire face immédiatement avec toute l'efficacité requise, l'EMCP dispose en situation particulière et extraordinaire d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives. Le principe visé n'est pas d'inscrire un montant au budget pour couvrir les éventuels besoins exceptionnels, ce qui ne ferait pas sens étant donné l'incertitude d'une réalisation. Il s'agit là d'une autorisation exceptionnelle d'engager des montants non prévus au budget sans accord préalable du Conseil d'Etat. Le controlling financier est assuré par un(e) économiste de l'administration des finances (AFin).

Si l'état de catastrophe est déclaré, l'Etat peut prendre tout ou partie des frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

CHAPITRE 7 Voies de droit et sanctions

Article 42 Voies de droit

Cette nouvelle disposition vient préciser la réserve faite au code de procédure et de juridiction administrative pour les questions de recours.

C'est en raison de l'urgence de la situation (particulière ou extraordinaire) qu'un délai de recours plus court est prévu à l'alinéa 2.

Article 43 Mesures administratives

Les mesures administratives peuvent être prises à l'encontre de collectivités publiques, des partenaires de la protection de la population, mais aussi, selon le contenu des éventuels arrêtés du Conseil d'Etat, à l'encontre des personnes physiques ou morales. Ces mesures administratives sont prises lorsque les prescriptions administratives fixées par la loi n'ont pas été respectées ou honorées.

Certains exemples de prescriptions administratives peuvent être cités :

> les obligations découlant directement de la loi, comme le fait de transmettre les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique des abris ou de procéder au contrôle final des abris ;
> lors de sècheresses, l'interdiction d'allumer des feux en plein air, selon les arrêtés du Conseil d'Etat ;
> lors de crues et inondations, l'interdiction de naviguer sur les lacs, selon les arrêtés du Conseil d'Etat.

Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, il existe une nécessité d'agir plus rapidement, raison pour laquelle une compétence est ainsi attribuée à la délégation du Conseil d'Etat.

Article 44 Sanctions pénales

Cet article établit que des sanctions pénales peuvent être prise à l'encontre de quiconque contrevient à la présente législation. La LProtPop étant une loi au sens formelle, c'est elle qui prévoit les conditions de la sanction pénale sous forme d'amende qu'il est possible d'infliger en cas d'infraction.

8 Dispositions finales

Article 45 Dispositions transitoires

Le présent projet de loi modifiera l'organisation des communes en matière de protection de la population et de l'approvisionnement économique, raison pour laquelle un délai transitoire de deux ans leur est octroyé. Cette phase transitoire permet ainsi aux communes de se mettre en conformité à la loi de manière progressive.

Section II

1. Loi sur la protection civile (LPCi ; RSF 52.1)

Article 6 Compagnies d'intervention

L'article 6 de l'actuelle LPCi est abrogé et remplacé par les articles 6a et 6b qui fixent pour le premier la gouvernance et le découpage institutionnel et pour le second l'organisation opérationnelle de la protection civile (PCi).

Les articles de loi fixent les principes, les modalités d'application sont renvoyées au règlement. C'est pourquoi les limites territoriales des régions PCi ne sont plus définies, mais seulement les principes qui prévalent à leur découpage. Le chiffre 1 de l'art. 6a fixe clairement que l'Etat et responsable d'organiser et de conduire la PCi. Le chiffre 2 fixe les principes qui doivent prévaloir au maintien ou au renouvèlement des infrastructures de la PCi en particulier sous les aspects du commandement, de la logistique et de l'instruction.

L'organisation de 2013 en trois compagnies régionales est remplacée par une organisation régimentaire comprenant un bataillon d'état-major de PCi et trois bataillons d'intervention de PCi. Cette nouvelle organisation permet à la PCi de reprendre une grande partie des tâches confié aux ORCOC dans la LProtPop de 2008.

Article 15 En général

Les communes étant responsables de l'attribution finale des places d'abris pour leur population résidente, il est cohérent que ces dernières soient mieux impliquées dans le processus de planification et de construction des abris de protection civile.

La rénovation des abris suit les mêmes procédures que la construction d'un nouvel abri.

Article 23 Administration, instruction et fonctionnement

Avec la mise en place des bureaux communaux de liaison de la protection de la population, une grande partie des tâches jusqu'alors accomplies par les ORCOC est transférée à la PCi, qui travaillera de concert avec ces bureaux communaux de liaison.

6 Conséquences du projet

—

6.1 Conséquences financières et en personnel

Dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays, le projet de loi reprend les directives fédérales en la matière avec la création d'un poste de délégué-e à l'approvisionnement économique du pays. Ce poste n'existant pas à l'heure actuelle, il est nécessaire de le créer moyennant un 0.5 EPT. Ce poste permettra au canton de faire face aux menaces récurrentes sur l'approvisionnement en biens et services essentiels. Ce demi-poste supplémentaire doit permettre d'absorber la part croissante de responsabilités à l'échelon cantonal pour la planification et l'exécution des mesures d'approvisionnement économique du pays.

En ce qui concerne la protection de la population dans le domaine de la transmission de l'alerte et de l'alarme, il est nécessaire que l'EMCP puisse atteindre tous les échelons de la chaîne de commandement, jusqu'aux – et y compris – bureaux communaux de liaison. Cela implique le financement par le canton d'un dispositif idoine et des licences nécessaires. A cet effet il faut prévoir 245'000 francs pour l'achat des terminaux Polycom nécessaires[23], puis 73'000 francs annuels pour les frais d'exploitation. A cela s'ajoute 4'000 francs annuels dédiés aux licences nécessaires pour des communications sécurisées via une messagerie instantanée.

[23] Puisque la PCi a été équipé par l'OFPP avec les nouveaux terminaux TPH 900, cet investissement pourra être différé. En effet, nous pourrons équiper les bureaux communaux de liaison de protection de la population ainsi que les préfectures avec les anciens terminaux TPH 700 de la PCi. Il est probable que cette solution couvre les dix années qui nous séparent du remplacement du réseau Polycom par un système de communication sécurisée à large bande.

Toujours dans la thématique de la protection de la population, s'agissant de la planification des places d'abris, afin que celle-ci puisse se faire de la même manière sur l'ensemble du territoire cantonal, il est nécessaire que le canton fournisse aux communes l'outil informatique et les licences nécessaires pour qu'elles puissent procéder à l'attribution finale desdites places. La mise à disposition des licences d'utilisation coutera 4'000 francs par année. Les communes étant chargées de l'attribution finale des places d'abris, elles devront disposer du personnel administratif nécessaire pour effectuer cette tâche sur demande du service en charge de la protection de la population et/ou si la situation sécuritaire l'exige.

Afin d'avoir la vue d'ensemble des conséquences financières et en personnel, il faut cependant tenir compte du fait que le corollaire de la révision de la LProtPop est une modification de la LPCi. Dans ce cadre, la PCi reçoit des tâches spécifiques pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. En intervention, la PCi agit en tant que réserve opérative à disposition de l'EMCP ; à ce titre elle peut être engagée subsidiairement au profit des communes. Pour accomplir ces tâches, quatre postes de commandant de bataillon et un poste de chef engagement et coopération avec les partenaires de la protection de la population ont pu être créés ou transformés. Ces postes sont financés paritairement par l'Etat et les communes. Il en résulte une augmentation de charge de 114 000 francs, dont la moitié sera pris en charges par les communes, soit 57 000 francs. Les bataillons PCi nouvellement créés devront disposer des officiers et sous-officiers supérieurs de milice nécessaires à l'analyse des risques, à l'établissement des plans et à la conduite des engagements. Ces derniers seront indemnisés selon un principe similaire à ce que la PCi connaît déjà pour ses commandants de compagnies et leur remplaçant. L'ensemble des coûts sera reparti paritairement entre l'Etat et les communes selon le modèle en vigueur pour les frais d'instruction de la PCi. Ces coûts s'élèvent à 80 000 francs par année, dont 40 000 francs à la charge des communes. Les instructeurs PCi seront quant à eux, comme la loi fédérale l'autorise nouvellement, financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes. La transformation d'une organisation PCi comprenant actuellement trois compagnies de 350 astreints PCi à un régiment PCi cantonal de 2300 astreints PCi, composé d'un bataillon d'état-major PCi et de trois bataillons PCi régionaux d'intervention, assure non seulement aux communes un soutien efficace dans le domaine de la protection de la population, mais garantit également un réel appui en toutes situations aux quatre autres partenaires de la protection de la population.

Finalement, le montant des salaires et des indemnités à payer par l'Etat et les communes restera dans le même ordre de grandeur qu'actuellement. Les communes qui, compte tenu de leur population résidente et des risques identifiés, limiteront leur structure d'aide à la conduite à un bureau communal de liaison de la protection de la population, devraient même voir ces charges baisser.

Quant à la création de PRU, cette dernière va engendrer pour les communes qui ne l'auraient pas encore fait un investissement initial d'environ 5000 francs par PRU.

6.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet

S'agissant de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le projet clarifie les responsabilités de chacun. Les communes sont responsables, notamment par leurs services techniques, de garantir pour leurs habitantes et habitants l'accès aux services de bases prévus par la législation fédérale et cantonale. Cette responsabilité demeure en situation particulière et extraordinaire. La méthode et les moyens devront cependant vraisemblablement être adaptés. Dans ces conditions dégradées, les PRU permettront aux communes d'assurer l'accès à ces services de bases, ainsi qu'une aide d'urgence aux sinistrés. En outre, seul l'échelon communal est apte à pouvoir attribuer de façon cohérente à chacun de ses résidents une place d'abri.

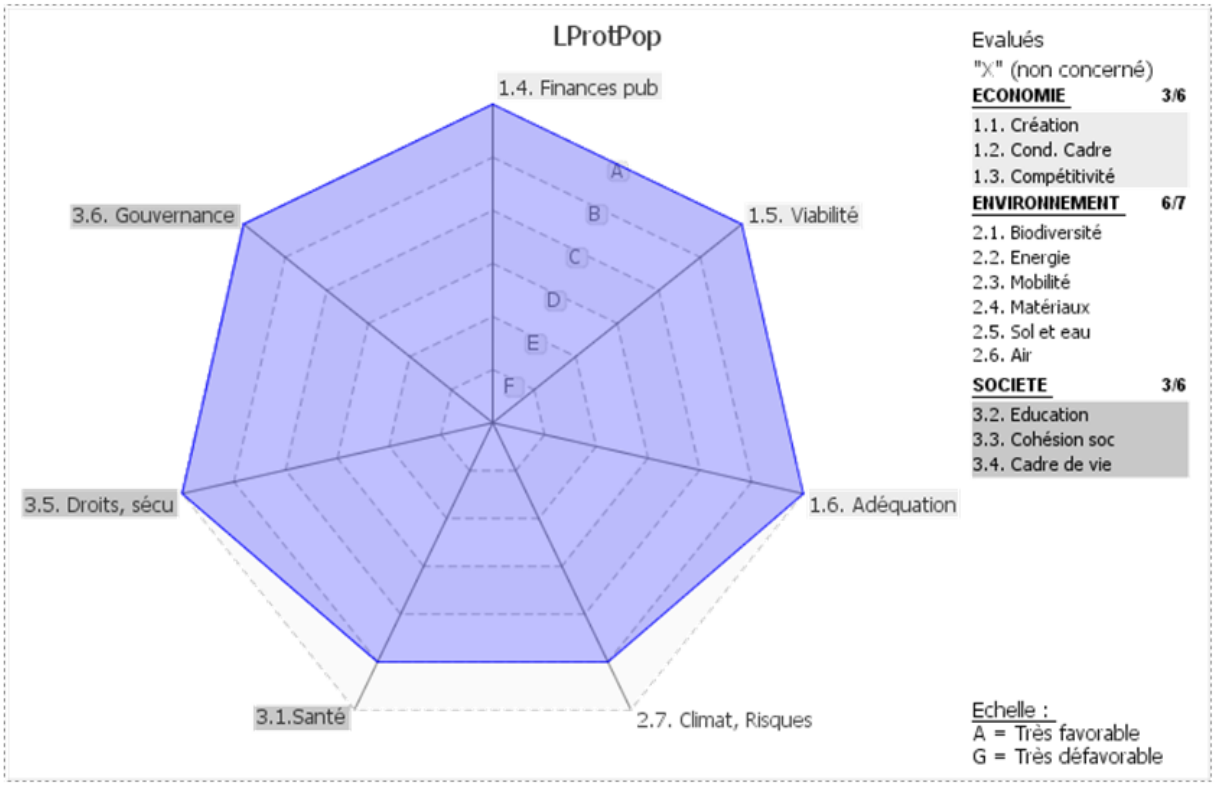
L'Etat, quant à lui, assure en toute situation les tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale et fédérale. Il se tient prêt par ailleurs à soutenir subsidiairement les communes, lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maitriser et / ou à rétablir la situation. Dans ce cadre, la transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités communales est essentielle. Afin que cette aide soit efficace, une collaboration étroite est déjà nécessaire en situation ordinaire, en particulier pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. Dans ce cadre, les bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont amenés à travailler étroitement avec la PCi. Quant à l'EMCP, il est chargé de garantir, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population,

l'établissement de leur disponibilité de base et d'assurer la conduite et la synchronisation des opérations sur l'ensemble du territoire cantonal.

L'intégration de prescriptions en matière d'approvisionnement économique du pays au sein de la législation sur la protection de la population permet, tant à l'échelon cantonal que communal pour les communes qui le souhaitent, de ne disposer que d'un seul organe chargé de gérer les situations sortant de l'ordinaire ; l'EMCP pour l'Etat et les bureaux communaux de liaison de la protection de la population pour les communes.

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Loi sur la protection de la population (LProtPop)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **52.2**
Modifié(s): 52.1 | 732.1.1
Abrogé(s): 52.2 | 903.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProp);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi);

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP);

Vu le message 2019-DSJS-10 du Conseil d'Etat du 27 août 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

[1] La présente loi règle la protection de la population et des infrastructures critiques et pourvoit à l'application de la législation fédérale en matière d'approvisionnement économique du pays, dans le canton de Fribourg.

[2] Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables par analogie à l'organisation de manifestations d'importance cantonale ou nationale; le respect des procédures d'autorisation et des compétences en matière d'ordre public est réservé.

[3] Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables en cas de conflit armé menaçant l'intégrité de la Suisse ou ses intérêts, sous réserve de la législation et des prescriptions fédérales en la matière.

Art. 2 Définitions – Situations

[1] Une situation ordinaire est due à un événement habituel, identifié comme non exceptionnel, auquel les moyens de chaque partenaire de la protection de la population permettent de faire face individuellement.

[2] Une situation particulière est due à un événement majeur qui perturbe le fonctionnement normal d'une partie de la société et dont les conséquences en termes d'espace, de moyens et de temporalité nécessitent la coordination des partenaires de la protection de la population engagés afin d'en maîtriser les dommages.

[3] Une situation extraordinaire est due à une catastrophe dont l'impact en termes de dommages, d'espace, de durée ou de coûts remet durablement en cause le fonctionnement normal de toute ou partie de la société.

[4] Une catastrophe est un événement dommageable d'origine naturelle, technique ou sociétale provoquant des dommages ou des pannes d'une ampleur telle que les ressources en matériel ou en personnel de la communauté affectée s'avèrent insuffisantes.

Art. 3 Définitions – Gestion intégrée des risques

[1] La détermination des risques consiste à identifier et inventorier les dangers naturels, techniques et sociétaux, ainsi qu'à évaluer les risques qui en découlent.

[2] Les mesures de prévention servent à réduire la vulnérabilité de la population et de ses bases d'existence face aux risques reconnus. Elles peuvent être d'ordre législatif, administratif, organisationnel, technique ou biologique.

[3] Les mesures de préparation en matière de protection de la population comprennent la planification préalable et l'établissement de la disponibilité de base pour chaque partenaire. Ces mesures s'appliquent également aux entreprises publiques et privées dont le fonctionnement est indispensable au maintien des bases d'existence nécessaires à la population.

[4] L'intervention comprend l'engagement et la remise en état:

a) l'engagement consiste à prendre les mesures nécessaires pour limiter l'ampleur des dommages et maîtriser les diverses situations;

b) la remise en état consiste à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population; elle prend fin avant la reconstruction proprement dite.

[5] La reconstruction doit permettre le retour à la situation antérieure à l'événement en évitant que les mêmes causes produisent les mêmes effets. Elle vise à rétablir la fonction précédente de constructions, installations et exploitations endommagées ou détruites, en veillant si possible à en augmenter la résistance et à en améliorer l'utilisation.

2 Organisation

2.1 Généralités

Art. 4 Principes généraux

[1] L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, et les communes collaborent, afin de prévenir et maîtriser les situations particulières et extraordinaires.

[2] Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les autres unités administratives de l'Etat sont habilités à conduire des interventions dans le cadre des situations mentionnées à l'article 2.

Art. 5 Partenaires de la protection de la population

[1] La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants:

a) la Police cantonale;

b) les services de défense incendie et de secours;

c) les services de la santé publique;

d) la protection civile;

e) les services techniques de l'Etat et des communes.

[2] D'autres services et organisations peuvent être tenus de collaborer à l'appréhension des dangers, à la gestion des risques et à la conduite des interventions, notamment:

a) les unités administratives de l'Etat;

b) les services administratifs des communes;

c) les institutions d'utilité publique et les entreprises privées.

Art. 6 Protection de la population

[1] La protection de la population sert à:

a) identifier et prévenir les dangers naturels, techniques et sociétaux;

b) coordonner l'engagement des partenaires de la protection de la population lors de situations particulières et extraordinaires afin de protéger, sauver, aider la population et maintenir ses bases d'existence;

c) assurer la remise en état à la suite de la survenance d'une situation particulière ou extraordinaire.

Art. 7 Protection des infrastructures critiques

[1] La protection des infrastructures critiques sert à assurer la planification préventive de l'intervention pour celles-ci, ainsi qu'à garantir la résilience de leur fonctionnement; les compétences fédérales sont réservées.

[2] Les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques sont responsables de garantir leur fonctionnement en toute situation.

Art. 8 Approvisionnement économique du pays

[1] L'approvisionnement économique du pays sert à assurer l'application, dans le canton, des mesures fédérales en la matière, en particulier lorsque surviennent de graves pénuries de biens et de services vitaux auxquelles les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens.

[2] Ces graves pénuries sont considérées comme des situations extraordinaires.

2.2 Autorités

Art. 9 Conseil d'Etat

[1] Le Conseil d'Etat décide de la politique à suivre en matière de protection de la population.

[2] Il fixe la stratégie d'ensemble pour faire face aux situations particulières et extraordinaires et assure la disponibilité au sein de la protection de la population en prévision d'un conflit armé, ainsi que celle de l'approvisionnement économique.

[3] Il dispose notamment des attributions suivantes:

a) décider de la structure de l'observatoire cantonal des risques (ci-après: l'OCRI);

b) décider de la structure de l'état-major cantonal de protection de la population (ci-après: l'EMCP);

c) approuver les risques déterminés, adopter les mesures de prévention transversales et prendre acte, dans le cadre de la préparation, des planifications préalables couvrant les risques résiduels;

d) conclure les conventions réglant la collaboration avec d'autres cantons et avec la Confédération;

e) décider en cas d'événement majeur ou de catastrophe la prise en charge de la conduite par l'EMCP;

f) confirmer la proposition de l'EMCP de passer à l'état de situation extraordinaire;

g) arrêter les mesures extraordinaires et exceptionnelles à prendre et surveiller leur exécution;

h) requérir l'engagement de l'armée en appui aux autorités civiles;

i) désigner, si cela s'avère nécessaire, l'organe chargé de piloter la phase de reconstruction à la suite d'une catastrophe ou d'un événement majeur;

j) garantir un état de préparation permettant d'assurer l'approvisionnement économique du pays à l'échelon du canton;

k) édicter au besoin les dispositions d'exécution nécessaires à l'approvisionnement économique du pays;

l) approuver l'inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et prendre acte des planifications préventives d'intervention y relatives.

4 Le Conseil d'Etat est compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe n'est désigné-e par la loi. Il peut déléguer cette compétence à l'une de ses Directions.

5 Le Conseil d'Etat peut, sur proposition de la Direction en charge de la protection de la population [1)] (ci-après: la Direction), constituer une délégation temporaire pour la protection de la population (ci-après: DCEPP) et / ou pour l'approvisionnement économique du pays, conformément à l'article 31 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA).

Art. 10 Préfet et préfète

1 Le préfet ou la préfète est l'autorité de protection de la population à l'échelon du district. Il ou elle dispose des attributions suivantes:

a) assurer la communication dans son domaine de compétence;

b) coordonner subsidiairement, lors de situations particulières ou extraordinaires, les moyens de la protection de la population dans son district, notamment ordonner l'attribution de moyens communaux à la conduite de l'intervention;

c) harmoniser, en cas de déficit, la planification de l'attribution des places protégées au sein du district;

1) Actuellement: Direction de la sécurité, de la justice et du sport.

d) veiller au bon accomplissement des tâches qui incombent aux communes.

2 Il ou elle est informé-e de la planification préalable et des mesures prises par les partenaires de la protection de la population dans le cadre de la prévention, de l'engagement et de la remise en état. En particulier, il ou elle est informé-e de la mise sur pied de structures d'états-majors par les communes et s'assure que l'information est relayée à l'EMCP.

3 Il ou elle collabore avec l'EMCP et ordonne les mesures qui relèvent de son autorité.

4 Lors d'événements majeurs ou de catastrophes touchant plusieurs districts, un représentant ou une représentante de la Conférence des préfets assure la coordination des mesures préfectorales avec l'EMCP.

Art. 11 Service en charge de la protection de la population – Protection de la population

1 Le service en charge de la protection de la population [2)] (ci-après: le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes:

a) assurer la gestion des risques et la planification préalable;

b) tenir à jour la base de données nécessaire à la gestion des places protégées;

c) effectuer l'attribution primaire des places protégées;

d) gérer le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information;

e) assurer le secrétariat de l'OCRI et de l'EMCP.

Art. 12 Service en charge de la protection de la population – Protection des infrastructures critiques

1 Le Service agit en tant que service-conseil de la protection des infrastructures critiques au niveau cantonal.

2 Il tient un inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et le met à jour régulièrement.

3 Il coordonne les mesures de planification et de protection avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

4 Il soutient les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques dans son domaine de compétence en ce qui concerne la vérification et l'amélioration de la résilience.

2) Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire.

[5] Les tâches des exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques sont définies dans le règlement.

Art. 13 Service en charge de la protection de la population – Approvisionnement économique du pays

[1] Le Service agit en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays.

[2] Il désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays, ainsi qu'un suppléant ou une suppléante. Le ou la délégué-e cantonal-e est chargé-e de coordonner l'activité des unités administratives et des partenaires concernés par l'approvisionnement économique du pays.

Art. 14 Communes – Protection de la population

[1] En matière de protection de la population, les communes sont compétentes pour:

a) fournir les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques;

b) garantir aux victimes civiles une assistance gratuite en toute situation, sous forme d'aide d'urgence, en particulier pour ce qui est de l'hébergement;

c) soutenir les partenaires de protection de la population dans leurs interventions.

[2] Chaque commune dispose d'un bureau communal de liaison, conformément aux articles 25ss.

[3] Les communes attribuent définitivement les places protégées à leur population résidente, sur la base de l'attribution primaire effectuée par le Service. Sur instruction dudit service et conformément à l'outil mis à disposition par celui-ci, les communes lui transmettent la planification d'attribution dans un délai de deux mois et se chargent de la communication à leur population résidente.

[4] Les communes s'assurent de la transmission de l'alarme à la population résidant dans les zones non couvertes par le réseau de sirènes fixes.

[5] Les communes, en coordination avec le Service, planifient et, en cas d'événement majeur et de catastrophe, exploitent au moins un point de rencontre d'urgence (ci-après: PRU) par commune.

[6] Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population.

[7] Les moyens communaux peuvent, si la situation l'exige, être intégrés au dispositif cantonal.

Art. 15 Communes – Protection des infrastructures critiques

[1] Les communes sont compétentes pour l'établissement et la mise à jour régulière d'un inventaire des infrastructures critiques d'importance communale.

[2] Elles établissent des planifications préventives d'intervention pour leurs infrastructures critiques en collaboration avec les organisations partenaires et en coordination avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

Art. 16 Communes – Approvisionnement économique du pays

[1] Les communes sont compétentes pour l'application, sur le plan local, des instructions fédérales et cantonales, en matière d'approvisionnement économique du pays.

2.3 Chaîne de commandement intégrée

2.3.1 Généralités

Art. 17 Principe du cas dominant

[1] Le principe du cas dominant prévoit qu'en cas d'événement majeur la coordination de l'intervention s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation.

Art. 18 Chaîne de commandement intégrée – Buts

[1] La chaîne de commandement intégrée relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'interventions ou d'opérations.

[2] Elle a pour but de:

a) garantir en toute situation l'échange d'informations et de renseignements ainsi que la prise de décision par les différents partenaires chargés de la protection de la population et des autres services et organisations amenés à collaborer;

b) permettre une conduite intégrée des interventions ou des opérations, à savoir la capacité à conduire en toute situation, à tous les niveaux et avec tous les partenaires appelés à intervenir sur le territoire cantonal;

c) gérer sur une durée indéterminée le processus de remise en état et de retour à une situation ordinaire.

Art. 19 Postes de commandement

[1] En prévision notamment d'un conflit armé, l'ensemble de la chaîne de commandement intégrée dispose jusqu'à l'échelon régional de places dans des postes de commandement combinés.

[2] En situation hors conflit armé, les opérations sont coordonnées depuis un poste cantonal de commandement opérations.

2.3.2 Observatoire cantonal des risques (OCRI)

Art. 20 Fonction

[1] L'observatoire des risques est une commission permanente de l'Etat, rattachée administrativement à la Direction.

[2] Le ou la secrétaire général-e de la Direction en est membre d'office et le préside.

[3] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5 et qui sont nécessaires à la détermination des risques d'importance cantonale, conformément à l'article 3 al. 1, ainsi qu'à l'élaboration des mesures de prévention capables de les atténuer selon les principes édictés à l'article 3 al. 2.

[4] L'observatoire a pour tâches de:

a) déterminer les risques qu'il soumet pour approbation au Conseil d'Etat en application de l'article 9 al. 3 lit. c;

b) répertorier l'ensemble des mesures de préventions prises par les différents partenaires pour faire face aux risques reconnus par le Conseil d'Etat;

c) superviser la mise en œuvre des mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat.

2.3.3 Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF)

Art. 21 Définition

[1] Un centre d'engagement, de conduite et d'alarme réunit et gère, sur une plateforme commune dans le canton de Fribourg, les compétences d'engagement, de conduite et d'alarme liées aux domaines de la sécurité, des secours et du sauvetage, et des autres domaines de la protection de la population.

[2] La Police cantonale est chargée de l'exploitation et de la conduite du centre. Elle conclut les conventions de collaboration nécessaires.

[3] Les législations spéciales sont réservées.

2.3.4 Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP)

Art. 22 Fonction

[1] L'EMCP est chargé de mettre en œuvre la stratégie de protection de la population dans le canton de Fribourg. Si la situation l'exige, il travaille de concert avec la Conférence des secrétaires généraux (ci-après: la CSG).

[2] Il est rattaché administrativement à la Direction.

[3] En situation particulière et extraordinaire, il peut en référer directement au Conseil d'Etat ou à la DCEPP si cette dernière est constituée.

Art. 23 Missions

[1] En situation ordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

a) de valider les planifications préalables nécessaires pour faire face aux risques résiduels;

b) d'établir la doctrine en matière de protection de la population;

c) de vérifier, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population, l'établissement de leur disponibilité de base;

d) d'organiser des exercices d'état-major et d'engagement;

e) d'assurer la formation de base et la formation continue de ses membres.

[2] En situation particulière et extraordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

a) de proposer au Conseil d'Etat de passer à l'état de situation extraordinaire;

b) de fournir une image globale de la situation;

c) de déterminer et ordonner les mesures préventives et préparatoires spécifiques;

d) de piloter la constitution de forces de circonstance;

e) de conduire et synchroniser les opérations;

f) de coordonner l'information;

g) de prendre les mesures ordinaires nécessaires afin de maîtriser la situation, conformément à l'article 28;

h) de proposer au Conseil d'Etat la prise de mesures extraordinaires et exceptionnelles;

i) de superviser la remise en état.

[3] L'EMCP peut confier ces tâches à l'un des partenaires de la protection de la population. Il peut faire appel à des spécialistes dont la collaboration s'avère nécessaire pour gérer les dangers ou conduire les opérations.

[4] En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, l'Etat, par l'intermédiaire de l'EMCP, ordonne les mesures nécessaires pour accomplir les tâches confiées par la Confédération ou qui relèvent de sa compétence. Il peut s'adjoindre, pour le conseiller, les services de spécialistes en matière économique et logistique.

[5] Si la situation l'exige, l'EMCP coopère avec les organes similaires des autres cantons et de la Confédération, afin d'assurer la cohérence des mesures à prendre.

2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

Art. 24 Principes

[1] Dans le cadre de leurs activités de planification et de conduite, découlant de leurs responsabilités légales respectives, les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5, ainsi que les communes, peuvent créer leur propre structure d'aide à la conduite.

[2] Les structures d'aide à la conduite peuvent notamment avoir pour mission:

a) de participer à la gestion des dangers et à l'élaboration de la planification préalable et préventive;

b) de conduire, en fonction de la nature et de la gravité de la situation, les moyens propres à chaque partenaire de manière autonome, en coopération ou sous la direction de l'EMCP;

c) d'édicter les règles de comportement nécessaires à leurs actions.

2.3.6 Bureau communal de liaison

Art. 25 Organisation

[1] Les bureaux communaux de liaison de la protection de la population assurent le lien entre l'Etat et les communes dans le domaine de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays.

[2] Ils garantissent en permanence et en toute situation l'accès aux informations, personnes et infrastructures nécessaires à la conduite intégrée des interventions.

[3] Le bureau communal de liaison peut être intégré au sein d'une structure d'aide à la conduite communale.

Art. 26 Tâches

[1] Le bureau communal de liaison assume notamment les tâches suivantes:

a) fournir au commandement de la protection civile les éléments factuels nécessaires à la détermination des risques et à l'élaboration de la planification préalable;

b) répondre aux demandes de renseignements formulées par l'une des instances de la chaîne de commandement intégrée;

c) soutenir les partenaires de la protection de la population lors d'interventions;

d) s'assurer de la transmission de l'alarme à la population;

e) formuler, au profit des autorités communales, les demandes d'appui subsidiaire;

f) informer le ou les partenaires de la protection de la population concernés par les mesures prises au niveau communal.

2.4 Information

Art. 27 Principes

[1] L'information est une action de support essentiel pour les interventions et pour la conduite des opérations.

[2] Les informations sont communiquées de manière coordonnée et synchronisée à l'interne et à l'externe.

3 Mesures

3.1 Mesures ordinaires

Art. 28 Mesures ordinaires

[1] Les mesures ordinaires sont celles qui peuvent être prises d'office par les partenaires de la protection de la population et par la chaîne de commandement intégrée, selon leurs prérogatives légales respectives.

Art. 29 Réquisition ordinaire

[1] En cas de nécessité, le ou la chef-fe d'intervention peut requérir le concours de particuliers, ainsi que la mise à disposition de locaux ou d'autres moyens nécessaires.

[2] Cette réquisition est limitée dans le temps et dans l'espace. Elle prend fin dès que l'intervention est terminée.

[3] Une indemnité équitable est versée aux personnes réquisitionnées ainsi qu'aux propriétaires des biens réquisitionnés.

3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

Art. 30 Réquisition extraordinaire

[1] En vue de l'accomplissement de ses tâches, si les moyens publics sont insuffisants et que les biens privés ne peuvent être obtenus d'une autre manière à des conditions acceptables, le Conseil d'Etat peut réquisitionner, en situation extraordinaire et pour autant que les circonstances l'exigent, tout bien mobilier ou immobilier; si nécessaire, cela comprend le personnel indispensable à l'exploitation et au bon fonctionnement des biens réquisitionnés.

[2] Sur décision du Conseil d'Etat, l'EMCP peut agir comme organe de réquisition.

[3] La réquisition n'est limitée ni dans le temps, ni dans l'espace, sous réserve des conditions de l'article 117 Cst.

[4] La décision de réquisition est immédiatement exécutoire.

[5] Une indemnité équitable est versée aux propriétaires et/ou utilisateurs des biens réquisitionnés.

Art. 31 Etat de catastrophe

[1] Afin de remédier aux conséquences d'une situation extraordinaire, le Conseil d'Etat peut déclarer l'état de catastrophe; la déclaration n'implique aucune mesure automatique.

[2] Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, le Conseil d'Etat délègue à la DCEPP alors constituée les compétences qui lui incombent en vertu de l'article 117 Cst., pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents.

[3] Le ou la chef-fe de l'EMCP est habilité-e à requérir la Police cantonale lorsque le recours à la force publique paraît nécessaire, conformément à l'article 4 de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol).

4 Systèmes de communication

Art. 32 Gouvernance

[1] La Direction est compétente pour édicter les directives relatives aux systèmes de communication dans les domaines d'activités liés à des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

[2] Elle veille à la cohérence des systèmes dans leur ensemble.

Art. 33 Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information

[1] Le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information regroupe le personnel et l'ensemble des moyens techniques, afin d'avertir la population d'un danger et de lui transmettre des recommandations ou des consignes de comportement.

[2] Le dispositif peut notamment utiliser, outre le réseau de sirènes d'alarme, les réseaux de téléphonie fixe et mobile pour alerter et alarmer la population.

[3] Le dispositif permet, après une montée en puissance, de pouvoir répondre aux questions de la population liées au développement de la situation.

Art. 34 Dispositif cantonal de communication sécurisée

[1] Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les membres de la chaîne de commandement intégrée peuvent être intégrés au dispositif cantonal de communication sécurisée.

[2] Les partenaires et les membres mentionnés à l'alinéa 1 se coordonnent, au sein d'une organisation réglée par le Conseil d'Etat, pour la planification, l'acquisition, l'exploitation, la surveillance et la maintenance des réseaux.

[3] Le dispositif comprend notamment le réseau radio national de sécurité. Ce système a pour but de procurer à ses utilisateurs un réseau commun permettant de faciliter la collaboration aux niveaux communal, cantonal, intercantonal et fédéral. Des terminaux peuvent être attribués temporairement ou durablement à des organisations partenaires de la protection de la population définies à l'article 5.

[4] Le dispositif cantonal de communication sécurisée peut intégrer d'autres systèmes de communication mis en place par la Confédération ou le canton.

Art. 35 Systèmes d'information

[1] Chaque partenaire de la protection de la population acquiert et exploite les systèmes d'information nécessaires à son domaine d'activité, selon les prescriptions en vigueur.

[2] L'EMCP détermine le cahier des charges pour l'acquisition du système d'information et de conduite de la protection de la population (SIC-PP), ainsi que les modalités de son exploitation.

5 Traitement des données

Art. 36 Principes

[1] Le Service et les partenaires définis à l'article 5 sont habilités à traiter les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi, en particulier l'instruction, l'alerte et l'alarme, le contrôle périodique des abris et la planification d'attribution des places d'abris. Ils peuvent traiter les données suivantes:

a) les données relatives à l'identification;

b) les données de localisation;

c) les données relatives à la vie professionnelle;

d) les données relatives à la vie personnelle.

[2] La législation cantonale sur la protection des données est réservée.

6 Finances

Art. 37 Financement

[1] L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, participe au financement de la protection de la population, par le crédit budgétaire annuel de l'Etat, respectivement par celui des établissements autonomes.

[2] Les mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat sont financées par des crédits d'engagement, que ce dernier soumet au Grand Conseil.

[3] La part communale du financement des partenaires de la protection de la population effectuant des tâches au profit des communes est réglée dans les lois spécifiques à ces partenaires.

[4] Les communes assument le financement des bureaux communaux de liaison et des PRU. Le canton leur fournit les moyens de communication nécessaires pour assurer leur intégration au dispositif cantonal de communication sécurisée.

[5] Les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques supportent les coûts des mesures relatives à la protection de celles-ci.

[6] Le financement des moyens d'aide à la conduite et des systèmes de communication utilisés par les partenaires de la protection de la population est réglé par la législation spéciale.

[7] L'outil informatique nécessaire à l'attribution des places protégées est financé par l'Etat.

Art. 38 Subventions

[1] La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

[2] Ces organisations à but non lucratif ont pour tâche de secourir les personnes en détresse, en milieux particuliers, tels que les terrains accidentés et montagneux, les lacs et cours d'eau, ainsi que les zones de décombres.

Art. 39 Frais de formation

[1] Le Service assume les frais d'organisation des cours et des exercices programmés par l'EMCP.

[2] Les frais de personnel et de fonctionnement des partenaires de la protection de la population qui participent aux cours ou exercices prévus à l'alinéa 1 sont à leur charge.

[3] Le Service organise les cours de base pour le personnel des bureaux communaux de liaison de la protection de la population.

Art. 40 Frais d'intervention

[1] Le partenaire de la protection de la population amené à coordonner l'intervention selon le principe du cas dominant ne peut prétendre à la prise en charge par l'Etat des frais y relatifs.

[2] Les frais d'intervention des partenaires de la protection de la population sont réglés dans la législation propre à chaque partenaire.

[3] Les coûts liés à un appui requis subsidiairement par les autorités communales sont considérés comme des frais d'intervention.

Art. 41 Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles

[1] Lors de situations particulières et extraordinaires, l'EMCP dispose d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives afin de financer les mesures urgentes.

[2] Le financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles est réglé dans l'arrêté que prend le Conseil d'Etat pour leur mise en œuvre.

[3] L'EMCP peut accepter ou requérir une aide financière intercantonale ou fédérale si le canton ne peut faire face seul à la situation particulière ou extraordinaire avec les moyens dont il dispose et dans la mesure où le droit fédéral le prévoit.

7 Voies de droit et sanctions

Art. 42 Voies de droit

[1] Les décisions prises en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

[2] Toutefois, le délai pour recourir contre des décisions prises lors de situations particulières ou extraordinaires (art. 2 al. 2 et 3) est de dix jours; le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 43 Mesures administratives

[1] La violation des prescriptions administratives fixées dans la présente loi, le règlement ou tout arrêté d'exécution peut faire l'objet d'une mesure administrative ou d'une amende administrative pouvant s'élever jusqu'à 10'000 francs.

[2] Le Conseil d'Etat, ou la DCEPP lorsque l'état de catastrophe est déclaré, est compétent-e pour prononcer une mesure ou une amende selon l'alinéa 1.

[3] Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 44 Sanctions pénales

[1] Toute décision prise en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution est signifiée sous la menace des peines de l'article 292 du code pénal suisse.

[2] La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

8 Dispositions finales

Art. 45 Dispositions transitoires

[1] Les communes disposent d'un délai de deux ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour:

a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population;

b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays;

c) mettre en place les PRU.

II.

1.
L'acte RSF 52.1 (Loi sur la protection civile (LPCi), du 23.03.2004) est modifié comme il suit:

Art. 6

Abrogé

***Art. 6a** (nouveau)*

Gouvernance et découpage institutionnel

[1] La protection civile est organisée et conduite par l'Etat.

[2] L'emplacement de ses infrastructures doit lui permettre d'intervenir sur l'ensemble du territoire cantonal avec l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

[3] Le découpage territorial est basé sur le profil de prestations attendues afin:

a) de parer aux risques déterminés;

b) d'appuyer les partenaires de la protection de la population actifs dans le domaine de la sécurité, des secours et du sauvetage.

***Art. 6b** (nouveau)*

Organisation opérationnelle de la protection civile

[1] La protection civile revêt une structure régimentaire composée:

a) de l'état-major cantonal;

b) d'un bataillon d'état-major de protection civile;

c) de trois bataillons de protection civile régionaux.

***Art. 10 al. 1** (modifié)*

[1] L'autorité cantonale compétente incorpore les personnes astreintes à la protection civile dans les compagnies et les états-majors. Elle tient compte, à cet effet:

... (énumération inchangée)

***Art. 14 al. 1** (modifié)*

[1] Les compagnies et les états-majors sont mis sur pied par l'autorité cantonale compétente, à la demande des organes prévus par la législation sur la protection de la population.

***Art. 15 al. 2a** (nouveau), **al. 2b** (nouveau), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)*

[2a] Les propriétaires d'abris annoncent aux services communaux compétents la réalisation d'abris en vue de leur contrôle final.

[2b] Les communes procèdent au contrôle final des abris et l'annoncent au service en charge de la protection civile [3)] (ci-après: le Service), afin de rendre ces places protégées disponibles pour l'attribution primaire.

[3] Le Service organise le contrôle périodique des abris et des installations de commandement ainsi que du matériel équipant ces installations.

[4] Sur demande du Service, et sous la forme requise par ce dernier, les communes sont tenues de fournir les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique.

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

[1] L'Etat prend en charge les frais suivants:

a) *(modifié)* les frais du Service;

[2] Les frais suivants sont répartis entre les communes et l'Etat à raison de 50 % à la charge des communes et de 50 % à la charge de l'Etat:

e) *(nouveau)* les frais d'intervention y compris ceux du personnel planifiant et conduisant les interventions.

[3)] Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire

[3] Le Conseil d'Etat précise la notion de frais d'instruction et de frais d'intervention au sens des lettres b et e de l'alinéa 2 ci-dessus.

Art. 25 al. 3 *(modifié)*

[3] L'utilisation, par les compagnies et les états-majors, des installations de commandement est sujette à indemnisation.

2.
L'acte RSF 732.1.1 (Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB), du 09.09.2016) est modifié comme il suit:

Art. 129 al. 2 *(abrogé)*

[2] *Abrogé*

III.

1.
L'acte RSF 52.2 (Loi sur la protection de la population (LProtPop), du 13.12.2007) est abrogé.

2.
L'acte RSF 903.1 (Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAE), du 09.02.2012) est abrogé.

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.

Annexe

GRAND CONSEIL 2019-DSJS-10

Projet de loi :

Loi sur la protection de la population (LProtPop) – Révision totale

Proposition de la commission ad hoc CAH-2024-014

Présidence : Marmier Bruno

Membres : Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

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. 5 al. 1 let. a

[1] La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants: a) la ~~P~~police ~~cantonale~~;	A1	[1] Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst: a) die ~~Kantonsp~~Polizei;
Art. 5 al. 1 let. e		**Art. 5 Abs. 1 Bst. e** (redaktionelle Änderung)
Ne concerne que la version allemande.	A2	[1] Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst: […] e) die technischen Betriebe ~~von~~ des Staates und der Gemeinden.

Anhang

GROSSER RAT 2019-DSJS-10

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) – Totalrevision

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-014

Präsidium: Marmier Bruno

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

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. 5 Abs. 1 Bst. a

[1] Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

a) die ~~Kantonsp~~Polizei;

Art. 5 Abs. 1 Bst. e (redaktionelle Änderung)

[1] Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

[…]

e) die technischen Betriebe ~~von~~ des Staates und der Gemeinden.

Art. 5bis *(nouveau)*		**Art. 5bis** *(neu)*
Formation [1] La formation de base et la formation continue sont garanties pour les partenaires de la protection de la population qui sont engagés lors d'événements majeurs ou à la suite d'une catastrophe. [2] Les autorités: a) assurent l'interopérabilité des processus de planification et de conduite pour faire face à des situations particulières et extraordinaires; b) veillent à ce que les personnes incorporées dans les structures d'aide à la conduite acquièrent les connaissances d'état-major.	A3	Ausbildung [1] Die Aus- und Weiterbildung ist für die Partner des Bevölkerungsschutzes, die bei Grossereignissen oder nach Katastrophen eingesetzt werden, gewährleistet. [2] Die Behörden: a) stellen die Interoperabilität der Planungs- und Führungsprozesse zur Bewältigung besonderer und aussergewöhnlicher Lagen sicher; b) sorgen dafür, dass die in den Führungsunterstützungsstrukturen eingeteilten Personen Stabskenntnisse erwerben.
Art. 11 al. 2 *(nouveau)*		**Art. 11 Abs. 2** *(neu)*
[1] Le service en charge de la protection de la population (ci-après : le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes: […] [2] Le Service peut, à la demande des organisations partenaires de la protection de la population ou des communes, organiser l'instruction et l'entraînement de leurs structures d'aide à la conduite.	A4	[1] Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse: […] [2] Das Amt kann auf Antrag der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder der Gemeinden die Ausbildung und das Training der Strukturen zur Führungsunterstützung organisieren.
Art. 38 al. 1		**Art. 38 Abs. 1**
[1] La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage et permettant le financement pour partie de leur équipement.	A5	[1] Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen und die Finanzierung eines Teils ihrer Ausrüstung ermöglichen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.
Art. 39 al. 4 *(nouveau)*		**Art. 39 Abs. 4** *(neu)*
[4] Les frais de formations organisées conjointement entre les partenaires étatiques et les organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, sont à la charge de l'Etat.	A6	[4] Der Staat trägt die Kosten für Ausbildungen, wenn sie gemeinsam von staatlichen Partnern und nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die mit Sicherheits-, Hilfs- und Rettungsaufgaben beauftragten Partner des Bevölkerungsschutzes unterstützen, organisiert werden.

Art. 45 al. 1		Art. 45 Abs. 1
[1] Les communes disposent d'un délai de ~~deux~~ trois ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour: a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population; b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays; c) mettre en place les PRU.	A7	[1] Innert ~~zwei~~ drei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden: a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen; b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen; c) die NTP einrichten.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Le 12 novembre 2024

Den 12. November 2024

Bericht der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-008 an den Grossen Rat

—

Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien [2024-DEEF-25]

1. Rahmen des Auftrags der Kommission

Dier Ad-hoc-Kommission AHK-2024-008 wurde nach der Annahme des Auftrags 2023-GC-172 (Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien) am 22. März 2024 eingesetzt. In diesem Auftrag wurde die Umsetzung verschiedener Massnahmen gefordert, «um der Entwicklung der Infrastruktur für die Erzeugung erneuerbarer Energien echten Schub zu verleihen».

Im Kapitel Windenergie verlangte der Auftrag, *«an allen im kantonalen Richtplan vorhandenen Standorten Windmessmasten aufzustellen, um die Windmenge an diesen Standorten konkret zu messen, um dann entscheiden zu können, ob die Errichtung von Windkraftanlagen angesichts der Windmenge angemessen ist oder nicht. Wir bitten darum, mögliche weitere Standorte, die nicht im kantonalen Richtplan enthalten sind, mit Windmessmasten zu untersuchen, beispielsweise auf Antrag der betroffenen Gemeinden, um die Gebiete zu erweitern, die potenziell für Windkraftinfrastrukturen in Frage kommen.»*

Im Auftrag wurde ausserdem *«die Einrichtung eines Steuerungsausschusses aus 11 Grossrätinnen und Grossräten, der [die] Windmessungen überwachen, kontrollieren und interpretieren soll, wobei er bei Bedarf neutrale externe Experten hinzuziehen soll, die nicht mit Energieförderern in Verbindung stehen»* gefordert. Anstelle eines Steuerungsausschusses schlug der Staatsrat dem Büro des Grossen Rates vor, eine parlamentarische Ad-hoc-Kommission zu ernennen. Dies erfolgte am 24. Juni 2024.

Zu bemerken ist, dass diese Ad-hoc-Kommission ein informelles Instrument ist, da das Gesetz nicht vorsieht, dass die Ausführung eines Auftrags von einem solchen Gremium begleitet wird. Es ist nämlich Sache des Staatsrates, die gewünschten Massnahmen zu ergreifen und anschliessend dem Grossen Rat über die weitere Vorgehensweise Bericht zu erstatten. Im vorliegenden Fall waren der Grosse Rat und der Staatsrat jedoch der Ansicht, dass es angesichts der politischen Sensibilität des Themas und der Beeinträchtigung des Vertrauens der Gemeinden und Bürgerinnen und Bürgern in den Staat gerechtfertigt sei, dass eine parlamentarische Kommission die Umsetzung dieses Auftrags beaufsichtigt.

An ihrer Sitzung vom 22. August 2024 waren die Mitglieder der Kommission der Ansicht, dass die Kommission die Entscheide des Staatsrates nur zur Kenntnis nehmen könne, da es Sache der Exekutive ist, den Auftrag für das Aufstellen der Windmessmasten zu vergeben und den Vertrag mit dem Dienstleister auszuhandeln. An dieser Stelle ist die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Staatsrat hervorzuheben, der anbot, der Kommission den Bericht über die Mitte Mai 2024 durchgeführte Ausschreibung vorzulegen und zu erläutern, wie die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) die Windmessung und die Veröffentlichung der gesammelten Daten zu handhaben gedenkt. Über diese Elemente wird im Folgenden berichtet.

2. Die Ausschreibung bei spezialisierten Unternehmen

Die VWBD führte am 15. Mai 2024 eine öffentliche Ausschreibung für das Aufstellen von Windmessmasten durch. Unterstützt wurde sie dabei von der zentralen Anlaufstelle für Windenergie des Bundes und einem externen, auf das öffentliches Beschaffungswesen spezialisierten Mandatsträger, Patrick Vallat[1]. Den Vorsitz des Ausschreibungsausschusses hatte Christophe Aegerter, Generalsekretär der VWBD, inne.

Die Kommission entnimmt der Präsentation, die ihr vorgelegt wurde, insbesondere, dass[2]:

> Windparkentwickler kein Angebot einreichen dürfen;
> die Messkampagne bereits in diesem Herbst 2024 beginnen könnte und bis Ende 2026 oder bis Ende 2027 andauern sollte. Drei bis vier der sieben Standorte, die im kantonaler Richtplan (KantRP) aufgeführt sind, sollten im ersten Jahr gemessen werden, der Rest im darauffolgenden Jahr. An jedem Standort muss über einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten gemessen werden;
> der Auftrag das Aufstellen von Masten mit einer Höhe von 125 Metern (mit einer Variante mit 100 Metern) umfasste;
> die vom Dienstleister gelieferten Winddaten vom Staat auf einer speziellen Website veröffentlicht werden;
> fast zwanzig Unternehmen die auf der Plattform simap.ch veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen heruntergeladen haben. Von diesen erkundigten sich fünf, ob sie berechtigt seien, ein Angebot abzugeben; alle fünf mussten aufgeben, da sie in irgendeiner Weise mit Projektentwicklern in Verbindung gebracht wurden;
> zwei Unternehmen ein Angebot eingereicht haben;
> der Zuschlag der Meteotest AG erteilt wurde; das Unternehmen unterbreitete nicht nur das günstigste Angebot – zu 1,827 Millionen Franken –, sondern lag auch bei allen Zuschlagskriterien vor seinem Konkurrenten.

Die Kommission weist auf die relativ hohen Kosten der Leistung hin, die bei etwa 260 000 Franken pro aufgestellten Windmessmast liegen. In seiner Antwort auf den Auftrag 2023-GC-172 erwähnte der Staatsrat geschätzte Kosten pro Mast von «etwas mehr als 100 000 Franken». Es sollte jedoch erwähnt werden, dass der Bund zugestimmt hat, den Prozess zu 40% (ca. 730 000 Franken) zu finanzieren, und dass dem Entwickler, der sich für die Errichtung eines Windparks an einem getesteten Standort entscheidet, ein Betrag in Rechnung gestellt würde, da es zwingend seine Aufgabe gewesen wäre, die Windmessungen durchzuführen, wenn der Staat dies nicht getan hätte.

3. Windmessungen und Veröffentlichung der Daten.

3.1. Die im kantonaler Richtplan (KantRP) aufgeführten Standorte

Die Bundesgesetze über die Raumplanung[3] (Art. 8b) und über die Energie[4] (Art. 10) verpflichten die Kantone, in ihren kantonalen Richtplänen die für die Nutzung der Windkraft geeigneten Gebiete auszuscheiden.

Zur Erinnerung: Die sieben im KantRP eingetragenen Windkraftstandorte sind:

---

[1] Herr Vallat ist Initiator und Co-Projektleiter der offiziellen nationalen Plattform simap.ch. Er ist ausserdem Autor des *Guide romand pour les marchés publics (Westschweizer Leitfaden für das öffentliches Beschaffungswesen*).
[2] Siehe für Einzelheiten Anhang *Appel d'offres auprès des entreprises spécialisées en campagne de mesures éoliennes*. (NB: nur auf Französisch)
[3] SR 700
[4] SR 730

1. Schwyberg (Plaffeien/Plasselb);
2. Collines de la Sonnaz (Belfaux/La Sonnaz/Courtepin/Misery-Courtion);
3. Massif du Gibloux (Sâles/Sorens/Grangettes/Le Châtelard/Villorsonnens/Vuisternens-dt-Romont);
4. Monts de Vuisternens (Siviriez/Vuisternens-dt-Romont/Le Flon);
5. Côte du Glâney (Billens-Hennens/Romont/Siviriez/Ursy);
6. Rund um die Esserta (Sâles/Vaulruz/Vuisternens-dt-Romont/La Verrerie);
7. Surpierre-Cheiry (Prévondavaux/Surpierre).

Die Auswahl der Standorte basiert insbesondere auf den Daten des Windatlas der Schweiz[5], laut dem die ausgewählten Gebiete ein hohes Windpotenzial aufweisen. Mit dem nun eingeleiteten Prozess wird dieses Potenzial entweder bestätigt oder verworfen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Windgeschwindigkeit zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht das einzige Auswahlkriterium ist[6].

Der Kanton Freiburg hat zusätzlich zu den bundesrechtlichen Kriterien (insbesondere Raumplanung, Umwelt- und Landschaftsschutz) zwei weitere eigene Kriterien festgelegt: der Perimeter eines Windparks darf nicht mit einer Stätte von nationaler oder kantonaler Bedeutung kollidieren und jeder Park muss mindestens sechs Windturbinen umfassen, um eine Zersiedelung des Landes zu vermeiden. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese beiden Kriterien vom Steuerungsausschuss (CoPil), der im Rahmen der Ausführung des Auftrags 2022-GC-63 eingesetzt wurde, in Frage gestellt werden könnten; dessen Aufgabe ist es, «die Windkraftplanung zu überprüfen, sie gegebenenfalls zu aktualisieren und unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahren zu prüfen, ob andere Kriterien als die gewählten die Auswahl der besten Standorte bestimmen können».

3.2. Verfahren

Die betroffenen Gemeinden hatten bis Ende August Zeit, um über die Aufstellung eines Windmessmastes auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Falls die Gemeinden dies ablehnen, werden die Masten auf anderen Grundstücken aufgestellt, die entweder dem Staat, dem Bund oder Privaten gehören. Es wird darauf hingewiesen, dass nach den Bestimmungen des Bundes – Energiegesetz[7] (Art. 14) und Energieverordnung[8] (Art. 9a) – für das Aufstellen von Windmessmasten keine öffentliche Auflage erforderlich ist.

Wie angegeben könnte die Messkampagne bereits in diesem Herbst beginnen und sollte bis Ende 2026 oder bis Ende 2027 andauern.

Alle zehn Minuten werden Messungen durchgeführt. Die Daten zu jedem Standort werden dann auf einer eigenen, öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht. Ausserdem wird eine Berechnung der Produktivität, also der Strommenge, die der Windpark theoretisch produzieren sollte, durchgeführt.

Derzeit werden nur an den im KantRP aufgeführten Standorten Massnahmen ergriffen. Gemäss dem Wortlaut des Auftrags 2023-GC-172 könnten auch andere Standorte geprüft werden, «zum Beispiel auf Antrag der betroffenen Gemeinden». Laut der VWBD ist es jedoch nicht angemessen, neue Gebiete zu erkunden, solange der CoPil Windenergie die beiden in Abschnitt 3.1 erwähnten

[5] Der Windatlas der Schweiz gibt Auskunft über den modellierten Jahresdurchschnitt der Windgeschwindigkeit und -richtung in fünf verschiedenen Höhen über dem Boden (50 m, 75 m, 100 m, 125 m und 150 m).
[6] Für Einzelheiten siehe KantRP, Abschnitt C/T121 Windenergie, im Anhang zu diesem Bericht.
[7] SR 730.0
[8] SR 730.01

kantonalen Kriterien nicht bestätigt hat. Die Kommission hält ausserdem fest, dass bis zu potenziell drei zusätzliche Windmessmasten ohne eine erneute Ausschreibung aufgestellt werden könnten, falls an neuen Standorten gemessen werden sollte.

4. Aktuelle Situation

Die Kommission hält es für wichtig zu betonen, dass derzeit im Kanton kein Projekt zur Entwicklung eines Windparks geprüft wird. Die Windmessungen müssen bestätigen, was im KantRP vorgesehen ist. Daher werden keine genauen Standorte für Windkraftanlagen festgelegt; es handelt es sich bislang nur um Projektionen. Es wird Aufgabe der Projektentwickler sein, auf der Grundlage der gesammelten Daten die genaue Position der Windkraftanlagen zu bestimmen.

Es sollte auch daran erinnert werden, dass ein Windpark nicht ohne die Zustimmung der Gemeinde, die für die Planung ihres Territoriums verantwortlich ist, entwickelt werden kann. Der Staat hätte zwar die Möglichkeit, einen kantonalen Nutzungsplan zu erstellen, falls er der Ansicht ist, dass ein Windpark einem anerkannten kantonalen oder nationalen Interesse entspricht. Der Staatsrat hat jedoch angedeutet, dass er diesen Weg nicht bevorzugen würde.

5. Fortsetzung der Arbeit

Der Auftrag 2023-GC-172 fordert die Kommission auf, die durchzuführenden Windmessungen zu «beaufsichtigen», zu «kontrollieren» und zu «interpretieren». Diese begleitet den Staatsrat daher weiterhin bei der Ausführung des Auftrags und wird dem Grossen Rat Bericht erstatten, wenn sie über die notwendigen Elemente verfügt. Sie wird nach Bedarf zusammenkommen, je nachdem, welche Ergebnisse erzielt werden.

—

T121. Windenergie

Siehe auch

Projektblätter:

Windenergie-Standort «Schwyberg»

Windenergie-Standort «Collines de la Sonnaz»

Windenergie-Standort «Massif du Gibloux»

Windenergie-Standort «Monts de Vuisternens»

Windenergie-Standort «Côte du Glâney»

Windenergie-Standort «Autour de l'Esserta»

Windenergie-Standort «Surpierre-Cheiry»

Betroffene Stellen

Koordinationsstelle: AfE

Kantonale Stellen: BRPA, AfU, WNA

Andere Kantone: BE, VD

Bund: BAFU, BFE, BAZL, Skyguide, BAKOM, MeteoSchweiz, VBS

1. Ziele

› Förderung der energetischen Diversifizierung mit Bevorzugung der erneuerbaren Energien.

› Orientierung an der Zielen und Prinzipien des Konzepts Windenergie des Bundes (28. Juni 2017).

› Produktion von 160 GWh Windenergie pro Jahr bis 2030.

› Förderung der Entwicklung von Windparks in Sektoren, in denen die gesellschaftlichen, technischen, ökonomischen und ökologischen Aspekte berücksichtigt werden.

2. Grundsätze

› Konzentration der Windenergieanlagen von über 30 m Gesamthöhe in Windparks mit mindestens sechs Windenergieanlagen.

› Ansiedlung aller Windparks an einem in der Kantonalplanung bevorzugten Standort:

- › Schwyberg
- › Collines de la Sonnaz
- › Massif du Gibloux
- › Monts de Vuisternens
- › Côte du Glâney
- › Autour de l'Esserta
- › Surpierre-Cheiry

› Festlegung des genauen Perimeters eines Windparks mittels der Eignungskriterien, anhand derer die Standorte ermittelt wurden.

- Der genaue Perimeter eines Windparks muss sich in erster Linie in der im Projektblatt angegebenen potenziellen Zone des Ausbaus der Windenergie befinden und die folgenden Kriterien erfüllen:
  - mindestens 300 m Abstand zu bewohnten Gebäuden ausserhalb der Bauzone, mindestens 300 m Abstand zu einer Bauzone mit Empfindlichkeitsstufe III und mindestens 500 m Abstand zu einer Bauzone mit Empfindlichkeitsstufe II;
  - mindestens 15 m Abstand zu stehenden Gewässern, Fliessgewässern und Grundwasserschutzzonen S1 und S2. Für die 7 bevorzugten Standorte wurde eine Distanz von 45 m eingeplant;
  - ausserhalb der Bundesinventargebiete: Auengebiete, Hoch- und Flachmoore, Moorlandschaften, Wasser- und Zugvogelreservate, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden, Landschaften von nationaler Bedeutung (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler BLN) - für die unter bestimmten Bedingungen Ausnahme bewilligt werden -, schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Bundesinventar ISOS), historische Verkehrswege der Schweiz von nationaler Bedeutung (Bundesinventar IVS), Jagdbanngebiete, Ramsar-Schutzgebiete (insbesondere Vögel, Fledermäuse);
  - ausserhalb der kantonalen Inventargebiete oder der schützenswerten Objekte: Amphibienlaichgebiete, Flachmoore, Trockenwiesen und -weiden, Auengebiete, Waldreservate, Naturschutzzonen, Landschaftsschutzzonen;
  - ausserhalb der Sektoren mit erheblichen Naturgefahren;
  - mindestens 700 m Abstand zu Empfangs- oder Sendepunkten von radioelektrischen Dienstbarkeiten;
  - mindestens 5000 m Abstand zu Signalsäulen für die zivile Luftfahrt;
  - mindestens 5000 m Abstand zu Radaranlagen für die militärische Luftfahrt;
  - ausserhalb der Hindernisbegrenzung von Flugplätzen und -feldern;
  - ausserhalb der durch den Schweizer Vogelschutz /BirdLife definierten Important Bird Areas (IBA);
  - ausserhalb der vom Kanton vorbehaltenen Sektoren für den Materialabbau;
  - mindestens 30 m Abstand zu Hochdruck-Gasleitungen und 250 m Abstand zu Gasstellen zur Reduzierung des Drucks.

- Verfeinerung des genauen Perimeters eines Windparks, unter Berücksichtigung der folgenden Beurteilungskriterien, die auch zur Bewertung der Standorte dienten:
    - Distanz zu bewohnten Gebäuden ausserhalb und innerhalb der Bauzone;
    - Distanz zu zivilen und militärischen Radaranlagen und die Beurteilung der Sichtbarkeit des Windparks zu diesen Anlagen (Sichtlinie);
    - Distanz zu öffentlichen Infrastrukturen;
    - durchschnittliche Windgeschwindigkeit;
    - Distanz zu einem Elektrizitätsanschluss;
    - Qualität der Zufahrten zum Standort;
    - Biotopenvielfalt für die Fauna und Flora (Lebensräume entsprechend der Empfindlichkeit der Biotope);
    - Auswirkungen auf Brutvögel unter Berücksichtigung der Artenvielfalt, ihrer Empfindlichkeit gegenüber Windenergieanlagen und ihrer Einstufung als prioritäre oder bedrohte Arten;
    - Wildtierkorridore und ihre Funktionen;
    - Auswirkungen auf Zugvögel, unter Berücksichtigung der Artenvielfalt und der Empfindlichkeit der Arten von nationaler Bedeutung gegenüber Windenergieanlagen;
    - Auswirkungen auf Fledermäuse, unter Berücksichtigung der Artenvielfalt, ihrer Empfindlichkeit gegenüber Windenergieanlagen und ihrer Einstufung als prioritäre oder bedrohte Arten;
    - Auswirkungen auf die Landschaft, entsprechend dem aktuellen Grad der durch menschliche Eingriffe bedingten Veränderung;
    - Seltenheitscharakter der Landschaft sowie identitätsstiftende und endemische Elemente, aus denen sie sich zusammensetzt (Einzigartigkeit).

- Verfeinerung des genauen Perimeters für den Windpark unter Berücksichtigung der folgenden ergänzenden Kriterien in der Interessenabwägung:
    - Funktion des Waldes (falls vorhanden), der Biologie, des Landschaftsschutzes und der Freizeit;
    - Distanz zum Wald;
    - geschützten Natur- und Kulturobjekte (Hecken, Gehölze);

- belasteten Standorte;
- eine Auswirkung auf die Lebensräume empfindlicher Arten und auf die Sammelplätze und Zugkorridore;
- Geotope von regionaler Bedeutung;
- geschützte Stätten und Objekte von regionaler oder lokaler Bedeutung (ISOS, Kulturgüterverzeichnis);
- historische Verkehrswege von regionaler oder lokaler Bedeutung (IVS);
- archäologische Stätten;
- Biotope von lokaler Bedeutung.

- Nachweis anhand einer auf objektiven Kriterien basierten Interessenabwägung, dass die Errichtung einer Windenergieanlage im Wald aufgrund ihrer Ziele erforderlich ist.

- Einschätzung der reellen Kompensationsmöglichkeiten von Habitaten sensibler Arten bei Beschädigung (konkreter Standort sowie gesetzliche, technische und wirtschaftliche Machbarkeit).

- soweit möglich Rückbau bzw. Redimensionierung der für die Baustelle geschaffenen Zufahrtswege und Begrenzung ihrer Nutzung auf ein striktes Minimum.

- Koordination der Windenergieanlagenplanung mit der Planung der Elektrizitätsübertragungs- und -verteilnetze, um den aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom ins Netz einspeisen zu können.

Kleinwindanlagen

- Zulassung der Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe unter 30 m ausserhalb der Bauzone, nur wenn sie sämtliche der folgenden Voraussetzungen erfüllen:
  - die Installationsstandorte stimmen mit dem Planungsgrundsatz P6 des Konzepts Windenergie des Bundes überein;
  - die Anlage ist für ein nicht an das Elektrizitätsnetz angeschlossenes oder anschliessbares Haus bestimmt;
  - die erwartete Energieproduktion über einen Zeitraum von 15 Jahren ist mindestens doppelt so hoch wie die für die Installation der Anlage erforderliche graue Energie;
  - die für Grosswindanlagen festgelegten Umweltkriterien werden eingehalten und sind Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsnotiz.

3. Umsetzung

3.1. Kantonale Aufgaben

› Das Amt für Energie (AfE):

- › beurteilt das Konzept Windenergie alle 10 Jahre neu, um zu ermitteln, ob die Produktionsziele anzupassen sind und ob die gewählten Standorte noch aktuell sind.

› Die Arbeitsgruppe der Ämter des Staates, die von der Windenergiethematik betroffen sind:

- › plant neue Sektoren, wenn das Energieziel trotz der Realisierung der sieben Standorte nicht erreicht wurde oder wenn nachgewiesen wurde, dass gewisse dieser Standorte nicht realisiert werden können.

› Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA):

- › gewährleistet die Koordination mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und mit Skyguide für die Koordination mit der Flugsicherung;
- › gewährleistet die Koordination mit dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) bezüglich des Betriebs der Fernmeldenetze und mit dem Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz).

3.3. Kommunale Aufgaben

Auswirkungen auf die Ortsplanung

› Gemeinderichtplan:

- › Übertragung der Zufahrten und der Ausgleichsmassnahmen in den Gemeinderichtplan, bei der Gesamtrevision der Ortsplanung.

› Zonennutzungsplan:

- › Zuweisung des gesamten Windparks, inklusive der internen Erschliessung, in die Spezialzone, mit einer Abgrenzung zwischen den bebaubaren und den nicht bebaubaren Sektoren.

› Gemeindebaureglement:

- › Hinweis in einem Artikel auf die geeigneten Bauvorschriften im Hinblick auf das geplante Projekt.
- › Bezeichnung der Erstellungspflicht eines Detailbebauungsplans in diesem Artikel, falls in der Ortsplanung keine ausreichende Regelung

möglich ist. Falls ein Detailbebauungsplan obligatorisch ist, werden die Ziele im Gemeindebaureglement definiert.

› Erläuternder Bericht:

› Nachweis der Berücksichtigung sämtlicher Kriterien, die in der Rubrik «Grundsätze» aufgeführt sind, für den einzuzonenden Perimeter.

3.5. Verfahrenskoordination für die Realisierung eines Projekts

Bei der Vorprüfung der Änderung der Ortsplanung einzureichende Elemente:

› Umweltverträglichkeitsbericht.

Koordination der Verfahren

› Gleichzeitige Auflage folgender Elemente mit der Änderung der Ortsplanung (inklusive der Erstellung des Detailbebauungsplans):

› erstes Baubewilligungsgesuch für die Windenergieanlagen;

› Gesuch für eine allfällige Zufahrtsstrasse;

› Umweltverträglichkeitsprüfung;

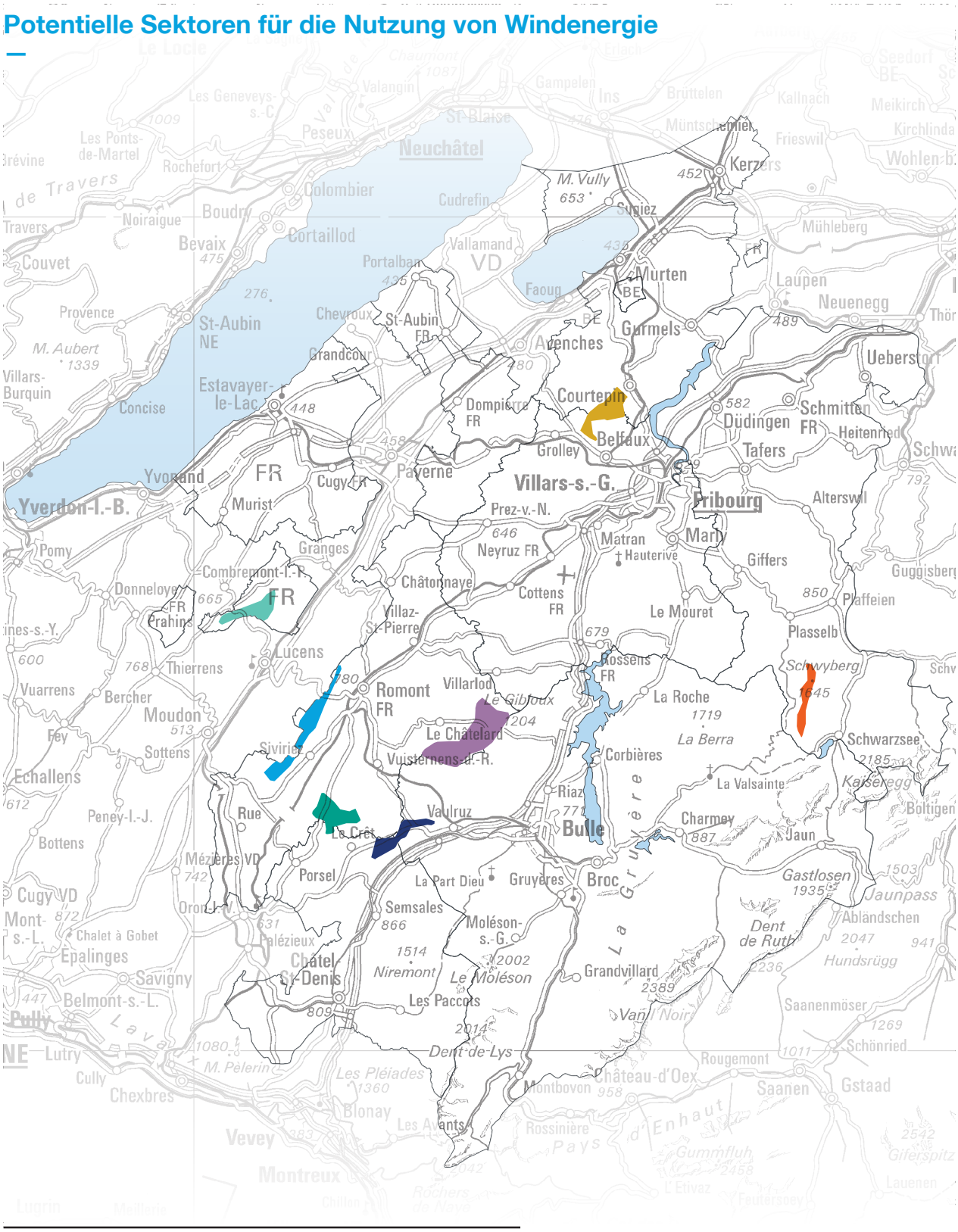
› allfälliges Rodungsgesuch;

› allfälliges Baubewilligungsgesuch für die Errichtung einer Station für die Stromeinspeisung (wenn sich diese ausserhalb der Spezialzone befindet);

› Gesuch um Genehmigung der Pläne für den Elektrizitätsanschluss (Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI);

› Ausgleichsmassnahmen.

Potentielle Sektoren für die Nutzung von Windenergie



Legende

–

- Autour de l'Esserta
- Colline de la Sonnaz
- Côte du Glâney
- Massif du Gibloux
- Monts de Vuisternens
- Schwyberg
- Surpierre-Cheiry

km

0 2.5 5

Quelle: swisstopo, Staat Freiburg

Bibliographische Hinweise

Bericht Nr. 160 des Staatsrates an den Grossen Rat bezüglich der Energieplanung des Kantons Freiburg (neue Energiestrategie), 2009.

Sachplan Energie, Staat Freiburg, Amt für Energie, 2017.

Etude pour la définition des sites éoliens, Etat de Fribourg, 2017 (nur auf Französisch).

Guide de planification des parcs éoliens, Etat de Fribourg, 2018 (nur auf Französisch).

Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg, Etat de Fribourg, Service de l'énergie, 2014 (nur auf Französisch).

Mitwirkende Stellen

AfE, AfU, WNA, BRPA

1. Ziele

Die Energiestrategie des Bundes sieht vor, dass bis 2050 ca. 7 % des Stromverbrauchs der Schweiz, also 4 TWh, durch Windenergie abgedeckt werden sollen. Für das Jahr 2035 rechnet man mit einer Produktion von 1.5 TWh durch rund 375 Windenergieanlagen. Gemäss dem neuen Konzept Windenergie des Bundes könnte der Kanton Freiburg bis 2050 zwischen 250 und 650 GWh pro Jahr produzieren. Die kantonale Energiestrategie mit Horizont 2030, deren Ziele der Staatsrat am 29. September 2009 festlegte und die eine 4000-Watt-Gesellschaft bis 2030 anstrebt, deckt sich mit den Zielen des Bundes. Sie präzisiert die Rolle der erneuerbaren Energien im Kanton Freiburg, insbesondere die Rolle der Windenergie mit rund 160 GWh/Jahr.

Eine erste Analyse des Entwicklungspotenzials für Windenergieanlagen im Kanton Freiburg hat dazu geführt, dass sieben Standorte (Schwyberg, Salette, Corbettaz, Les Plannes, Euschelspass, Vounetz, Gros Plané) in den 2002 verabschiedeten kantonalen Richtplan (KantRP) aufgenommen wurden. Infolge der technologischen Weiterentwicklung der Windenergie und der Überarbeitung gewisser Kriterien wurde 2008 ein neuer Kriterienkatalog erstellt und im Rahmen des Windkraftkonzepts des Kantons Freiburg dokumentiert. Der KantRP wurde entsprechend angepasst: Zwei Standorte (Schwyberg und Les Paccots) wurden als günstig beurteilt und sechs weitere Standorte mit dem Vermerk aufgenommen, dass zusätzliche Analysen erforderlich sind.

Im Jahr 2009 bezeichnete die kantonale Energiestrategie den Schwyberg als prioritären Standort. 2014 wurde eine neue Evaluation des Windpotenzials des Kantons Freiburg durchgeführt, um die technischen Fortschritte der Windenergieanlagen seit 2008 sowie die Anwendung der Gesetzesbestimmungen in den betroffenen Bereichen (Raumplanung, Bau und Infrastruktur, Kulturerbe und geschützte Stätten, Natur und Landschaft, Umwelt, Wälder, Fauna, Vogelarten, Seen und Fliessgewässer, Militär, Luftfahrt und Meteorologie) besser zu berücksichtigen. Die potenziell günstigen Zonen für Windenergieanlagen waren bisher nur aufgenommen worden, wenn sie die Anforderungen im Zusammenhang mit den anderen Sektoralpolitiken erfüllten, ohne jedoch eine Interessenabwägung durchzuführen.

Als Anpassung an die neue Bundesvorgabe, nach der Vorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt in den KantRP aufgenommen werden müssen, beschloss der Kanton 2016, die zukünftige Entwicklung der Windenergie stärker zu regulieren und zwar durch eine Feinplanung der geeignetsten Standorte für die Entwicklung der Windenergie.

Um die Auswirkungen auf Landschaft und Umwelt zu reduzieren und den Boden haushälterisch zu nutzen, möchte der Kanton die Windenergieanlagen in einer beschränkten Anzahl Windparks konzentrieren. Eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Amts für Energie, des Amts für Wald, Wild und Fischerei, des Amts für Natur und Landschaft, des Amts für Umwelt und des Bau- und Raumplanungsamts ermittelte die günstigen Standorte für die Ansiedlung von Windparks, unter Berücksichtigung von Ausschlusskriterien (im KantRP als Eignungskriterien dargestellt) und von Beurteilungskriterien, damit allen betroffenen Interessen Rechnung getragen werden konnte.

Dabei wurde ein partizipativer Ansatz gewählt, damit die Akteure im Kantonsgebiet (Gemeinden, Vereine, Elektrizitätsgesellschaft) die eingeführten Beurteilungs-

kriterien sowie ihre Gewichtung kommentieren und justieren konnten, falls sie dies wünschten. Anhand dieses Ansatzes konnten die möglichen Standorte beurteilt werden. Jeder Standort bekam eine gewichtete Beurteilungsnote, und anschliessend wurde eine Rangliste von der besten bis zur schlechtesten Note erstellt.

Tabelle der Beurteilung der Windenergiestandorte:

Name des Standorts	gewichtete Endnote	gewichtete Note NATUR	gewichtete Note TECHNIK	gewichtete Note GESELL-SCHAFT	gewichtete Note WIRT-SCHAFT
Mont Gibloux	2.18	1.97	2.66	2.47	1.78
Monts de Vuisternens	2.09	2.19	2.85	1.30	2.09
Côte du Glaney	2.08	2.17	2.60	1.65	1.90
Schwyberg	2.00	1.32	2.69	3.00	1.44
Collines de La Sonnaz	1.99	1.94	2.08	2.25	1.70
La Berra (gestrichen)	1.95	1.21	2.62	3.00	1.44
Surpierre-Cheiry	1.91	1.95	2.28	2.08	1.30
Autour de l'Esserta	1.88	1.91	2.81	1.61	1.28

Mit Ausnahme der beiden letzten Standorte der Rangliste wurden aus den oben erläuterten Gründen sämtliche aufgenommenen Standorte anschliessend eingehenderen Analysen unterzogen, um ihre Eignung zu bestätigen oder zu entkräften.

Skyguide beurteilte die sieben Standorte im Hinblick auf die Flugsicherung und die Kommunikations- und Überwachungseinrichtungen. Skyguide genehmigte alle genannten Windenergiestandorte gleichzeitig, einige davon allerdings mit Auflagen. Die Analysen zeigen, dass die Anlagen von MeteoSchweiz von den 7 Standorten nicht beeinflusst werden.

Das VBS ist ebenfalls konsultiert worden. Es hebt hervor, dass hinsichtlich der beibehaltenen 7 Standorte spezifische Anforderungen für deren Umsetzung formuliert worden sind, ohne dass deren Integration in den kantonalen Richtplan in Frage gestellt wird. Die endgültige Prüfung durch das VBS wird stattfinden, sobald sich die Projekte in einer fortgeschrittenen Planungsphase befinden (Standort und Ausrichtung der Windenergieanlagen, verwendete Materialien und Ausstattung).

Die von Skyguide und dem VBS formulierten Auflagen wurden in die Projektblättern übernommen.

Parallel dazu wurden für die Standorte auch Gutachten zu Brut- und Zugvögeln und Fledermäusen erstellt. Der Standort La Berra wurde bei dieser Analyse als äusserst problematisch eingestuft, weshalb der Lenkungsausschuss beschloss, ihn aus der Liste der im KantRP enthaltenen Standorte zu streichen. Für die fünf übrigen Standorte wurden Empfehlungen formuliert (siehe Leitfaden für die Planung von Windparks, Kanton Freiburg, Juni 2018 und die Projektblätter des kantonalen Richtplans). Um die Erreichung der Ziele der Energieerzeugung sicherzustellen, wurde beschlossen, nachträglich zwei zusätzliche Standorte in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Es handelt sich um die Standorte «Surpierre-Cheiry» und «Autour de l'Esserta». Da diese weniger vertieft analysiert wurden, ist ihr Koordinierungsstand als Zwischenergebnis eingestuft.

Am 26. Oktober 2016 fällte das Bundesgericht sein Urteil zum Windpark Schwyberg. Der Rekurs bezog sich auf folgende Elemente: fehlende Koordination mit den Nachbarkantonen bezüglich des Landschaftsschutzes, namentlich Bern; ungenügende Interessenabwägung, namentlich bei der Berücksichtigung alternativer Standorte; Nähe zu geschützten Mooren von nationaler Bedeutung; Verstoss gegen Bestimmungen des Natur-, Tier- und Landschaftsschutzes.

> Siehe Projektblatt Windenergie-Standort Schwyberg

Nur die im KantRP bezeichneten Standorte können Gegenstand eines Einzonungsverfahrens oder eines Baubewilligungsgesuchs sein. Grundsätzlich sollten sie ausreichen, um das angestrebte Energieziel zu erreichen.

Die aufgenommenen Standorte haben noch keinen genau definierten Perimeter, diese müssen anschliessend durch Projekte präzisiert werden (siehe Projektblätter).

Ausserhalb dieser Standorte können keine Windenergieanlagen angesiedelt werden. Dies gilt jedoch nicht für die Zufahrten zum Park und für die Verbindungen zwischen den Anlagen.

2. Grundsätze

Der Begriff Windpark ist eher subjektiv und hängt namentlich von der Landschaft (Topographie, Vegetation, Infrastruktur) ab. Gewöhnlich versteht man darunter eine Ansammlung von Grosswindanlagen mit einer Gesamtenergieproduktion von über 10 GWh pro Jahr und einem Maximalabstand von 1.5 km zwischen zwei Windenergieanlagen. Ein Standort, an dem nicht mindestens sechs Windenergieanlagen installiert werden können, darf nicht weiter berücksichtigt werden.

Die im Text aufgeführten Kriterien stammen aus der Studie zur Definition der Standorte von Windanlagen von 2017 und dienten dazu, die Standorte mit den besten Beurteilungsnoten zu ermitteln. Es ist darauf hinzuweisen, dass jedes Windparkprojekt zwingend an einem der beschlossenen Standorte angesiedelt werden muss. Die Einhaltung der Kriterien allein reicht nicht aus.

Die Eignungskriterien stellen im Wesentlichen eine Neuformulierung der Ausschlusskriterien aus der Evaluation des Windpotenzials von 2014 dar. Sie basieren auf den geltenden gesetzlichen Grundlagen. Um die möglichen Auswirkungen von Windenergieanlagen so gering wie möglich zu halten, wurde beschlossen, gewisse Naturgebiete von nationaler oder kantonaler Bedeutung von der Planung auszuschliessen, anstatt eine Interessenabwägung zwischen ihrer Erhaltung und der Produktion von erneuerbarer Energie vorzunehmen.

Die Beurteilungskriterien sind diejenigen, die in der Studie von 2017 gewichtet wurden, um alle vorhandenen Interessen zu berücksichtigen.

Die Interessenabwägung wurde für geografisch weite Gebiete durchgeführt. Daher muss das Dossier für die Ortsplanungsänderung im Hinblick auf das einzuzonende Gebiet die Berücksichtigung sämtlicher Kriterien nachweisen, die herangezogen wurden, um mögliche Standorte für die Entwicklung eines Windparks festzulegen. Überdies müssen weitere Kriterien für die Definition eines Windparkperimeters erwogen werden, die bei der Festlegung der Standorte nicht zum Tragen kamen.

Die IBA (Important Bird Areas), die sich teilweise im Kanton Freiburg befinden, sind Grosses Moos und Stausee Niederried, Gurnigel-Gantrisch und Pays-d'Enhaut.

Eine genügende Entfernung zu den öffentlichen Infrastrukturen (namentlich Autobahnen, Hauptstrassen, SBB-Schienennetz und den wichtigsten Stromleitungen) soll die Sicherheit von Gütern und Personen vor allfälligen Schäden durch sich lösende Rotorblätterbestandteile oder vor Einstürzen der Windenergieanlage gewährleisten. Dieses Risiko ist jedoch äusserst gering.

Anhand des Kriteriums der menschlich bedingten Veränderung am Standort wird beurteilt, ob eine Landschaft bereits von Weitem sichtbare Mobilitäts- oder Energieinfrastrukturen aufweist. Ist dies der Fall, so kann die Errichtung einer neuen Infrastruktur ins Auge gefasst werden, ohne dass die Landschaft dadurch stark verändert würde.

Für die detaillierte Erläuterung aller Kriterien sei auf die Studie verwiesen.

> Siehe Thema «Energienetze»

Die Abstimmung der Planung des Stromübertragungs- und Verteilnetzes mit der Entwicklung der dezentralen Stromproduktion, namentlich der Windenergie, ist entscheidend, um die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen in ein sogenanntes «Smart Grid» integrieren zu können.

Die Definition von Kleinwindanlagen wird durch eine IEC-Norm (Internationale Elektrotechnische Kommission) vorgegeben. Solche Anlagen weisen in der Regel eine Gesamthöhe von weniger als 30 m auf. Die Anlagen müssen in erster Linie mit des Planungsgrundsatz P6 des Konzepts Windenergie des Bundes übereinstimmen, ferner müssen sie dieselben Umweltkriterien erfüllen wie Grosswindanlagen. Zusätzlich muss aber ihre energetische Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden. Die Website wind-data.ch erlaubt namentlich, die energetische Wirtschaftlichkeit für alle Arten von Windenergieanlagen zu berechnen. Generell sollten Kleinwindanlagen nur in besonderen Situationen in Betracht gezogen werden, z.B. wenn kein Anschluss an das Stromversorgungsnetz existiert.

3. Umsetzung

3.3. Kommunale Aufgaben

Die neue Spezialzone muss so gezogen werden, dass die Planung der Windenergieanlagen und der gesamten dafür erforderlichen Infrastruktur darin eingeschlossen werden kann.

Das Raumplanungs- und Baugesetz erlaubt die Bestimmung der obligatorischen Rückzonung in Landwirtschaftszone, falls das Projekt nicht innerhalb von fünf Jahren nach der Genehmigung der Ortsplanungsänderung realisiert wird.

3.5. Verfahrenskoordination für die Realisierung eines Projekts

Für direkt an ihren Standort gebundene Projekte, wie Windparks, erfolgt das Baubewilligungsverfahren gleichzeitig mit dem Verfahren für die Änderung der Ortsplanung.

Dabei muss besonders sorgfältig darauf geachtet werden, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen gewährleistet sind.

Rapport de la commission ad hoc CAH-2024-008 au Grand Conseil

—

Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables [2024-DEEF-25]

1. Cadre de la mission de la commission

La commission ad hoc CAH-2024-008 a été instituée après l'adoption, le 22 mars 2024, du mandat 2023-GC-172 (Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables). Ce mandat appelait à la mise en œuvre de différentes mesures « afin de donner un réel coup d'accélérateur aux développements des infrastructures de production d'énergies renouvelables ».

Au chapitre éolien, le mandat demandait *« de poser des mâts de mesure sur l'ensemble des sites présents au Plan directeur cantonal afin de mesurer concrètement la quantité de vent sur ces sites pour pouvoir déterminer ensuite si l'implantation d'éoliennes est appropriée ou non, compte tenu de la quantité de vent. Nous demandons d'examiner par des mâts de mesure d'éventuels autres sites non présents dans le Plan directeur cantonal, par exemple sur demande des communes concernées, afin d'élargir les zones pouvant potentiellement accueillir les infrastructures éoliennes. »*

Le mandat demandait en outre *« la mise en œuvre d'un comité de pilotage composé de 11 député-e-s, qui devra superviser et contrôler [les] mesures de vents, puis les interpréter, en faisant appel si besoin à des experts externes neutres non liés à des promoteurs énergétiques »*. En lieu et place d'un comité de pilotage, le Conseil d'Etat a proposé au Bureau du Grand Conseil de nommer une commission parlementaire ad hoc. Ce qui fut fait le 24 juin 2024.

Il convient de relever que cette commission ad hoc est un outil informel dans la mesure où la loi ne dispose pas que l'exécution d'un mandat soit accompagnée par un tel organe. Il revient en effet au Conseil d'Etat de prendre les mesures souhaitées, puis de faire rapport au Grand Conseil sur la suite donnée. En l'espèce, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont cependant considéré, compte tenu de la sensibilité politique du sujet et de l'altération de la confiance des communes et des citoyens envers l'Etat, qu'il était justifié qu'une commission parlementaire exerce sa surveillance sur la mise en œuvre de ce mandat.

Réunis le 22 août 2024, les membres de la commission ont considéré que cette dernière ne pouvait que prendre acte des décisions du Conseil d'Etat. Il appartient en effet au pouvoir exécutif d'adjuger le mandat pour la pose des mâts et de négocier le contrat du prestataire. Il sied ici de souligner l'excellente collaboration du Conseil d'Etat, qui a proposé de présenter à la commission le rapport de l'appel d'offres aux marchés publics lancé à la mi-mai 2024, ainsi que la manière dont la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) entendait procéder pour la mesure des vents et la publication des données récoltées. Ces éléments sont rapportés ci-après.

2. L'appel d'offres auprès des entreprises spécialisées

La DEEF a procédé à un appel d'offres aux marchés publics pour la pose de mâts de mesure en date du 15 mai 2024. Elle a été appuyée dans cette démarche par le guichet unique éolien de la

Confédération et un mandataire externe spécialisé dans les marchés publics, M. Patrick Vallat[1]. Le comité de l'appel d'offres était présidé par M. Christophe Aegerter, secrétaire général de la DEEF.

De la présentation qui lui a été faite, la commission retient particulièrement que[2] :

> les développeurs de parcs éoliens n'étaient pas autorisés à déposer une offre ;
> la campagne de mesure pourrait démarrer dès cet automne 2024 et devrait se poursuivre jusqu'à fin 2026, voire fin 2027. Trois à quatre des sept sites figurant au Plan directeur cantonal (PDCant) devraient être mesurés durant la première année, le solde la suivante. Chaque site doit être mesuré sur une durée d'au moins douze mois ;
> le marché portait sur la pose de mâts de 125 mètres (avec variante à 100 mètres) ;
> les données de vents fournies par la prestataire seront publiées par l'Etat sur un site internet dédié ;
> près d'une vingtaine d'entreprises ont téléchargé le dossier d'appel d'offres publiés sur la plateforme simap.ch. Parmi elles, cinq se sont enquis de savoir si elles étaient habilitées à déposer une offre ; toutes cinq ont dû renoncer car associées, de près ou de loin, à des développeurs de projets ;
> deux entreprises ont déposé une offre ;
> l'adjudication a été prononcée en faveur de Meteotest AG ; cette société a non seulement présenté l'offre la plus avantageuse – à 1,827 million de francs –, elle s'est également classée devant sa concurrente sur l'ensemble des critères d'adjudication.

La commission relève le coût relativement élevé de la prestation, qui se situe à quelque 260 000 francs par mât posé. Dans sa réponse au mandat 2023-GC-172, le Conseil d'Etat évoquait un coût estimé par mât à « un peu plus de 100 000 francs ». Il convient cependant de préciser que la Confédération a accepté de financer le processus à hauteur 40% (environ 730 000 francs) et qu'un montant serait facturé au développeur qui choisirait d'installer un parc éolien sur un site testé, étant entendu qu'il lui reviendrait obligatoirement, si l'Etat ne le faisait pas, de procéder aux mesures de vents.

3. Mesure des vents et publication des données.

3.1. Les sites figurant au Plan directeur cantonal (PDCant)

Les lois fédérales sur l'aménagement du territoire[3] (art. 8b) et sur l'énergie[4] (art. 10) contraignent les cantons à délimiter dans leur PDCant les secteurs propices à l'exploitation de l'énergie éolienne.

Pour mémoire, les sept sites éoliens inscrits au PDCant sont :

1. Schwyberg (Planfayon/Plasselb)
2. Collines de la Sonnaz (Belfaux/La Sonnaz/Courtepin/Misery-Courtion)
3. Massif du Gibloux (Sâles/Sorens/Grangettes/Le Châtelard/Villorsonnens/Vuisternens-dt-Romont)
4. Monts de Vuisternens (Siviriez/Vuisternens-dt-Romont/Le Flon)
5. Côte du Glâney (Billens-Hennens/Romont/Siviriez/Ursy)

[1] M. Vallat est initiateur et co-chef de projet de la plateforme nationale officielle simap.ch. Il est également auteur du *Guide romand pour les marchés publics*.
[2] Pour le détail, voir l'annexe *Appel d'offres auprès des entreprises spécialisées en campagne de mesures éoliennes.*(NB : seulement en français)
[3] RS 700
[4] RS 730

6. Autour de l'Esserta (Sâles/Vaulruz/Vuisternens-dt-Romont/La Verrerie)
7. Surpierre-Cheiry (Prévondavaux/Surpierre)

Le choix des sites est notamment basé sur les données de l'Atlas des vents de la Suisse[5], selon lequel les zones retenues offrent un haut potentiel éolien. Le processus désormais lancé permettra de confirmer ou d'infirmer ce potentiel. Il convient de relever que si la vitesse du vent est un critère de sélection important, il n'est cependant pas, et de loin, le seul[6].

Notons encore qu'en sus des critères imposés par le cadre légal fédéral (aménagement du territoire, protection de l'environnement ou du paysage notamment), le canton de Fribourg en a fixé deux supplémentaires propres : le périmètre d'un parc éolien ne doit pas entrer en conflit avec un site d'importance nationale ou cantonale et chaque parc, pour éviter le mitage du territoire, doit compter au minimum six éoliennes. Il faut relever ici que ces deux critères pourraient être remis en question par le Comité de pilotage (CoPil) institué dans le cadre de l'exécution du mandat 2022-GC-63 et qui a pour mission « de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des meilleurs sites, dans le respect des procédures légales ».

3.2. Procédure

Les communes concernées avaient jusqu'à la fin du mois d'août pour se déterminer sur la pose d'un mât sur leur territoire. En cas de refus des communes, les mâts seront installés sur d'autres parcelles, appartenant soit à l'Etat, soit à la Confédération ou à des privés. Il est précisé que, selon les dispositions fédérales – loi sur l'énergie[7] (art. 14) et ordonnance sur l'énergie[8] (art. 9a) –, aucune mise à l'enquête n'est nécessaire pour la pose de mâts de mesure.

Comme indiqué plus haut, la campagne de mesure pourrait débuter cet automne encore et se poursuivre jusqu'à fin 2026, voire fin 2027.

Des mesures seront effectuées toutes les dix minutes. Les données relatives à chaque site seront ensuite publiées sur un site internet dédié, accessible au public. Un calcul du productible, soit de la quantité d'électricité que devrait théoriquement produire le parc éolien, sera également réalisé.

Pour l'heure, seuls les sites figurant au PDCant feront l'objet de mesures. Conformément à la teneur du mandat 2023-GC-172, d'autres sites pourraient être examinés, « par exemple sur demande des communes concernées ». Selon la DEEF, il n'est cependant pas adéquat d'explorer de nouvelles zones tant que le CoPil éolien n'a pas confirmé les deux critères cantonaux mentionnés au point 3.1. La commission retient par ailleurs que si de nouveaux sites devaient faire l'objet de mesures, il serait possible de le faire sans procéder à un nouvel appel d'offres jusqu'à potentiellement trois mâts supplémentaires.

4. Situation actuelle

La commission estime qu'il est important de souligner que, à ce jour, aucun projet de développement d'un parc éolien n'est à l'étude dans le canton. Et aucun ne saurait l'être tant que des mesures de vents ne confirment pas ce qui est envisagé dans le PDCant. Ainsi, aucune localisation précise d'éoliennes n'est fixée ; il ne s'agit pour l'heure que de projections. Il reviendra

[5] L'Atlas des vents de la Suisse renseigne sur la moyenne annuelle modélisée de la vitesse et de la direction du vent à cinq hauteurs différentes au-dessus du niveau du sol (50 m, 75 m, 100 m, 125 m et 150 m).
[6] Pour le détail, voir PDCant, Section C/T121 Energie éolienne, en annexe à ce rapport.
[7] RS 730.0
[8] RS 730.01

aux développeurs de projets, en fonction des données récoltées, de déterminer la position précise des éoliennes.

Il convient également de rappeler qu'un parc éolien ne peut pas se développer sans l'accord de la commune, responsable de l'aménagement de son territoire. L'Etat aurait certes la possibilité d'établir un plan d'affectation cantonal, considérant qu'un parc éolien répond à un intérêt cantonal ou national reconnu. Mais le Conseil d'Etat a indiqué qu'il ne privilégierait pas cette voie.

5. Poursuite des travaux

Le mandat 2023-GC-172 demande à la commission de « superviser », de « contrôler » et d'« interpréter » les mesures de vents qui seront effectuées. Cette dernière continue dès lors à accompagner le Conseil d'Etat dans l'exécution du mandat et rapportera au Grand Conseil lorsqu'elle disposera des éléments nécessaires. Elle se réunira selon les besoins nécessaires, au fur et à mesure des résultats obtenus.

—

T121. Energie éolienne

Instances concernées

Instance de coordination : SdE

Instances cantonales : SeCA, SEn, SFN

Autres cantons : BE, VD

Confédération : OFEV, OFEN, OFAC, Skyguide, OFCOM, MétéoSuisse, DDPS

Voir aussi

Fiches de projet :

Site éolien « Schwyberg »

Site éolien « Collines de la Sonnaz »

Site éolien « Massif du Gibloux »

Site éolien « Monts de Vuisternens »

Site éolien « Côte du Glâney »

Site éolien « Autour de l'Esserta »

Site éolien « Surpierre-Cheiry »

1. Objectifs

- Encourager la diversification énergétique en privilégiant les énergies renouvelables.
- Se conformer aux principes et objectifs de la Conception de l'énergie éolienne fédérale (28 juin 2017).
- Produire 160 GWh d'énergie éolienne par an d'ici 2030.
- Favoriser le développement de parcs éoliens dans des secteurs tenant compte des dimensions sociétales, techniques, économiques et environnementales.

2. Principes

- Concentrer les éoliennes de plus de 30 m de hauteur totale en parcs éoliens d'au minimum 6 éoliennes.
- Implanter tout parc éolien dans l'un des sites favorables retenus par la planification cantonale :
  - Schwyberg ;
  - Collines de la Sonnaz ;
  - Massif du Gibloux ;
  - Monts de Vuisternens ;
  - Côte du Glâney ;
  - Autour de l'Esserta ;
  - Surpierre-Cheiry.
- Etablir le périmètre précis d'un parc éolien en reprenant les critères d'aptitude ayant servi à définir les sites.

- Le périmètre précis d'un parc éolien doit être situé prioritairement dans la zone potentielle de développement éolien indiquée dans la fiche de projet et respectant les critères suivants :
  - à plus de 300 m de bâtiments habités hors de la zone à bâtir, à plus de 300 m d'une zone à bâtir de degré de sensibilité III et à plus de 500 m d'une zone à bâtir de degré de sensibilité II ;
  - à plus de 15 m de plans d'eaux, cours d'eaux et zones de protection des eaux souterraines S1 et S2. En l'occurrence, une distance de 45 m a été prise en compte pour les 7 sites retenus ;
  - hors des inventaires fédéraux :zones alluviales, hauts et bas marais, sites marécageux, réserves d'oiseaux aquatiques et migrateurs, sites de reproduction des batraciens, prairies et pâturages secs, paysage d'importance nationale (Inventaire fédéral des paysages IFP) pour lequel des exceptions sous conditions particulières peuvent être admises, sites construits à protéger d'importance nationale (Inventaire fédéral ISOS), voies de communication historiques de la Suisse (Inventaire fédéral IVS) d'importance nationale, districts francs, zones protégées Ramsar (particulièrement oiseaux, chauves-souris) ;
  - hors des inventaires cantonaux ou des objets à protéger :sites de reproduction des batraciens, bas-marais, prairies sèches et pâturages, zones alluviales, réserves forestières, zones de protection de la nature, zones de protection des paysages et des territoires ;
  - hors des secteurs de danger naturel de degré élevé ;
  - à un minimum de 700 m de points d'émission ou de réception de servitudes radioélectriques ;
  - à un minimum de 5'000 m des balises pour la navigation aérienne civile ;
  - à un minimum de 5'000 m des points radar pour la navigation aérienne militaire ;
  - hors de limites d'obstacles des aérodromes et des terrains d'aviation ;
  - hors des zones IBA (Important Bird Area) définies par ASPO/BirdLife ;
  - hors des secteurs réservés par le canton pour l'exploitation de matériaux ;
  - à un minimum de 30 m des gazoducs à haute tension et à 250 m des stations à gaz servant à réduire la pression.

- Affiner le périmètre précis d'un parc éolien en prenant en compte au mieux les critères d'évaluation ci-dessous, ayant aussi servi à évaluer les sites :
  - la distance aux bâtiments habités hors zone à bâtir et aux zones à bâtir ;
  - la distance par rapport aux installations de radars civils et militaires et l'évaluation de la visibilité du parc éolien aux installations (ligne de visée) ;
  - la distance par rapport aux infrastructures publiques ;
  - la vitesse moyenne de vent ;
  - la distance à un poste de raccordement électrique ;
  - la qualité des accès au site ;
  - la variété des biotopes pour la faune et la flore (milieux naturels en fonction de la sensibilité des biotopes) ;
  - les couloirs à faune ainsi que leurs fonctionnalités ;
  - l'impact sur les oiseaux nicheurs en tenant compte de la variété des espèces, de leur sensibilité aux éoliennes, et de leur classement en tant qu'espèces prioritaires ou menacées ;
  - l'impact sur les oiseaux migrateurs en tenant compte de la variété des espèces et de la sensibilité des espèces d'importance nationale aux éoliennes ;
  - l'impact sur les chauves-souris en tenant compte de la variété des espèces, de leur sensibilité par rapport aux éoliennes et également de leur classement en tant qu'espèces prioritaires ou menacées ;
  - l'impact sur le paysage en fonction de son degré actuel d'anthropisation ;
  - la rareté du paysage et les éléments identitaires et endémiques qui le composent (typicité).

- Affiner le périmètre précis d'un parc éolien en tenant compte des critères complémentaires suivants dans la pesée des intérêts :
  - les fonctions de la forêt (si tel est le cas) :biologie, protection, paysagère, loisirs ;
  - les distances aux forêts ;
  - les objets naturels et culturels protégés (haies, bosquets) ;
  - les sites pollués ;

- un impact sur les habitats d'espèces sensibles et les aires de rassemblement et corridors de migration ;
- les géotopes d'importance régionale ;
- les sites et objets protégés d'importance régionale ou locale (inventaire fédéral ISOS et répertoire des biens culturels RBC) ;
- les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale (inventaire fédéral IVS) ;
- les sites archéologiques ;
- les biotopes d'importance locale.

- Démontrer par une pesée des intérêts sur la base de critères objectifs que l'installation d'éoliennes en forêt est imposée par sa destination.

- Evaluer les possibilités réelles de compenser les habitats d'espèces sensibles lorsqu'ils sont compromis (emplacement concret, faisabilité juridique, technique et économique).

- Démanteler autant que possible voire redimensionner les voies d'accès créées pour le chantier et en limiter l'utilisation au strict nécessaire.

- Coordonner la planification éolienne avec la planification des réseaux de transport et de distribution d'électricité afin de pouvoir intégrer la production de courant renouvelable dans le réseau.

Petites éoliennes

- Autoriser les éoliennes de moins de 30 m de hauteur totale en dehors des zones à bâtir uniquement si elles remplissent l'ensemble des conditions suivantes :
  - conformité du lieu de l'installation avec le principe P6 de la Conception énergie éolienne de la Confédération ;
  - l'installation est destinée à une maison non raccordée ou non raccordable au réseau électrique existant ;
  - la production d'énergie attendue est, sur une période de 15 ans, au moins deux fois plus élevée que l'énergie grise nécessaire à la réalisation de l'installation ;
  - les critères environnementaux définis pour les grandes éoliennes sont respectés et font l'objet d'une notice d'impact sur l'environnement.

3. Mise en œuvre

3.1. Tâches cantonales

› Le Service de l'énergie (SdE) :

- › évalue tous les 10 ans le concept éolien pour juger si les objectifs de production sont à adapter et si les sites retenus sont toujours d'actualité.

› Le groupe de travail des services de l'Etat concernés par la thématique éolienne :

- › planifie de nouveaux secteurs si l'objectif énergétique n'a pas été atteint alors que les 7 sites ont été réalisés ou qu'il a été démontré que certains ne pouvaient pas l'être.

› Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) :

- › assure une coordination avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et Skyguide pour la coordination avec la sécurité aérienne ;
- › assure une coordination avec l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pour l'exploitation des réseaux de télécommunication et avec l'Office de météorologie et de climatologie (Météosuisse).

3.3. Tâches communales

Conséquences sur le plan d'aménagement local

› Plan directeur communal :

- › Reporter les accès et les mesures de compensation au plan directeur communal lors de la révision générale du PAL.

› Plan d'affectation des zones :

- › Affecter l'ensemble du parc éolien, y compris la desserte interne, en zone spéciale en distinguant les secteurs constructibles des inconstructibles.

› Règlement communal d'urbanisme :

- › Indiquer dans un article les prescriptions de construction adéquates par rapport au projet envisagé.
- › Indiquer dans cet article l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail s'il n'est pas possible de définir une règlementation suffisante dans le plan d'aménagement local. Si un plan d'aménagement de détail

est rendu obligatoire, en définir les objectifs dans le règlement communal d'urbanisme.

› Rapport explicatif :

› Apporter, pour le périmètre de la mise en zone, les justifications de la prise en compte de l'ensemble des critères figurant dans la rubrique « principes ».

3.5. Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet

Éléments à fournir lors de l'examen préalable de la modification du plan d'aménagement local

› Rapport d'impact sur l'environnement.

Coordination des procédures

› Mises à l'enquête simultanée à la modification du plan d'aménagement local (incluant la création du plan d'aménagement de détail) des éléments suivants :

› première demande de permis de construire des éoliennes ;

› demande de permis pour une éventuelle route d'accès ;

› étude d'impact sur l'environnement ;

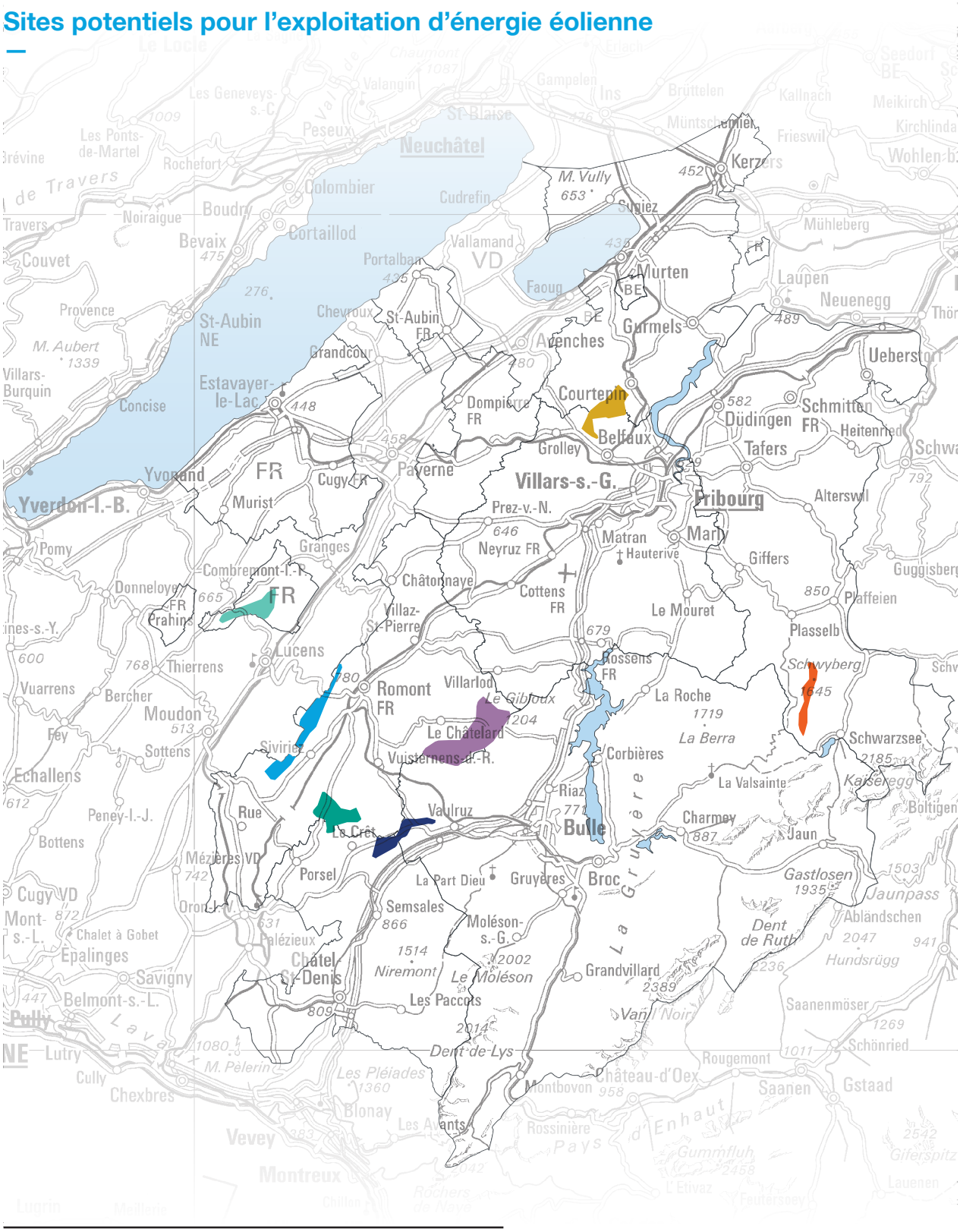
› demande pour un éventuel défrichement ;

› demande de permis de construire éventuelle pour la création d'un poste d'injection du courant (si situé hors zone spéciale) ;

› demande d'approbation des plans pour le raccordement électrique (procédure fédérale ESTI) ;

› mesures de compensation.

Sites potentiels pour l'exploitation d'énergie éolienne



Légende

–

- Autour de l'Esserta
- Collines de la Sonnaz
- Côte du Glâney
- Massif du Gibloux
- Monts de Vuisternens
- Schwyberg
- Surpierre-Cheiry

km

0 2.5 5

Source :swisstopo, Etat de Fribourg

Références

Rapport n°160 du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la planification énergétique du canton de Fribourg (nouvelle stratégie énergétique), 2009.

Plan sectoriel de l'énergie, Etat de Freiburg, Service de l'énergie, 2017.

Etude pour la définition des sites éoliens, Etat de Fribourg, 2017.

Guide de planification des parcs éoliens, Etat de Fribourg, 2018.

Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg, Etat de Fribourg, Service de l'énergie, 2014.

Participants à l'élaboration

SdE, SEn, SFN, SeCA

1. Objectifs

La stratégie énergétique de la Confédération prévoit que l'énergie éolienne couvrira environ 7 % de la consommation d'électricité de la Suisse d'ici 2050, soit 4 TWh. En 2035, on table sur une production de 1.5 TWh obtenue avec environ 375 turbines. Selon le nouveau concept éolien de la Confédération, Fribourg pourrait produire entre 250 et 650 GWh par an d'ici 2050. L'élaboration de la stratégie énergétique cantonale à l'horizon 2030, dont les objectifs ont été fixés par le Conseil d'Etat le 29 septembre 2009 et qui vise à atteindre la société à 4000 Watts d'ici 2030, est en adéquation avec les objectifs visés par la Confédération. Cette stratégie précise le rôle des différents agents énergétiques renouvelables dans le canton de Fribourg, notamment celui de l'énergie éolienne à hauteur de 160 GWh/an.

Dans le canton de Fribourg, une première analyse du potentiel de développement des installations éoliennes a mené à l'inscription de sept sites dans le plan directeur cantonal adopté en 2002 (Schwyberg, Salette, Corbettaz, Les Plannes, Euschelspass, Vounetz, Gros Plané). Suite au développement technologique de l'énergie éolienne et à la réévaluation de certains critères, un nouveau catalogue de critères a été établi en 2008 et documenté dans le cadre du concept pour l'énergie éolienne du canton de Fribourg. Le plan directeur cantonal a été adapté en conséquence :deux sites ont été jugés favorables (Schwyberg et Les Paccots) et six sites ont été inscrits comme nécessitant des analyses complémentaires.

En 2009, la Stratégie énergétique cantonale a désigné le Schwyberg comme prioritaire. Une nouvelle évaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg a été réalisée en 2014 afin de mieux prendre en compte l'évolution technologique des éoliennes depuis 2008 et l'application des dispositions légales dans les domaines concernés (aménagement du territoire, constructions et infrastructures, patrimoine et sites protégés, nature et paysage, environnement, forêts, faune, avifaune, lacs et cours d'eau, armée, aviation et météorologie). Les zones potentiellement favorables aux éoliennes avaient été retenues uniquement si elles respectaient les exigences liées aux autres politiques sectorielles, mais sans procéder à une pesée des intérêts.

En 2016, pour se conformer à la nouvelle exigence fédérale d'inscrire les projets ayant une incidence importante sur le territoire et l'environnement dans le plan directeur cantonal, le canton a souhaité cadrer davantage le développement futur de l'éolien en procédant à une planification fine des sites les plus propices au développement de l'éolien.

Pour diminuer leur impact tant paysager qu'environnemental et pour utiliser le sol de manière mesurée, le canton souhaite que les éoliennes soient regroupées en un nombre limité de parcs. Un groupe de travail, formé de représentants des services de l'énergie, des forêts et de la faune, de la nature et du paysage, de l'environnement et des constructions et de l'aménagement, a défini les sites favorables à l'implantation de parcs éoliens en tenant compte de critères d'exclusion (présentés dans le plan directeur cantonal comme critères d'aptitude) et de critères d'évaluation, afin que tous les intérêts en présence soient pris en compte.

Une démarche participative a été mise en place afin de permettre aux acteurs du territoire cantonal (communes, associations, société électrique) qui le souhaitaient, d'orienter et de commenter les critères d'évaluation mis en place ainsi que leur pon-

dération. A travers cette démarche, l'évaluation des sites potentiels a pu être réalisée. Chaque site a reçu une note d'évaluation pondérée. Le classement des sites a été réalisé, du mieux au moins bien noté.

Grille d'évaluation des sites éoliens :

Nom du site	Note pondérée finale	Note pondérée NAT	Note pondérée TEC	Note pondérée SOC	Note pondérée ECO
Mont Gibloux	2.18	1.97	2.66	2.47	1.78
Monts de Vuisternens	2.09	2.19	2.85	1.30	2.09
Côte du Glaney	2.08	2.17	2.60	1.65	1.90
Schwyberg	2.00	1.32	2.69	3.00	1.44
Collines de La Sonnaz	1.99	1.94	2.08	2.25	1.70
La Berra (abandonné)	1.95	1.21	2.62	3.00	1.44
Surpierre-Cheiry	1.91	1.95	2.28	2.08	1.30
Autour de l'Esserta	1.88	1.91	2.81	1.61	1.28

A l'exception des deux derniers sites du classement, pour les raisons invoquées ci-dessous, tous les sites ainsi retenus ont fait ensuite l'objet d'analyses plus approfondies afin de confirmer ou non leur crédibilité.

Skyguide a évalué ces 7 sites au regard de la navigation aérienne ainsi que des installations de communication et de surveillance. Skyguide a approuvé lesdits sites éoliens simultanément, avec pour certains d'entre eux des conditions à leurs réalisations. Les analyses démontrent que les installations de Météosuisse ne sont pas impactées par les 7 sites retenus.

Le DDPS a également été consulté. Il ressort que pour les 7 sites retenus, des conditions spécifiques à leur réalisation ont été formulées, sans que celles-ci remettent en question leur intégration au plan directeur. L'examen définitif du Département fédéral interviendra lorsque les projets seront en phase de planification avancée (emplacement des éoliennes, orientation des éoliennes, matériaux et équipements utilisés).

Pour Skyguide et le DDPS, les conditions formulées ont été reprises dans les fiches projets.

En parallèle, lesdits sites ont fait l'objet d'une expertise sur les oiseaux nicheurs, migrateurs et les chauves-souris. Le site de la Berra a été jugé très problématique selon cette analyse et le comité de pilotage a décidé de le sortir des sites inscrits dans le plan directeur cantonal. Les 5 autres sites font l'objet de certaines recommandations (voir les fiches de projet dans le plan directeur cantonal et le Guide de la planification des parcs éolien, SdE, juin 2018 et les fiches de projet dans le plan directeur cantonal). Afin d'assurer l'atteinte des objectifs de production d'énergie, il a été décidé de faire figurer au plan directeur cantonal 2 sites supplémentaires a posteriori. Il s'agit des sites de « Surpierre-Cheiry » et « Autour de l'Esserta » ; ceux-ci n'ayant pas fait l'objet du même niveau d'analyse, leur état de coordination est « en cours ».

> Voir fiche de projet « Site éolien « Schwyberg » »

En date du 26 octobre 2016, le Tribunal Fédéral a rendu sa décision sur le parc éolien du Schwyberg. Le recours portait sur les éléments suivants :manque de coordination pour la protection du paysage avec les cantons voisins, notamment Berne ;pesée des intérêts jugée insuffisante, notamment dans la prise en compte d'emplacements alternatifs :proximité avec des marais protégés d'importance nationale ;violation des normes concernant la protection de la nature, des animaux et du paysage.

Seuls les sites inscrits dans le plan directeur cantonal peuvent faire l'objet de procédure de mise en zone et de demande de permis de construire. Ils suffisent à priori à atteindre l'objectif énergétique visé.

Les sites retenus ne sont pas encore des périmètres précis de parcs éoliens, mais des sites à affiner ensuite par des projets (voir fiches de projet).

Aucune éolienne ne peut être implantée hors des sites. Cela ne concerne pas les accès pour desservir le parc et relier les installations.

2. Principes

La notion de parc éolien est quelque peu subjective et dépend notamment du paysage (topographie, végétation, infrastructure). On la décrit usuellement comme un groupe de grandes éoliennes délivrant une quantité d'énergie globale supérieure à 10 GWh par an et présentant une distance maximale entre deux éoliennes inférieure ou égale à 1.5 km. Un site ne pouvant proposer un minimum de 6 éoliennes doit être abandonné.

Les critères reproduit dans le texte sont issus de l'étude et ont servi à définir les sites récoltant les meilleures notes dans l'évaluation. A noter qu'il est obligatoire de situer tout projet de parc dans un des sites retenus. Le respect des critères ne suffit pas.

Les critères d'aptitude sont essentiellement une reformulation des critères d'exclusion de l'Evaluation du potentiel éolien de 2014. Ils se fondent sur des bases légales en vigueur. Pour minimiser tant que possible les impacts potentiels des éoliennes, il a été choisi d'exclure un certain nombre de secteurs naturels d'importance fédérale ou cantonale de la planification plutôt que de confronter par une pesée des intérêts la préservation à la production d'énergie renouvelable.

Les critères d'évaluation sont ceux qui ont été pondérés dans l'étude de 2017 afin de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence.

La pesée des intérêts a été faite sur des secteurs géographiques larges. Par conséquent, le dossier de modification du plan d'aménagement local devra apporter, pour le périmètre de la mise en zone, les justifications de la prise en compte de l'ensemble des critères ayant servi à définir les sites potentiels pour le développement de parc éolien. Au surplus, d'autres critères qui n'ont pas été pris en compte dans la définition des sites doivent être considérés pour la définition des périmètres de parc éolien.

Les zones IBA (Important Bird Area) s'inscrivant en partie sur le canton de Fribourg sont la zone de Grosses Moos und Stausee Niederried, celle de Gurnigel-Gantrisch et celle du Pays-d'Enhaut.

La distance aux infrastructures publiques, à savoir aux autoroutes, routes principales, réseau ferroviaire CFF et lignes électriques principales, a pour objectif de préserver la sécurité de ces biens et des personnes d'éventuelles projections de débris de pale ou de chute d'éolienne. De tels risques demeurent toutefois extrêmement faibles.

Le critère de l'anthropisation du site juge si un paysage contient déjà des infrastructures de mobilité ou énergétiques visibles de loin, ce qui implique qu'une nouvelle infrastructure peut y être envisagée sans modifier pour autant le paysage de manière forte.

Il est renvoyé à l'étude pour l'explication détaillée de l'ensemble des critères.

› Voir thème « Réseaux d'énergie »

La coordination de la planification des réseaux de transport et de distribution d'électricité avec le développement de la production d'électricité décentralisée, notamment éolienne, est cruciale afin de pouvoir intégrer la production de courant renouvelable dans un réseau dit « intelligent ».

Les petites éoliennes sont définies par une norme IEC (International Electrotechnical Commission) et ont en général une hauteur totale inférieure à 30 m. Elles doivent en premier lieu se conformer au principe P6 de la Conception énergie éolienne de la Confédération. Elles doivent ensuite respecter les mêmes critères environnementaux que les grandes éoliennes, mais doivent en plus faire l'objet d'une démonstration de leur rentabilité énergétique. Le site internet wind-data.ch permet notamment d'effectuer le calcul du rendement énergétique pour tous les types d'éoliennes. En règle générale, les petites éoliennes ne doivent entrer en ligne de compte que dans des situations particulières, p. ex. en cas d'absence de raccordement au réseau électrique.

3. Mise en œuvre

3.3. Tâches communales

La nouvelle zone spéciale sera définie de façon à permettre la planification des éoliennes et de l'ensemble des infrastructures nécessaires à l'intérieur de celles-ci.

La LATeC permet de fixer un retour obligatoire en zone agricole si le projet n'est pas réalisé dans les 5 ans après l'approbation de la modification du plan d'aménagement local.

3.5. Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet

Pour les projets directement liés à leur destination, tels que les parcs éoliens, la procédure de permis de construire se fait simultanément à la procédure de modification du plan d'aménagement local.

Il s'agit d'être particulièrement attentif à ce que les mesures compensatoires éventuelles soient assurées.

APPEL D'OFFRES AUPRÈS DES ENTREPRISES SPÉCIALISÉES EN CAMPAGNE DE MESURES ÉOLIENNES

SELON L'AMP-OMC 2012, L'AIMP 2019 ET LA LÉGISLATION FRIBOUGEOISE SUR LES MARCHÉS PUBLICS

Patrick Vallat
Expert en marchés publics, initiateur du SIMAP.CH et auteur du Guide romand

Le 22 août 2024

PRINCIPES DE BASE

- Concurrence saine et efficace axée sur la qualité et l'innovation
- Égalité de traitement et non discrimination des soumissionnaires
- Impartialité et objectivité de l'adjudication
- Transparence des procédures et des décisions, tout en préservant la confidentialité
- Lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt
- Utilisation des deniers publics qui soit économique et qui ait des effets économiques, sociaux et écologiques durables
- Négociation interdites *
- Protection juridique des soumissionnaires (recours) **

* *Négociations admises uniquement en procédure de gré à gré / gré à gré comparatif selon l'AIMP 2019*

** *Pas de recours lors d'une adjudication de gré à gré ou de gré à gré comparatif selon l'AIMP 2019*

CONDITIONS D'APPEL D'OFFRES

1. Au vu du montant supérieur à CHF 350'000.— HT, le marché était ouvert à la concurrence au niveau international
2. Consortium constitué d'un spécialiste en mesures de vent et d'une entreprise spécialisée dans la pose de mâts de mesures, inscrits au RC et possédant au moins une référence récente (< 5 ans) et au moins équivalente
3. Les développeurs de parcs éoliens n'étaient pas autorisés à déposer une offre. Ce qui signifie que le soumissionnaire et ses éventuels sous-traitants seront neutres et indépendants, durant tout la période des mesures, de toutes entreprises susceptibles de réaliser par la suite le ou les parcs éoliens
4. La responsabilité de l'entreprise adjudicataire est engagée en ce qui concerne non seulement la fiabilité des données et du résultat, mais également en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et le trafic d'influence
5. La durée de la campagne devrait être jusqu'à fin décembre 2026, voire fin 2027, mais la localisation exacte des sites de mesures éoliennes envisagés n'est pas encore arrêtée
6. A part les démarches administratives nécessaires pour la pose des mâts qui seront sous la responsabilité de l'Etat, l'offre financière inclut toutes les démarches et travaux pour la remise du rapport du résultat des mesures de vent, y compris les séances de coordination et publiques, la détermination des sites et la gestion du projet
7. Une variante d'offre avec des mâts à 100 m au-lieu de 125 m devait également être fournie, ainsi qu'une variante d'offre en cas d'achat des mâts plutôt qu'une location

EXIGENCES TECHNIQUES ESSENTIELLES

1. **Mâts de mesure de 125 mètres avec variante de mâts à 100 mètres complétés de mesures LiDAR (matériel de mesure permettant l'envoi d'un faisceau lumineux invisible par l'homme, de déterminer la vitesse du vent à différentes altitudes), ceci selon les sites retenus**
2. **Les mâts seront équipés avec des instruments de mesure conformes aux Normes IEC 61400-12-1:2022** (*Wind energy generation systems - Part 12-1: Power performance measurements of electricity producing wind turbines*)
3. **Les relevés et analyses doivent respecter les normes internationales des mesures de vent et les conditions météorologiques du Canton de Fribourg**
4. **Idéalement au moins 4 sites doivent pouvoir être mesurés en même temps sur une durée d'au moins 12 mois**
5. **Le prestataire devra fournir à l'Etat les données de vents afin que ce dernier puisse les publier en direct sur un site internet dédié, avec transmission de valeurs moyennes sur dix minutes, à l'heure, la journée, la semaine et le mois**

COMITÉ DE L'APPEL D'OFFRES

Avec droit de vote	Fonction
M. Christophe Aegerter	Secrétaire général de la DEEF
Mme Cécile Kalbfuss	Juriste au Service de l'énergie de la DEEF
M. Patrick Vallat	Expert en marchés publics, Vallat Partenaires SA

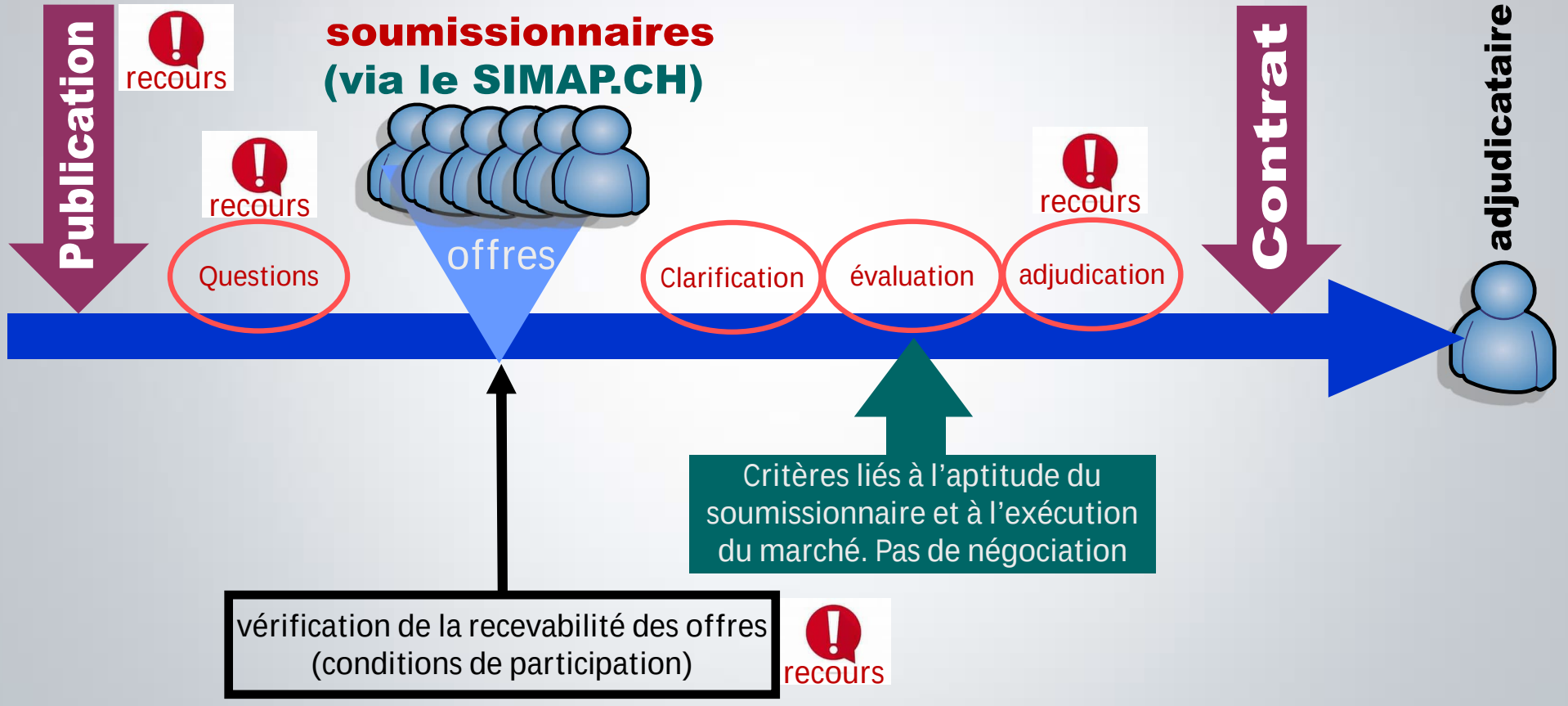
Sans droit de vote	Fonction
M. Serge Boschung	Chef du Service de l'énergie de la DEEF
Mme Saskia Bourgeois	Spécialiste Energies renouvelables – Energie Eolienne auprès de l'OFEN

Son rôle consistait à fournir les documents nécessaires à une mise en concurrence efficace, à fixer les critères d'adjudication, à valider le dossier d'appel d'offres, à publier l'appel d'offres via le site SIMAP.CH, à répondre aux questions des soumissionnaires, à procéder à l'ouverture des offres, à procéder aux démarches de clarification par écrit des offres, à apprécier les offres, à désigner le lauréat et à valider la décision d'adjudication

CALENDRIER

Libellé	Délai
Séances préparatoires	Le 11 avril 2024 et par visioconférences
Date de publication sur simap.ch	Le mercredi 15 mai 2024
Délai pour le dépôt des questions	Mercredi soir 29 mai 2024 au plus tard
Réponses de l'adjudicateur	Vendredi 7 juin 2024 au plus tard
Délai pour le dépôt des offres	Jeudi 27 juin 2024 à 11h30
Démarches par écrit de clarification des offres	D'ici le vendredi 12 juillet 2024
Séance du Comité d'évaluation	Lundi 15 juillet 2024 de 09h00 à 12h00
Date de la décision d'adjudication	Le 19 juillet 2024
Discussion et signature du contrat *(sous réserve)*	D'ici fin septembre 2024
Début envisagé des prestations	Début octobre 2024

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE



CRITÈRES D'ADJUDICATION

Critères	Pondération
Offre financière	40%
Organisation du soumissionnaire • **Planification du marché = 5%** • **Organisation et répartition des responsailités = 5%** • **Personnes-clés prévues pour l'exécution des prestations = 10%** • **Mode opératoire d'exécution du marché = 15%**	35%
Références	20%
Développement durable	5%

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION MULTICRITÈRES

		OFFRE FINANCIÈRE			ORGANISATION			RÉFÉRENCES			DÉVELOPPEMENT DURABLE				
Soumissionnaire	Montant TTC	Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points	TOTAL	CLASSEMENT
Meteotest AG	CHF 1 827 417.00	5.00	40.00	200.00	3.93	35.00	137.50	4.50	20.00	90.00	2.50	5.00	12.50	440.00	1
WindMess GmbH	CHF 2 604 168.00	2.46	40.00	98.48	3.50	35.00	122.50	3.00	20.00	60.00	0.00	5.00	0.00	280.98	2

MERCI

de votre attention



Bericht 2024-DEEF-34

10. September 2024

—

Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2022-GC-157 Berset Christel / de Weck Antoinette.

Inhaltsverzeichnis

—

1	**Zusammenfassung des Postulats**	**2**
2	**Einleitung**	**2**
3	**Gutachten und Antworten auf die Fragen des Postulats 2022-GC-157**	**3**
4	**Analyse und Schluss des Staatsrats**	**4**

1 Zusammenfassung des Postulats

—

Mit dem am 9. September 2022 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossrätinnen Christel Berset und Antoinette de Weck zusammen mit 28 Mitunterzeichnenden, dass der Staatsrat einem unabhängigen externen Experten eine Administrativuntersuchung in Auftrag gibt, ohne die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) dazu anzuhören. Im Rahmen dieser Untersuchung soll die Unabhängigkeit der Firma ennova SA geprüft werden, die mit der Ausarbeitung des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) beauftragt worden war. Ihre Forderung begründen die Grossrätinnen damit, dass es ihrer Meinung nach verschiedene Fakten und Hinweise gibt, die zeigen, dass die genannte Firma Windenergieprojekte entwickelte, während sie den Auftrag des Kantons ausführte, und dass sie diese Entwicklungstätigkeit auch danach fortsetzte. Demnach schien die ennova SA direkt an der Entwicklung von Standorten beteiligt zu sein, die als Windenergiegebiete für den kantonalen Richtplan in Frage kamen. Sie konnte also ein Interesse daran haben, ihren Auftrag als Expertin zu nutzen, um die Kriterien und ihre Gewichtung so zu beeinflussen, dass die von ihr erkundeten Standorte in den KantRP aufgenommen werden. Aufgrund dieser Feststellungen verlangen die Grossrätinnen Berset und de Weck eine Administrativuntersuchung, die eine Reihe von Fragen beantwortet, die das Verfahren des Staats zur Prüfung der Unabhängigkeit von externen Experten sowie das Verfahren für die Erteilung des Auftrags an die ennova SA im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungswesen betreffen.

2 Einleitung

—

Der Staatsrat ruft in Erinnerung, dass die Windenergieplanung einer Anforderung des Bundes entspricht. Der Staat hatte namentlich die Pflicht, gestützt auf die Kriterien des Bundes und die von Bund genehmigten Kriterien des Kantons Gebiete zu bestimmen, die sich für die Prüfung von Windparks eignen, und sie in den kantonalen Richtplan aufzunehmen.

Zu diesem Zweck hat der Staat im Jahr 2015 eine Arbeitsgruppe (AG) aufgestellt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der folgenden Dienststellen des Kantons zusammensetzt (gemäss deren Bezeichnung im Jahr 2015): das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das Amt für Umwelt (AfU), das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA), das Amt für Natur und Landschaft (ANL) und das Amt für Energie (AfE). Der Vorsteher des AfE hatte den Vorsitz dieser Arbeitsgruppe inne.

Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, dem Lenkungsausschuss für die Revision des kantonalen Richtplans (LA) bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten.

Der LA unter dem Vorsitz des Direktors der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) (gemäss ihrer Bezeichnung im Jahr 2016) setzte sich aus der Direktorin der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), dem Direktor der VWD, den Oberamtmännern des Greyerz- und des Saanebezirks, zwei Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands und der Kommunikationsbeauftragten der RUBD zusammen.

Der LA hatte den Auftrag, die Entwicklung der Arbeiten an den betroffenen Themen zu überwachen und die verschiedenen Projektblätter zu validieren, bevor der revidierte kantonale Richtplan dem Staatsrat vorgelegt wird.

Der LA hat Ende 2016 (das heisst vor Antritt der neuen Regierung) das Projektblatt zum Windenergiegebiet «Côte du Glaney», im Januar 2017 die Blätter zu den Gebieten «Collines de la Sonnaz», «Monts de Vuisternens» und «Massif du Gibloux» und im April 2017 die Projektblätter zu den Gebieten «Schwyberg», «Autour de l’Esserta» und «Surpierre-Cheiry» genehmigt.

Aufgrund der Bedeutung und Komplexität des Themas liess sich die Arbeitsgruppe bei ihren Arbeiten von verschiedenen spezialisierten Ingenieurbüros begleiten, denen sie die Ausarbeitung von spezifischen Studien übertragen hat. Die Wahl der Auftragnehmer wurde von der Arbeitsgruppe getroffen.

Dies ist der Rahmen, in dem die Firma ennova SA im Januar 2016 mit einem Auftrag in die Arbeiten einbezogen wurde. Unter der Aufsicht der Arbeitsgruppe hat die Firma namentlich Studien im Zusammenhang mit der Windenergieplanung aufgestellt und die Koordination mit anderen Leistungserbringern gewährleistet.

3 Gutachten und Antworten auf die Fragen des Postulats 2022-GC-157 —

Der Staatsrat hat das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne (UNIL) damit beauftragt, ein Gutachten über die Punkte aufzustellen, die im Rahmen des Postulats vorgebracht wurden. Das unabhängige Gutachten wurde von Professorin Sophie Weerts (Verantwortliche UER – öffentliches Recht und Regulierung) mit der Unterstützung von Professorin Odile Amman (Ecole de droit der Universität Lausanne, Centre de droit public) erstellt und befasste sich mit allen Fragen, die von den Grossrätinnen Berset und de Weck gestellt wurden.

Der Staatsrat stellt dem Grossen Rat im Anhang zu diesem Bericht das Gutachten des IDHEAP vom 13. Juni 2024 zur Verfügung (nur Französisch). Der Staatsrat hat ausdrücklich verlangt, dass das Institut auf die von den Grossrätinnen Berset und de Weck gestellten Fragen antwortet. Die Antworten der Verfasserinnen des Berichts lauten wie folgt, wobei der Staatsrat einige der Antworten zusammenfasst (vgl. Prüfung des Verfahrens zur Vergabe des Auftrags an das Beratungsbüro ennova SA im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans, S. 101 und folgende):

1. **Wie lautet das von der VWBD aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?**

   In den Akten ist kein bestimmtes, von der VWBD aufgestelltes Verfahren ersichtlich, nach dem die Unabhängigkeit eines externen Experten geprüft wird. Die juristische Prüfung hat ihrerseits ergeben, dass nach den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis die Verwaltung verpflichtet ist, umsichtig vorzugehen, wobei vor allem dann besondere Umsicht angezeigt ist, wenn das Umfeld besonders dynamisch ist und wirtschaftliche und kommerzielle Interessen vorhanden sind. Eine Änderung des rechtlichen Rahmens, namentlich des SVOG-FR oder zumindest der Erlass einer Weisung über die Sorgfaltspflichten, die die Dienststellen und Direktionen bei der Vergabe von Arbeiten an externe Auftragnehmer anwenden müssen, würde Interessenkonflikten besser vorbeugen. Diesbezüglich wird auf die in diesem Bericht erwähnte gute Praxis des Bundes und der Kantone verwiesen.

2. **Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet**

   Die Antwort auf diese Frage geht aus der Antwort auf die Frage 1 hervor.

3. **Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?**

   Es wird erneut auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Die interne Notiz des Vorstehers des AfE präzisiert, dass er zuerst erfolglos das Büro New Energy Scout für den Auftrag angefragt hat und sich anschliessend bei anderen Kantonen, beim Bund und beim Verein Suisse Eole nach Auftragnehmern erkundigte, bevor er schliesslich die ennova SA kontaktierte. Doch aus den Akten gehen keine spezifischen Schritte hervor, die das AfE und die Arbeitsgruppe im Rahmen dieser Auskunftsanfragen unternommen hätten, um sich der Unbefangenheit der ennova SA zu versichern.

4. Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?

Der Bericht [Anm. d. Red.: datierend vom 4. Oktober 2013] empfiehlt zwar, dass die Schätzungen der ennova SA korrigiert werden. Er scheint aber keine schwerwiegenden Fehler aufzudecken, die der ennova SA angelastet werden könnten und die die öffentliche Verwaltung des Kantons Freiburg hätten alarmieren müssen (die dem Vorsteher des AfE zufolge keine Kenntnis von diesem Dokument hatte, bevor es dem Staat Freiburg von den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde [Anm. d. Red.: am 5. September 2023]). Dem ist jedoch anzufügen, dass das Dokument, das den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde, vor allem technischer Art ist, wie übrigens aus seinem Titel («*Financial model technical input review*») hervorgeht. Aufgrund des Fachgebiets der Verfasserinnen dieses Berichts und da sich die vorliegende Studie auf Fragen der Führung und des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. Punkt 1 weiter oben), können sich die Verfasserinnen nicht zum fachlichen Inhalt des Dokuments äussern.

5. Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?

Aus der vorliegenden Studie geht hervor, dass der Auftrag der ennova SA hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen und nicht im freihändiges Verfahren hätte vergeben werden dürfen. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass es bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie eine Verbindung zwischen den Leistungen der Firma ennova SA und jenen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, Natura) gab. Alle Leistungen zusammengerechnet ergeben einen Wert von 190 109,50 CHF ohne MWST, was über der Grenze von 150 000 CHF ohne MWST für das freihändige Verfahren liegt.

6. Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?

Die Prüfung der Gesetzesgrundlagen hat ergeben, dass kein Verstoss gegen die Rechtsgrundsätze vorliegt, die für die Verwaltungstätigkeit gelten. Insbesondere lässt der rechtliche Rahmen, der die Funktionsweise des Energiefonds regelt, nicht den Schluss zu, dass Groupe E durch die Speisung des Fonds hätte einen derartigen Einfluss gewinnen können, dass die Unbefangenheit der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg und besonders der VWBD beeinträchtigt worden wäre.

4 Analyse und Schluss des Staatsrats

—

Der Staatsrat stellt nach Prüfung des Schlussberichts fest, dass das IDHEAP hauptsächlich zu zwei Schlussfolgerungen gelangt, was den Auftrag betrifft, den das AfE der Firma ennova SA am 14. Januar 2016 im Rahmen der Ausarbeitung des Windkraftkapitels des kantonalen Richtplans erteilt hat.

Erstens stellt es fest, dass es auf Ebene Staat **Verfahrenslücken gibt, was die Vergabe von externen Aufträgen betrifft** und zweitens, dass **zumindest scheinbar gegen die Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen** verstossen wurde. Gestützt auf diese Feststellung listet das Gutachten eine Reihe von Empfehlungen auf, die es der öffentlichen Verwaltung erlauben, Interessenkonflikten allgemein vorzubeugen. Der Staatsrat wird genauer prüfen, wie er diese Empfehlungen, die ihm sinnvoll erscheinen, umsetzen kann.

Was den vorliegenden Fall betrifft, nimmt der Staat wie folgt Stellung zum Gutachten:

Was den **externen Auftrag an die ennova SA** betrifft, stimmt der Staatsrat mit dem Schluss überein, dass die Wahl der Firma ennova SA hinsichtlich eines **allfälligen Interessenkonflikts** heikel ist. Das Risiko eines Interessenkonflikts ist auf den besonderen Kontext der Windenergieplanung zurückzuführen, bei der sich «*öffentliche und wirtschaftliche Interessen überschneiden*» (vgl. Studie S. 80 Pt. 5.2.1).

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die mit der Windenergieplanung beauftragte Arbeitsgruppe diesem Umstand Rechnung getragen hat, da der Auftrag an die Firma nur unter der ausdrücklichen Bedingung erteilt wurde, dass sie nicht bzw. nicht mehr im Zusammenhang mit einem Windenergieprojekt im Kanton tätig ist. Als der Auftrag erteilt wurde, gab es nur noch die Demontage eines Windmessmasts auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard, an der die ennova SA noch im Kanton Freiburg beteiligt war. Diese Tätigkeit wurde den Kantonsbehörden vollkommen transparent mitgeteilt (vgl. Studie S. 82, Punkt 5.2.1.). Zudem wurde der Status der Firma ennova SA als Planungs- und nicht als Entwicklungsbüro in diesem Dossier im Vernehmlassungsbericht vom 28. Juni 2018 zum kantonalen Richtplan in Antwort auf eine Bemerkung des Vereins «*Vents contraires*» bestätigt (vgl. Revision des kantonalen Richtplans, Vernehmlassungsbericht, 28. Juni 2018, S. 180).

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang auf einen kürzlich ergangenen **Entscheid des Neuenburger Kantonsgerichts** hin: In einem Gerichtsfall, in dem im Zusammenhang mit der Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts zum Windenergieprojekt Quatre Bornes ebenfalls die Unabhängigkeit der ennova SA in Frage gestellt wurde, haben die Richter auf Folgendes hingewiesen: «*Als Erstes ist festzuhalten, dass gemäss Handelsregisterauszug der Firmenzweck der ennova SA nicht nur das Projektmanagement und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen beinhaltet, sondern namentlich auch das Erstellen von Gutachten zur Förderung der Energieeffizienz. Darüber hinaus haben die Richter klargestellt, dass der Spezialist, der den Auftrag hatte, ein Kapitel des Umweltverträglichkeitsberichts zu schreiben, sich nicht in der gleichen Position befindet wie ein gewöhnlicher Beauftragter des Bauherrn. Die Verwaltung legt den Rahmen für seine Arbeit vorab auch in einem Pflichtenheft gemäss Artikel 8 UVPV fest. Der Gegenstand des Auftrags setzt besondere Objektivität und Sorgfalt voraus. Der Umweltverträglichkeitsbericht, der aufgrund seines wissenschaftlichen oder technischen Inhalts gewissermassen den Rang eines Gutachtens hat, da er nach seiner Bewertung durch das Amt für den Umweltschutz …*» (vgl. Kantonsgericht Neuenburg, *Arrêt du 11 août 2023 dans la cause Cuche et consorts contre Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), Conseil d'Etat et Groupe E Greenwatt SA, CDP.2022.149*). Dieser Gerichtsentscheid, auch wenn der Fall inzwischen an das Bundesgericht weitergezogen wurde, liefert eine nützliche Einsicht für den vorliegenden Fall.

Die Rüge, dass das betroffene Unternehmen in seiner Eigenschaft als Experte für die Planung eines Windenergieprojekts befangen sein könnte, wurde abgewiesen mit Verweis auf die Grundsätze, die im Übrigen vom Bundesgericht im Urteil 1C_407/2020 vom 27. Oktober 2022 in Erinnerung gerufen werden. In diesem Entscheid, der sich auf eine Umweltverträglichkeitsstudie bezog, hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass die zentrale Frage weniger im Autor des Berichts liegt als in der Vollständigkeit und der Übereinstimmung des Berichts mit dem Bundesrecht. Das Gericht hat zudem dargelegt, dass mangelnde Objektivität nicht allein schon dann vorgeworfen werden kann, wenn der Verfasser des Berichts vom Projektträger damit beauftragt wurde und bereits an der Erstellung weiterer Umweltverträglichkeitsstudien für andere Windenergieprojekte im Kanton beteiligt war. Dem Gericht zufolge ist der Verfasser eines Umweltverträglichkeitsberichts nicht in der gleichen Position wie ein gewöhnlicher Auftragnehmer des Bauherrn, denn seine Aufgabe wurde von der Verwaltung zum Voraus festgelegt und muss die Anforderungen von Artikel 8 UVPV erfüllen. Seine Schlussfolgerungen werden ausserdem amtlich geprüft (Erw. 3).

Dem ist anzufügen, dass im Kanton Freiburg der Auftrag der ennova SA im Zusammenhang mit dem Windenergiekapitel des kantonalen Richtplans stand, das heisst dem Raumplanungsinstrument, das von den zuständigen Dienststellen des Staats geprüft wird, während die oben erwähnten Entscheide des Neuenburger Kantonsgerichts und des Bundesgerichts eine Umweltverträglichkeitsstudie für die Planung eines konkreten Projekts betrafen, wo das Risiko, dass ein möglicher Interessenkonflikt entsteht, viel grösser erscheint.

Generell und unabhängig vom vorliegenden Fall räumt der Staatsrat allerdings ein, dass staatsinterne Verfahren zur Kontrolle der Integrität und Unabhängigkeit von externen Auftragnehmern und des Inhalts der abgeschlossenen Verträge aufgestellt werden müssen. Es gibt nämlich keine gesetzliche Bestimmung, die festlegt, wie vorab geprüft wird, ob bei der Beauftragung von externen Auftragnehmern keine Interessenkonflikte vorliegen. Diese Verfahrenslücken haben aber weder das AfE noch die Arbeitsgruppe für die Windenergieplanung daran gehindert, die Frage des Interessenkonflikts zu prüfen, bevor die Arbeiten vergeben wurden (vgl. Studie, S. 83 und folgende, insbesondere Punkt 5.2.2. Buchstabe a).

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass das IDHEAP im vorliegenden Fall zwar zum Schluss kommt, dass ein theoretisches Risiko bestand, die Expertinnen aber keineswegs behaupten, dieses Risiko sei eingetreten und die ennova SA ihren Auftrag mit der Absicht ausgeübt habe, die Position eines bestimmten Windenergieentwicklers zu begünstigen. Die Windenergieplanung des Kantons wurde im Übrigen von den Dienststellen des Bundes genau geprüft und anschliessend vom Bundesrat genehmigt. Das bedeutet, dass die Planungsanforderungen nach geltendem Bundesrecht (Art.10 EnG) eingehalten wurden.

Was den möglichen **Verstoss gegen die Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen** betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass die Expertinnen des IDHEAP selbst einräumen, dass es schwierig ist, einen öffentlichen Auftrag im Voraus zu schätzen (vgl. Studie, S. 100, 2. Absatz). Er unterstreicht, dass im speziellen Bereich der Windenergieplanung eine solche Schätzung besonders schwierig – wenn nicht gar unmöglich – war, da der Kanton Freiburg der erste Kanton war, der nach dem neuen Konzept des Bundes plante.

Der Staatsrat nimmt zur Kenntnis, dass das AfE nach Ansicht der Expertinnen gegen die gesetzlichen Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen verstossen habe, da ein «sachlicher Zusammenhang» zwischen den Leistungen der verschiedenen Auftragnehmer existierte und der Gesamtwert dieser Leistungen den Grenzbetrag für das freihändige Verfahren überstieg.

Der Staatsrat teilt diese Ansicht jedoch nicht. Denn auch wenn die Leistungen der verschiedenen Auftragnehmer dem gleichen Ziel dienten (Ausarbeitung einer Windenergieplanung), befassten sie sich mit unterschiedlichen Inhalten und wendeten unterschiedliche Methoden an. Zudem waren ihre Gutachten sachlich nicht miteinander vergleichbar und die Leistungen mussten nicht unbedingt von ein und derselben Firma erbracht werden.

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass die vom IDHEAP aufgestellte Studie **keinen nachweislichen und klar bestimmten Interessenkonflikt bei der Vergabe des Auftrags an die Firma ennova SA** im Rahmen der kantonalen Windenergieplanung festgestellt hat.

Hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen im Allgemeinen räumt er jedoch ein, dass die Verfahren für die Prüfung der Integrität der Auftragnehmer lückenhaft sein können. Der Staatsrat wird diesen Punkt prüfen und die nötigen Massnahmen treffen. Er wird namentlich die Möglichkeit prüfen, seine zentrale Stelle «öffentliches Beschaffungswesen» zu verstärken.

Zur Frage eines eventuellen Verstosses gegen die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens merkt der Staatsrat an, dass im vorliegenden Fall bislang kein Verfahren von einem möglichen Konkurrenten angestrengt wurde. Er betrachtet die Frage daher als geregelt.

Im Anschluss an die teilweise Annahme des parlamentarischen Auftrags, der die Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans verlangte (2022-GC-63), **hat der Staatsrat einen Lenkungsausschuss (LA Windenergie) aufgestellt,** dessen Zusammensetzung im Januar 2024 beschlossen wurde. Die 15 Mitglieder des LA setzen sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Vereinen, die für verschiedene Interessen einstehen, aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Freiburger Gemeinden, aus neutralen Expertinnen und Experten sowie aus Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rats.

Der LA Windenergie wird vom Direktor für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt und vom Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektor gemeinsam präsidiert.

Er hat die Aufgabe, die Windenergieplanung zu überprüfen, sie wenn nötig zu aktualisieren und zu kontrollieren, ob andere Kriterien herangezogen werden müssen, als jene, die unter Beachtung der gesetzlichen Verfahren angewendet wurden, um die Standorte auszuwählen, die sich am besten für den Betrieb eines Windparks eignen. Dieses Vorgehen wird es ermöglichen, die Auswahl der aktuell im Richtplan befindlichen Standorte zu bestätigen oder zu verwerfen und möglicherweise weitere Standorte aufzuzeigen, die in den Richtplan aufgenommen werden können.

Abschliessend ist der Staatsrat der Ansicht, dass der vorliegende Bericht und die beigefügte Studie die vom Postulat verlangten Elemente aufzeigen, und bittet den Grossen Rat, davon Kenntnis zu nehmen.

Anhang:

—

Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de Fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (nur Französisch)

STUDIE ZUM VERFAHREN DER AUFTRAGSERTEILUNG DURCH DEN STAAT FREIBURG AN DAS STUDIENBÜRO ENNOVA SA IM RAHMEN DER ERARBEITUNG DES KAPITELS WINDENERGIE DES KANTONALEN RICHTPLANS.

An die Mitglieder des Staatsrats des Kantons Freiburg

Prof. Sophie Weerts, Assoziierte Professorin,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Assoziierte Professorin, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Eingereicht am 31. Oktober 2023

Geändert am 13. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN BERICHTS UND ARBEITSRAHMEN 4

2. HINTERGRUND 7

2.1. DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT 7

2.2. DAS KAPITEL WINDENERGIE IN DER RAUMPLANUNG 9

3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE 12

3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg 12

3.2. Andere Akteure 40

3.2.1. Die Hauptentwickler von Windkraftprojekten 40

3.2.2. ennova SA als externer Auftragnehmer 44

3.2.3. Andere externe Bevollmächtigte 58

4. Theoretische Herausforderungen 61

4.1 Fragen der Governance 61

4.2 Rechtliche Herausforderungen 64

4.2.1. Das Legalitätsprinzip und der Einsatz externer Beauftragter sowie der Auftrag 64

4.2.2. Die Wahrung des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten 68

4.2.3. Das öffentliche Beschaffungsrecht 76

2. ANALYSE 82

5.1 EINLEITUNG 82

5.2. VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME 82

5.2.1. DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN 82

5.2.2. DAS RISIKO VON INTERESSENKONFLIKTEN 85

5.2.3. BESCHAFFUNGSRECHT 97

5.3. ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN 104

5.3.1. FRAGE 1: VON DER DEEF AUFGESTELLTES VERFAHREN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER UNABHÄNGIGKEIT EINES EXTERNEN EXPERTEN 104

5.3.2. Frage 2: Anwendung dieses Verfahrens auf den vorliegenden Fall 104
5.3.3. Frage 3: Bei Dritten erledigte Schritte 104
5.3.4. Frage 4: Bericht durch die Firma Garrad Hassan 104
5.3.5. Frage 5: Öffentliches Auftragswesen 108
5.3.6. Frage 6: Unabhängigkeit der VWBD von Groupe E 108
3. Schlussfolgerung und Empfehlungen 110

1. Zweck des vorliegenden Berichts und Arbeitsrahmen

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen eines **Mandats** verfasst, das[1] vom Staatsrat des Kantons Freiburg (nachfolgend: Staatsrat oder Auftraggeber) an die Professorinnen Sophie Weerts (assoziierte Professorin, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) und Odile Ammann (assoziierte Professorin, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (die Auftragnehmerinnen) vergeben wurde.

Generell soll der Bericht klären, ob der Staat Freiburg über sein Amt für Energie (AfE) den **geltenden gesetzlichen Rahmen** eingehalten hat, als **er einen externen Auftragnehmer**, nämlich das Planungsbüro ennova SA, beauftragte, ihn bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterstützen.

Genauer gesagt sind die **Fragen,** an denen sich dieser Auftrag orientiert, diejenigen, die im Rahmen des Postulats 2022-GC-157 («Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat»; das Postulat) an den Staatsrat gerichtet wurden[2] . Es handelt sich dabei um die folgenden sechs Fragen:

1. *Wie lautet das von der VWBD [Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion] aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?*
2. *Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?*
3. *Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?*
4. *Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?*
5. *Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?*
6. *Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?*

---

[1] Siehe auch Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2022-GC-63, Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP), 26. Juni 2023, S. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-65a9516a57384/de_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDc.pdf, abgerufen am 30. Oktober 2023.

[2] Das von den Grossrätinnen Christel Berset und Antoinette de Weck eingereichte und von 28 Mitunterzeichnern unterstützte Postulat wurde am 9. September 2022 an den Staatsrat überwiesen; BERSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat (Postulat 2022-GC-157), 9. September 2022.

Die Parteien des Auftrags haben vereinbart, dass einerseits der **Untersuchungsbereich** des vorliegenden Berichts ausschliesslich die Fragen der Governance und des öffentlichen Rechts betrifft, wobei insbesondere eine Bewertung der technischen oder ökologischen Solidität der Qualität der von ennova SA koordinierten Vorstudien ausgeschlossen ist. Andererseits wurde festgelegt, dass die Auftragnehmer **keine Administrativuntersuchungen** durchführen würden.

Der Auftragserteilung ging ein **Vorgespräch** zwischen den Auftragnehmern und Christophe Aegerter, Generalsekretär der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD), sowie Serge Boschung, Vorsteher des AfE der VWBD, voraus. Dieses Treffen fand am Mittwoch, 5. April 2023, in den Räumlichkeiten der VWBD statt und ermöglichte es den Auftragnehmern, die Arbeitsbelastung abzuschätzen.

Damit die Auftragnehmer ihre Studie durchführen konnten, erhielten sie von der Freiburger Verwaltung **sechs Ordner mit Dokumenten**. Diese Ordner wurden von Serge Boschung anlässlich eines Treffens übergeben, das am 6. Juli 2023 in den Büros des IDHEAP mit den Auftragnehmern und mit Florence Bory, Forschungsassistentin am IDHEAP, stattfand.

Um ein tieferes Verständnis des Dossiers zu erlangen, **vervollständigten** die Auftragnehmer **ihre Dokumentation**, indem sie insbesondere die Internetseiten und Handelsregisterauszüge der Hauptakteure sowie die verschiedenen parlamentarischen Instrumente zur Frage der Windenergie im Kanton konsultierten, die auf der Website des Grossen Rates des Kantons Freiburg verfügbar sind.

Die Auftragnehmer weisen auch darauf hin, dass sie über den Direktor des IDHEAP **zehn eingeschriebene Briefe** erhalten haben, die **vom 14. Juli 2023 bis zum 25. Juli 2023 datieren** und von den Vertretern von zehn Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet waren[3]. Diese zehn Schreiben hatten denselben Inhalt und wurden ebenfalls an den Staatsrat gerichtet. Gemäss Artikel 398 Absatz 1 OR sind die Auftragnehmer aufgrund ihres Auftrags gegenüber dem Auftraggeber an die gleichen beruflichen Verpflichtungen gebunden wie ein Arbeitnehmer gegenüber seinem Arbeitgeber, insbesondere an eine Treuepflicht (Art. 321 OR). Folglich forderten sie den Vertreter der zehn Gemeinden auf, sich direkt an den Staatsrat zu wenden. Ebenfalls über den Weg des Direktors des IDHEAP erhielten die Auftragnehmer auch einen **eingeschriebenen Brief vom 18. Oktober 2023, der** von den Vertretern von neun Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet wurde[4], mit dem Titel «Demandes de modifications du volet éolien du PDCant - Dépôt d'un mémoire complémentaire». Schliesslich erhielten sie am 25.

[3] Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens und Vuisternens-devant-Romont.

[4] Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie und Vuisternens-devant-Romont. In dem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass [redacted] die Gemeinde Villorsonnens nicht vertritt.

Oktober 2023 über den Direktor des IDHEAP noch vier Ordner mit Dokumenten, welche die ergänzende Eingabe unterstützten. Diese – in Anbetracht der Frist vom 31. Oktober für die Einreichung des Berichts – spät eingegangenen Informationen wurden nicht in die vorliegende Studie einbezogen.

Dieser Bericht wurde am **31. Oktober 2023** von den Auftragnehmern der Freiburger Verwaltung übergeben. Mit E-Mail vom 10. November 2023 übermittelte die Freiburger Verwaltung den Auftragnehmern eine Stellungnahme des AfE zu diesem Bericht. Die Auftragnehmer antworteten auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 21. November 2023. In demselben Schreiben formulierten sie insbesondere vier Änderungsvorschläge, um bestimmte Passagen des Berichts zu präzisieren. Mit E-Mail vom 26. Februar 2024 antwortete die Freiburger Verwaltung auf dieses Schreiben und bat die Auftragnehmer um weitere Präzisierungen. Die Auftragnehmer antworteten mit E-Mail vom 5. März 2024, ohne weitere Änderungen des Berichts vorzuschlagen. Schliesslich übermittelten die Auftragnehmer der Freiburger Verwaltung am **13. Juni 2024** auf deren Anfrage hin eine leicht geänderte Version des Berichts, die den Änderungsvorschlägen entsprach, die sie in ihrem Schreiben vom 21. November 2023 formuliert hatten. Die Änderungen betreffen die Bemerkung auf S. 20 dieses Berichts, den 1. Absatz auf S. 40, die Passage auf den Seiten 45-46 und den 2. Absatz auf Seite 53.

Die Auftragnehmer wurden bei ihrer Analysearbeit von Florence Bory (MLaw), Forschungsassistentin am IDHEAP, und in der Phase der Fertigstellung des Berichts von Audrey Boussat (MLaw), Forschungsassistentin an der *Ecole de droit*, **unterstützt**.

Der Bericht ist wie folgt **aufgebaut**: In einem ersten Schritt wird zur Einordnung der untersuchten Problematik der allgemeine Kontext der Planungsübung im Hinblick auf die vom Bundesrecht und vom kantonalen Recht festgelegten Anforderungen dargestellt (2.). In einem zweiten Schritt werden auf der Grundlage der vom Auftraggeber eingereichten Dokumente und einer ergänzenden Recherche die faktischen Elemente des Dossiers sowohl in Bezug auf die involvierten Akteure als auch auf die Chronologie aufgezeigt (3.). Anschliessend untersucht er die Governance- und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Erarbeitung des Kapitels Windenergie des Freiburger Richtplans (4.), bevor er zur eigentlichen Analyse des Falles übergeht (5.). Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen zum Organisations- und Entscheidungsprozess bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an externe Auftragnehmer (6.).

2. HINTERGRUND

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Frage eines potenziellen Interessenkonflikts beim Leiter eines Unternehmens – ennova SA –, das vom AfE des Kantons Freiburg beauftragt wurde. Mit dem Beizug von ennova SA sollte die Freiburger Kantonsverwaltung bei ihrer Planungstätigkeit für das Kapitel Windenergie im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans unterstützt werden. Um den Kontext dieser Intervention zu klären, müssen einige wesentliche Elemente in Zusammenhang mit der Planungstätigkeit (2.1.) und dem Kapitel Windenergie (2.2.) in Erinnerung gerufen werden.

2.1. DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT

Im Bereich der Raumplanung bietet das Instrument des **Plans** eine sowohl detaillierte als auch präzise Sicht auf den Raum (synchrone Dimension). Es schliesst mögliche Entwicklungen im Hinblick auf potenzielle Bedürfnisse ein (diachrone/programmatische Dimension). Er gewährleistet eine Koordinationsdimension zwischen den verschiedenen raumwirksamen Aktivitäten und ermöglicht es dem Staat so, eine «zweckmässige» und «haushälterische» Nutzung des Bodens zu gewährleisten[5], und zwar durch eine ständige Beobachtung der raumprägenden Phänomene und die Vorhersage von Trends[6] . Das Schweizer Raumplanungsrecht schreibt die Verabschiedung von Plänen durch die Behörden auf kantonaler, regionaler oder lokaler Ebene vor[7].

In Anbetracht der Kompetenzverteilung in der Raumplanung und des Bundesgesetzes über die Raumplanung[8] liegt es in der Verantwortung der kantonalen Behörden, die Nutzung des Bodens mithilfe eines **Richtplans** zu steuern (Art. 8 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]; Art. 13 bis 19 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Freiburg [RPBG-FR]), der das übergeordnete Recht beachten muss. Der Zweck dieses Richtplans ist es, die gewünschte Raumentwicklung auf kantonaler Ebene festzulegen[9].

In seiner Koordinationslogik hat der kantonale Richtplan eine **institutionelle Dimension**, indem er dem Kanton ermöglicht, seine Planungsabsichten unter Beachtung des Handlungsspielraums der übergeordneten (Bund) und untergeordneten (Gemeinden) Planungsbehörden zu erläutern, und eine **gesellschaftliche Dimension**, indem er Mechanismen zur Abstimmung mit der Zivilgesellschaft und den Wirtschaftsakteuren einschliesst[10]. Der kantonale Richtplan legt auch die Grundsätze für die von ihm behandelten

---

[5] Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
[6] MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3e ed., Stämpfli, 2011, S. 549.
[7] Art. 11 Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (RPBG-FR; SGF 710.1).
[8] Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700).
[9] Art. 12 Bst. a RPBG-FR.
[10] Schweizerische Kantonsplanerkonferenz (KPK), Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung, März 2016, S. 11.

Bereiche fest, verteilt die Aufgaben zwischen den betroffenen öffentlichen Instanzen und definiert die Umsetzung in den regionalen und lokalen Planungsinstrumenten[11].

Auf inhaltlicher Ebene ist der Richtplan ein vielgestaltiges Dokument, das **inhaltliche Mindestanforderungen** erfüllen muss (Art. 8 RPG), nämlich den Kurs, den die kantonale Raumplanung einschlagen soll, die Definition des Mechanismus zur Koordinierung der Aktivitäten, die sich auf die Raumplanung auswirken, in Abhängigkeit von den geplanten Entwicklungen, sowie die Rangfolge dieser Aktivitäten und die Mittel zu ihrer Umsetzung.

Der Richtplan ist ein evolutives Dokument. Er muss auf der Grundlage von **Grundlagenstudien** (Art. 6 RPG) erstellt und aktualisiert werden. Diese Studien ermöglichen es den mit der Ausarbeitung des Plans betrauten Personen, über die für die Erstellung des Richtplans erforderlichen Informationen zu verfügen. Laut Moor und Poltier handelt es sich nicht um einen erschöpfenden Katalog der aktuellen und vorhersehbaren räumlichen, demografischen, geologischen, wirtschaftlichen usw. Daten des Kantonsgebiets; es geht darum, die notwendigen Informationen zusammenzustellen, die mit den Problemen korrelieren, die bei der Konkretisierung der Leitbilder zu lösen sind. In Wirklichkeit stellen die Basisstudien keine abgeschlossene Summe von Wissen dar, sondern eine Ausgangsdokumentation, die korrigiert und ergänzt wird und parallel zu den zu verfolgenden Entwicklungen aktualisiert wird.[12]

Darüber hinaus können **andere Instrumente** die mit der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans betrauten Behörden binden, wie etwa Richtlinien und andere *Soft-Law-Instrumente*, die von übergeordneten Behörden ausgearbeitet wurden. So schreibt das RPBG-FR vor, dass der Staatsrat die Konzepte und Sachpläne des Bundes[13] sowie die Richtpläne der Nachbarkantone[14] berücksichtigen muss.

Die **normative Wirkung des Richtplans** ist begrenzt. Sein bindender Inhalt besteht aus einem Text, einer Übersichtskarte und Detailkarten[15] und wird von einem erläuternden Bericht begleitet[16].

---

[11] Art. 14 Abs. 1 RPBG-FR.

[12] MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3e ed., Stämpfli, 2011, S. 551.

[13] Ein Konzept im Sinne von Art. 13 RPG ist ein Instrument des Bundes, mit dem er seine Ziele und Aktivitäten bezüglich seiner raum- und umweltrelevanten Aufgaben koordiniert. Im Gegensatz zu den Sachplänen enthalten die Konzepte keine konkreten räumlichen Angaben, sondern legen einen für die kantonalen Behörden verbindlichen Rahmen für massgebliche Verfahren und Entscheide fest. Die Kantone müssen die Konzeptionen in ihren Richtplänen berücksichtigen (Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. Juni 2017: Der Bundesrat verabschiedet das Konzept Windenergie, https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67289.html, abgerufen am 26. Oktober 2023).

[14] Art. 13 Abs. 3 RPBG-FR.

[15] Art. 14 Abs. 2 RPBG-FR.

[16] Art. 14 Abs. 3 RPBG-FR.

An der **Umsetzung des Richtplans** ist eine Vielzahl öffentlicher Akteure beteiligt. Die Gemeinden müssen ihrerseits eine Ortsplanung verabschieden, die mit dem kantonalen Richtplan übereinstimmt[17]. Es ist dann Aufgabe der Gemeinderäte, in Zusammenarbeit mit ihrer Planungskommission öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren und die Diskussion über die Planungsziele, den Ablauf der Studien, den Inhalt der Projekte und die Pläne zu eröffnen[18].

2.2. Das Kapitel Windenergie in der Raumplanung

In den Empfehlungen des Bundesamts für Energie (BFE), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) aus dem Jahr 2010 heisst es: «Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen", sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage aus « Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen", sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage» (Negativplanung)[19]. Andererseits werden «Gebiete oder Standorte mit Potential für die Windkraft (...), bei denen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen», als günstig bezeichnet (positive Planung)[20].

Das **Energiegesetz des Bundes** (EnG) wurde **2016 revidiert**[21]; diese revidierte Fassung ist **am 1. Januar 2018 in Kraft getreten**. Es verlangt unter anderem die Ausscheidung von für Nutzung der Windkraft geeigneten Gebieten in der kantonalen Richtplanung[22]. Der Bundesgesetzgeber schreibt den Kantonen damit explizit vor, in den Grundlagenstudien, die zur Erstellung ihrer Richtpläne erarbeitet werden, diejenigen Gebietsteile zu bezeichnen, die

---

[17] Art. 34 Abs. 1 und 2 RPBG-FR.

[18] Art. 37 Abs. 1 RPBG-FR.

[19] BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[20] BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[21] Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0).

[22] Art. 10 Abs. 1 EnG.

sich für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien eignen[23]. Das eingesetzte Instrument ist auch hier der Plan: Der Sachplan Energie und das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans sind somit die wichtigsten kantonalen Instrumente der Energieplanung[24]. Der Sachplan Energie enthält ein Inventar der bestehenden Infrastrukturen, bewertet das Potenzial der verfügbaren Energien, legt pro Energiequelle die Prioritäten bei den dafür geeigneten Regionen fest und dient als Grundlage für das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans[25]. Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan, der nur für die öffentlichen Körperschaften verbindlich ist, hat der Sachplan Energie schliesslich nur eine Anreizwirkung. Er ermöglicht immerhin die Festlegung bestimmter Ziele auf der Ebene der kantonalen Energiepolitik[26].

Die Pflicht, eine Energieplanung zu gewährleisten, wird jedoch im **Raumplanungsrecht** umgesetzt, da sie unter Umständen die Errichtung von Anlagen erfordert, die den Boden beanspruchen. Die kantonale Richtplanung muss auch die Zielsetzungen bei der Windenergie aufzeigen.[27]

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Sinne der Koordinationslogik, die dem Einsatz der Planung zugrunde liegt, vorgesehen, dass der Bund die Kantone bei der Erarbeitung methodischer Grundlagen unterstützt, die den Überblick, die Kohärenz und die Koordination gewährleisten[28]. In diesem Zusammenhang hat das **Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation** (UVEK) über die zuständigen Ämter verschiedene **Empfehlungen zur Planung von Windenergieanlagen** formuliert[29]. So weisen

---

[23] Art. 6 Abs. 2 Bst. ^{is} RPG.

[24] Amt für Energie, Energiestrategie, Staat Freiburg, Bericht 2010-2015, Mai 2016.

[25] Website des Staates Freiburg, Energiepolitik, Planung und Energieversorgung, https://www.fr.ch/de/vwbd/afe/energiepolitik-planung-und-energieversorgung, abgerufen am 1er September 2023.

[26] Im Kanton Freiburg wurde das Kapitel Windenergie des Sachplans Energie von 2017 (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/SE-PLAN-SECTORIEL-DE-02.11.17_avec_liens_Small_0.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) grösstenteils dank der «Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017» (nur auf Französisch) des Amts für Energie erstellt, die von der Ennova AG zwischen 2015 und 2017 im Auftrag des Amts für Energie durchgeführt wurde.

[27] BFE/BAFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf f, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[28] Art. 11 EnG.

[29] Der Bundesrat hat am 28. Juni 2017 ein Konzept Windenergie (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) verabschiedet, das die Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen aus dem Jahr 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) ersetzt hat.

das BFE, das BAFU und das ARE in ihrer Empfehlung von 2010 darauf hin, dass aufgrund des Windpotenzials und der Ausstattung, die Gegenstand von Vorstudien und -analysen sind, solche Standorte definiert werden können, ohne dass bereits ein konkretes Projekt geplant sein muss (positive Pplanung)[30]. Während die Grundlagenstudien vor allem für die Planungsbehörde erstellt werden (obwohl sie «auch für andere Stellen, die mit Aufgaben betraut sind, die sich auf die Raumordnung auswirken, sowie für eine breitere Öffentlichkeit bestimmt sind»[31]), gehen die Voruntersuchungen zulasten der Wirtschaftsakteure, die ein Energieprojekt entwickeln möchten.

Zu diesem Zweck hat das **Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)** eine **Erläuterung zur Windenergie** veröffentlicht, welche die bei der Planung der Windenergie im kantonalen Richtplan zu berücksichtigenden Aspekte und die anzuwendende Methodik konkretisiert[32].

***

Letztendlich haben die Revision des RPG und des EnG zu **neuen Planungsverpflichtungen** geführt. Die erste Revision des RPG im Jahr 2014 bedeutete, dass die kantonalen Richtpläne bis spätestens 2019 aktualisiert werden mussten. Doch erst mit der Revision des EnG, die 2018 in Kraft trat, verlangt das RPG von den Kantonen, in den kantonalen Richtplänen Gebiete mit Windenergiepotenzial festzulegen. Zudem sah das revidierte EnG damals nur die Unterstützung des Bundes bei der Festlegung einer Methodik vor, um die Kantone bei ihrer Planungstätigkeit im Bereich der erneuerbaren Energien zu leiten. Die Kantone befanden sich also in einer Situation, in der sie ihren kantonalen Richtplan überarbeiten mussten, obwohl sie wussten, dass dieser kantonale Richtplan — vor Ablauf der Frist für die Aktualisierung des kantonalen Richtplans — ein Kapitel Windenergie enthalten sollte. In diesem **rechtlichen und zeitlichen Kontext** ist der vom AfE des Kantons Freiburg geleitete Prozess zur Ausarbeitung der Windenergiekomponente angesiedelt.

---

[30] BFE/BFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1er März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[31] TSCHANNEN, Pierre, Praxiskommentar RPG, 2019, Art. 6 N 11.

[32] Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Merkblatt Windenergie - Umsetzung des revidierten Energiegesetzes im kantonalen Richtplan, 17. August 2022, https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/merkblatt-windenergie.html, abgerufen am 15. September 2023.

3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Akteure beschrieben, die direkt oder indirekt mit dem Planungsbüro ennova SA in Verbindung standen. Die Abbildung ist begrenzter, aber auch umfassender als die vom AfE erstellte Darstellung (siehe Abb. 1). Zudem konzentriert sie sich vor allem auf den Zeitraum von 2015 bis 2016, in dem die Arbeitsgruppe (AG) der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg mit der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans betraut war. Dieser Abschnitt befasst sich zum einen mit der kantonalen öffentlichen Verwaltung (3.1.) und zum anderen mit den anderen Protagonisten des Windenergiesektors im Kanton Freiburg (3.2.).

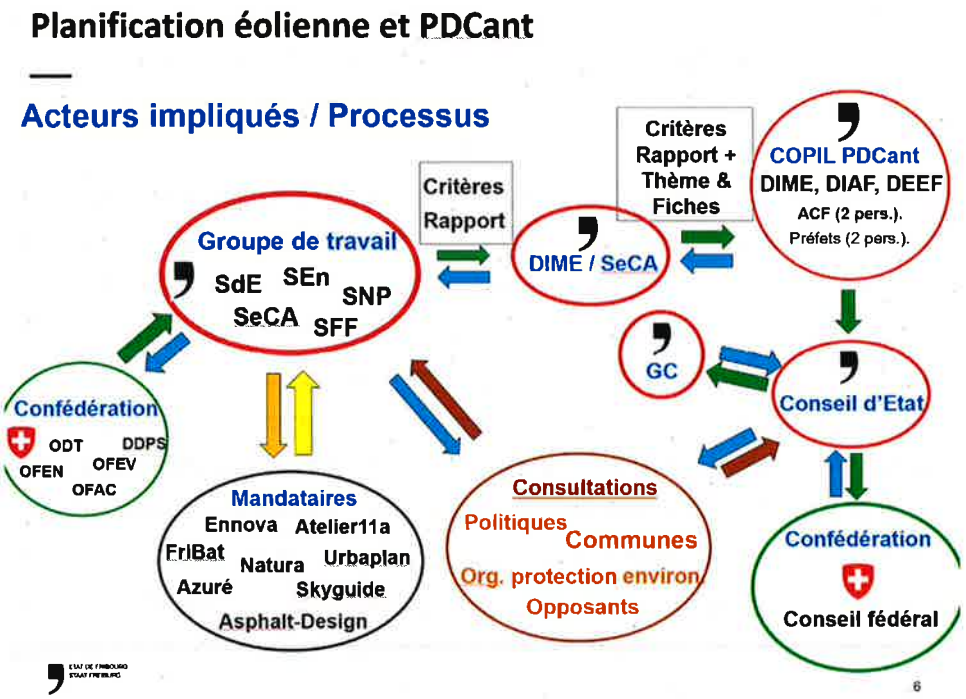


Abb. 1: Staat Freiburg, Treffen VWBD-RIMU / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK), Windkraftplanung (KantRP) - Stand der Dinge und Diskussion für eine mögliche Weiterbearbeitung des Dossiers, 1. April 2022, Folie 4: Windkraftplanung und KantRP (RIMU/VWBD), Beteiligte Akteure / Prozess.

3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg

Dieser Unterabschnitt erläutert den **rechtlichen und administrativen Rahmen, der für das Amt für Energie (AfE) des Kantons Freiburg** als Auftraggeber der Firma ennova SA **gilt**, und rekonstruiert **den chronologischen Ablauf seiner Aktivitäten** im Rahmen der Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans. Diese Chronologie wurde hauptsächlich auf der Grundlage des Studiums der Sitzungsprotokolle und ihrer Anhänge rekonstruiert. Ergänzt wurde sie durch eine Konsultation der relevanten Internetseiten des Staates Freiburg.

Das **AfE** ist eine Verwaltungseinheit, die der **Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWD)**[33] unterstellt ist. In der Amtsperiode 2015-2016 ist Beat Vonlanthen der Vorsteher dieser irektion (2004-2016)[34]. Seit 2012 wird das AfE intern von Serge Boschung[35] geleitet.

Art. 6 Abs. 3 des **kantonalen Energiegesetzes vom 9. Juni 2000** (EnG-FR[36]) sieht vor, dass die VWBD die Aufgabe hat, die kantonale Energiepolitik über das AfE umzusetzen. Letzteres «koordiniert namentlich die Tätigkeit des Staats im Energiebereich, soweit sie Probleme im Zusammenhang mit der Energie betreffen» (Art. 6 Abs. 4 EnG-FR) und «übt (...) Kompetenzen aus, die in diesem Gesetz oder in den Ausführungsbestimmungen nicht einer anderen Behörde vorbehalten werden" (Art. 6 Abs. 5 EnGe-FR). Im vorliegenden Fall «[sammelt das AfE] Daten zur Abschätzung der Entwicklung des Energiebedarfs und -angebots, um seine energiepolitischen Prioritäten festlegen zu können» (Art. 10 Abs. 1 EnGe-FR). Darüber hinaus sind «[seine Mitarbeiter] und die von diesem beauftragten Personen (...)verpflichtet, das Amtsgeheimnis zu wahren und die Regeln des Datenschutzes zu beachten; das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis bleibt in jedem Fall gewahrt " (Art. 10 Abs. 3 EnG-FR).

In diesem rechtlichen Rahmen ersucht die VWBD (und das AfE am **27. Januar 2015** zur Erfüllung ihrer Aufgaben den Staatsrat, «das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine **Arbeitsgruppe** bilden**, die die betroffenen Dienststellen des Staates einschliesst und auf einen externen**

[33] Art. 4 Abs. 1 Bst. f der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei vom 9. Juli 2002 (ZDirV-FR; SGF 122.0.13); Art. 71 Abs. 1 Bst. b und c und Art. 51 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG; SGF 122.0.1).

[34] Website des Staates Freiburg, Beat Vonlanthen, alt Staatsrat, https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/regierung-und-verwaltung/beat-vonlanthen-alt-staatsrat, abgerufen am 14. September 2023. Seit 2016 ist Olivier Curty der für die VWBD zuständige Staatsrat (Website des Staats Freiburg, Staatsratswahl vom 6. November 2016, https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/de/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E, konsultiert am 14. September 2023; Website des Staates Freiburg, Olivier Curty, Staatsrat, https://www.fr.ch/de/sr/olivier-curty-staatsrat, konsultiert am 14. September 2023).

[35] Website des Staates Freiburg, Organigramm des Amtes für Energie, Organigramm des Amts für Energie | Staat Freiburg, abgerufen am 14. September 2023. Zur Ernennung von Serge Boschung zum Vorsteher s AfE, siehe Website des Staates Freiburg, Martin Tinguely und Serge Boschung Verantwortliche für die neuen Ämter für Mobilität (MobA) und Energie (AfU), https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20%C3%A9g, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[36] Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe-FR; SGF 770.1).

Auftragnehmer zurückgreifen kann»"[37] (unsere Hervorhebung). Dieses Mandat wird vom Staatsrat im Februar 2015 erteilt.[38]

Am **28. August 2015** berief das AfE die oben erwähnte Arbeitsgruppe (AG) **zu ihrer ersten Sitzung** ein. Der Auftrag dieser AG besteht darin, die vorrangigen Standorte für die Erzeugung von Windstrom sowie die Gebiete zu bestimmen, in denen die Auswirkungen der Windenergie auf die Umwelt zu stark wären[39] . Der Zeitplan und die Schritte für den Auftrag der AG lauten wie folgt: «Festlegung der zusätzlichen Bewertungskriterien - Sommer 2016; Festlegung der prioritären Standorte - Herbst 2016; Erstellung der Texte und Karten des Richtplans - November 2016; Die weitere Umsetzung erfolgt im Rahmen des Verfahrens des kantonalen Richtplans.».[40]

Die Mitglieder der AG kommen aus verschiedenen für die Aufgabe relevanten Verwaltungsabteilungen. Es handelt sich hauptsächlich um folgende Ämter und Vertreter/innen[41]:

In der AG vertretene Ämter des Staates Freiburg	**Mitglied(er) der AG**
Amt für Energie (AfE) (Leitung der AG)	Boschung Serge
	Müller Bruno[42]
	Fasel Fabienne (Protokoll)

[37] Notiz der VWD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 – Evaluation des Potenzials der Windenergie des Kantons Freiburg – Antwort auf das Postulat P2027.13, 27 Januar 2015, S. 3 (Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

[38] Amt für Energie, Interne Notiz von Serge Boschung betreffend die Planung der Windenergie und das Mandat an die Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 2 (Ordner «Documents divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[39] Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

[40] VWBD/RUBD, Planung Windenergieanlagen (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung im Hinblick auf das Geschäft, Präsentation vom 20. Aprili 2016 (gelber Ordner, Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 18).

[41] Gemäss der Präsentation des Staates Freiburg vom 20. April 2016 (VWBD/RUBD, Planung Windenergie (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung zum Geschäft, Präsentation vom 20. April 2016 (gelber Ordner Windkraft,_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 17)) konnten je nach zu besprechenden Punkten punktuell weitere Ämter eingeladen werden.

[42] An dieser Stelle sei die Entwicklung der Funktion und des Engagements von [redacted] in der Arbeitsgruppe erwähnt: Zunächst ist er (zusammen mit seinem Vorgesetzten, [redacted]) als Mitarbeiter des AfE für die Steuerung der Arbeitsgruppe verantwortlich. Ab dem 1. September 2016 arbeitet er nur noch einen Tag pro Woche für das AfE (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5: «[[redacted]] informiert noch, dass ab dem 1. September [redacted] nur noch einmal pro Woche beim Amt für Energie anwesend sein wird.» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)). Schliesslich kündigte er am 26. September 2016 – am Ende der letzten Sitzung der AG – an, dass dies seine «letzte Sitzung sei, da sein Mandat im AfE zu Ende gehe» (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

Bau- und Raumplanungsamt (BRPA)	Ingold Kirk (nur während der 1. Sitzung am 28. August 2015)
	Jacobi Roxanne
Amt für Umwelt (AfU)	Broillet Jean-Pierre (nur während der ersten beiden Sitzungen am 28. August und 1. Oktober 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Amt für Wald und Natur (WNA)	Binz Andreas
	Walter Lionel (Praktikant) (nur in der Sitzung vom 1. Oktober 2015)
Amt für Natur und Landschaft (ANL)	Baudassé Chantal
Kommunikation der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD)	Luginbuhl Nando (eingeladen zu den Sitzungen vom 23. März 2016[43] und 11. April 2016)[44]

Schliesslich erinnert [redacted] in dieser ersten Sitzung am 28. August 2015 daran, dass jedes Mitglied die Aufgabe hat, als Bindeglied zwischen der AG und seinem Amt zu fungieren[45]. Eine weitere Funktionsregel der AG ist, dass es keine Kommunikation nach aussen geben darf; die in diesem Rahmen erhaltenen Informationen sind «(halb-)vertraulich»[46] zu behandeln.

Darüber hinaus schlägt [redacted] an derselben Sitzung vom 28. August 2015 «vor, die Firma Greenwatt in die Arbeitsgruppe zu integrieren, zum Beispiel als externen Beauftragten»[47] . Gemäss dem Sitzungsprotokoll gibt [redacted] an, dass «Greenwatt

[43] E-Mail von [redacted] an [redacted] vom Freitag, 18. März 2016, 11:37 Uhr (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 38); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1: «Eingeladen: [redacted]» und «[redacted], Verantwortlicher Kommunikation VWD, ist anwesend, um sich über die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zu informieren.. Er muss die Sitzung jedoch um 9.30 Uhr verlassen». (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[44] E-Mail von [redacted] an [redacted] vom Montag, 4. April 2016, 15:59 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 35); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1: «Eingeladen: [redacted] (...)» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[45] Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

[46] Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

[47] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 1-4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

infolge der verschiedenen durchgeführten Studien über zahlreiche Datenbanken verfügt. Die Firma wurde kontaktiert, um zu erfahren, ob sie bereit wäre, uns diese wertvollen Informationen zur Verfügung zu stellen. Für jede ihrer Studien hat Greenwatt eine Umweltorganisation sowie die Gesellschaft L'Azuré (...) involviert».[48]

Laut [redacted] «würde Greenwatt insbesondere eine technische Unterstützung darstellen. Andere externe Auftragnehmer wie [redacted] und die Gemeinden könnten ebenfalls in die Gruppe integriert werden. Gewisse Elemente können nur über den Projektentwickler eingeholt werden. Ausserdem ist es sinnlos, Standorte zu definieren, an denen die Promoter kein Interesse haben. Des Weiteren können wir angesichts der Kosten keine Aufträge vergeben, um weitere Studien zu Wind und allen anderen Aspekten durchzuführen».[49]

Im Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015 heisst es, dass die AG «nach Diskussion» beschliesst, dass:

- «die Firma Greenwatt kein offizielles Mitglied der Arbeitsgruppe sein wird, aber als Beobachter, Informationslieferant, Teilnehmer zur Mitarbeit eingeladen werden kann» ;
- «Nächste Sitzung: Greenwatt einladen, um ihre Zustimmung zu erhalten, dass ihre eigenen Bevollmächtigten die in ihrem Besitz befindlichen Daten an uns weiterleiten dürfen»;
- «wenn Greenwatt positiv auf unsere Anfrage reagiert, wir mit denselben Büros wie sie zusammenarbeiten, aber ohne Greenwatt zu beauftragen »;
- «die Arbeitsgruppe auch Gespräche mit den Gemeinden führen müssen wird»;
- «die Auswahl der vorrangigen Standorte der Arbeitsgruppe überlassen bleibt».[50]

Im Anschluss an diese Sitzung berichtet [redacted] (ANL) in einer **E-Mail vom 3. September 2015** an [redacted] (AfE) mit einer Kopie an [redacted] von den Überlegungen, die sie mit den Kollegen ihres Amts bezüglich der Modalitäten der Einbindung von Greenwatt in die Arbeitsgruppe angestellt hat.[51] Sie berichtet von einer gewissen Befürchtung der Mitglieder ihrer Abteilung bezüglich der Einbindung von Greenwatt in die AG zu einem so frühen Zeitpunkt im Projekt und betont, dass die verwaltungsinterne Arbeit unbedingt unabhängig von jeglichem 'kommerziellen' oder wirtschaftlichen Druck seitens

[48] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[49] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[50] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[51] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Verschiedene Dokumente», Verschiedene Dokument Amt für Energie, Diverse E-Mail-Austausche, S. 25 f).

dieses Versorgers bleiben sollte[52]. Sie drückt auch die Befürchtungen ihrer Abteilung aus, dass die Tatsache, nur einen Händler am Tisch zu haben, von anderen Händlern als Monopolstellung wahrgenommen werden könnte[53]. Sie bekräftigt ausserdem die Notwendigkeit, in diesem Stadium eine 'politische' Bestätigung des Arbeitsprozesses zu erhalten, um sicherzustellen, dass sich die Staatsräte der Beteiligung von Greenwatt und jedes Partners am Tisch bewusst sind[54] . Zu diesem Zweck schlägt Frau [redacted] vor, ein transparentes Dokument zu erstellen, das den Prozess der Zusammenarbeit (die Rollen und Kompetenzen jedes Einzelnen) und das Vorgehen der Arbeitsgruppe selbst klar aufzeigt und das den vom Thema betroffenen Staatsräten formell vorgelegt werden soll.[55]

[redacted] antwortet [redacted] **per E-Mail vom 8. September 2015** und erklärt ihr das Vorgehen mit Greenwatt, wie er es vorschlägt (Ich schlage folgendes Vorgehen vor)[56]. Er schlug vor, wie in der ersten Sitzung der AG am 28. August 2015 vereinbart, Greenwatt zur nächsten Sitzung einzuladen, damit das Unternehmen der AG alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen über die laufenden Projekte im Kanton, insbesondere über die beauftragten Ingenieurbüros, zur Verfügung stellen kann[57]. Die AG wird dann den Kontakt direkt mit den Ingenieurbüros herstellen, um keinen Interessenkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren zu erzeugen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert werden[58].

Die **zweite Sitzung der AG** findet am **1er Oktober 2015** statt. Ein Vertreter von Greenwatt, [redacted], der im Protokoll dieser Sitzung als «Geschäftsträger Windenergie für Groupe E Greenwatt SA» beschrieben wird, ist eingeladen, daran teilzunehmen[59] . Es ist auch anzumerken, dass, obwohl diese Person im Protokoll nicht erwähnt wird, die PowerPoint-Präsentation im Anhang des Protokolls eine zweite Person erwähnt, die Greenwatt vertritt, nämlich [redacted]. [redacted] wird später bei der Vorbereitung des Windkraftteils in seiner Funktion als Windkraftprojektleiter des Büros

---

[52] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).
[53] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).
[54] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).
[55] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).
[56] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).
[57] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).
[58] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).
[59] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

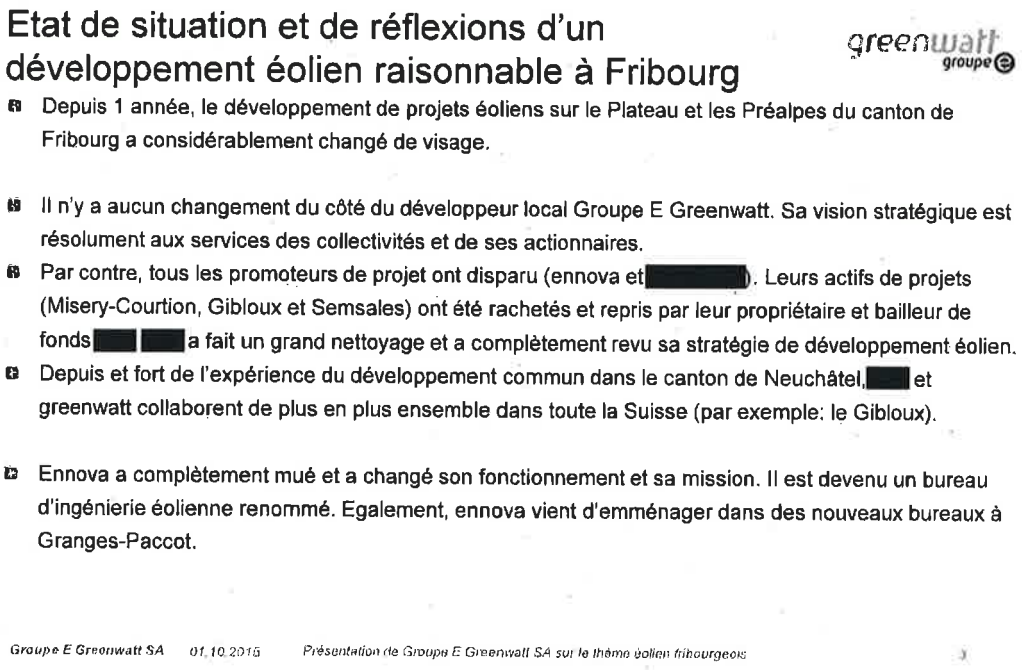
ennova SA[60] zu Wort kommen. Während der Sitzung zeigt [redacted] eine Präsentation. Das Protokoll fasst «Einige wichtige Punkte» aus dieser Präsentation zusammen, unter anderem:

- «Kanton Freiburg: Ein einziger Entwickler, nämlich Groupe E Greenwatt SA. Mehr Wettbewerb bei der Windenergie in unserem Kanton» ;
- «Greenwatt arbeitet mit den Firmen atelier 11a und L'Azuré zusammen, die über alle 'Natur'-Kompetenzen des Geländes verfügen»;
- «eine Windkraftanlage, die auf öffentlichem Grund errichtet wird, bringt der Allgemeinheit Gebühren ein»;
- «die Gemeinden zeigen grosses Interesse an der Entwicklung von Windkraftanlagen im Kanton Freiburg. Es wurden noch keine Vereinbarungen mit den Gemeinden unterzeichnet»;
- «Greenwatt ist damit einverstanden, alle in seinem Besitz befindlichen Informationen kostenlos zur Verfügung zu stellen, fordert aber, dass die gleichen Auftragnehmer angesprochen werden und die Vertraulichkeit gewahrt wird, damit die Daten nicht in die Hände eines Konkurrenten gelangen».[61]

In der Präsentation von Herrn [redacted] / Greenwatt vom 1. Oktober 2015 werden mehrere interessante Punkte erwähnt, die es rechtfertigen, die Folien 3, 13 und 14 unten vollständig wiederzugeben.

[60] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1er Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 299). In dieser Sitzung erklärte [redacted], dass Groupe E Greenwatt der einzige Entwickler im Kanton Freiburg sei. Diese Monopolstellung ist wahrscheinlich auf das Abkommen zurückzuführen, das Greenwatt und ennova SA (zu diesem Zeitpunkt bereits von [redacted] übernommen, aber noch nicht vollständig in ein Planungsbüro umgewandelt) über den Gibloux geschlossen haben (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html, abgerufen am 30. August 2023). Zum Zeitpunkt der Sitzung am 1. Oktober 2015 soll die ennova SA jedoch bereits in ein unabhängiges Planungsbüro umgewandelt worden sein. Es sei darauf hingewiesen, dass [redacted] seit September 2011 für ennova SA als Leiter von Windenergieprojekten arbeitet; siehe öffentliches LinkedIn-Profil von [redacted], https://ch.linkedin.com/in/[redacted], abgerufen am 9. Oktober 2023.

[61] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

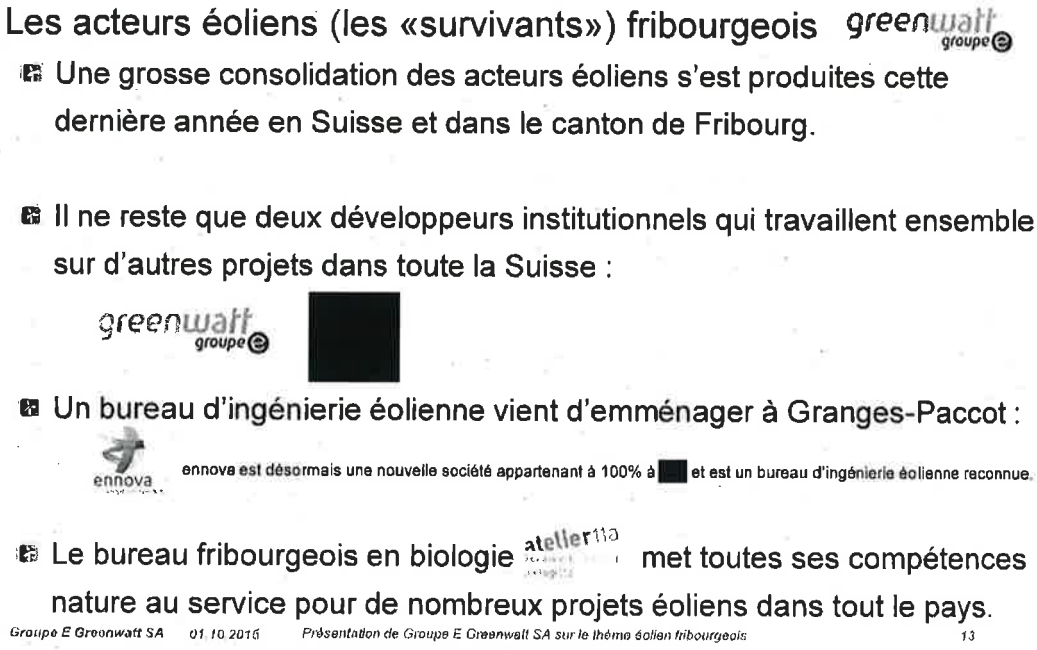


Etat de situation et de réflexions d'un développement éolien raisonnable à Fribourg

- Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- Il n'y a aucun changement du côté du développeur local Groupe E Greenwatt. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [redacted]). Leurs actifs de projets (Misery-Courtion, Gibloux et Semsales) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [redacted] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de Neuchâtel, [redacted] et greenwatt collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: le Gibloux).
- Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

Abb. 2 (oben): Slide 3 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.



Les acteurs éoliens (les «survivants») fribourgeois

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produites cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :

  [redacted]
- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :

  ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à [redacted] et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.
- Le bureau fribourgeois en biologie met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois 13

Abb. 3 (oben): Slide 13 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

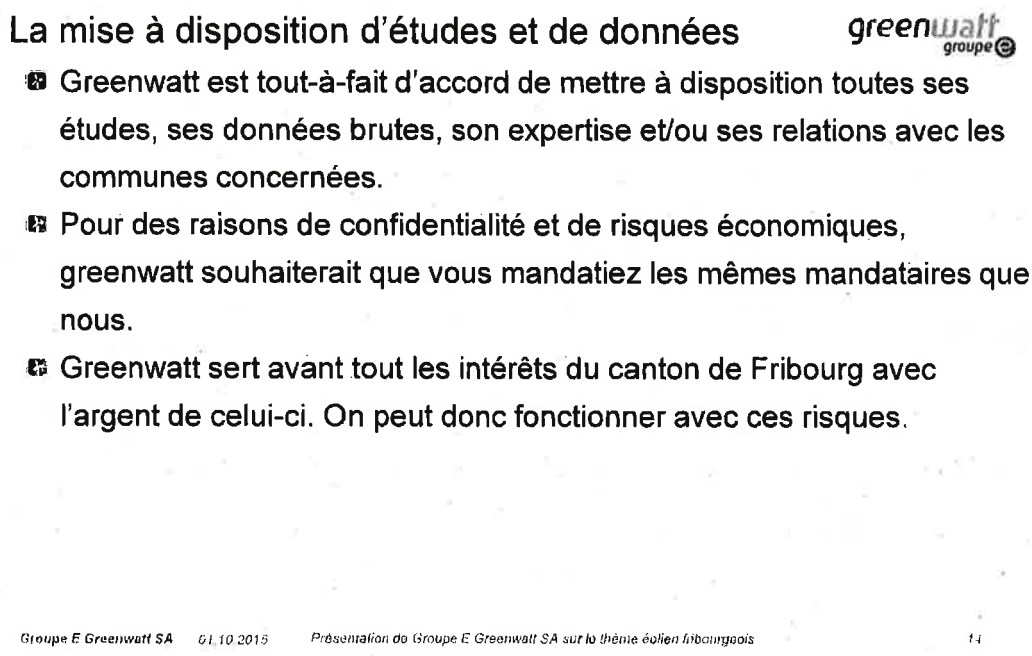


Abb. 4 (oben): Slide 14 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

<u>Anmerkung</u>: Aus diesen Dokumenten geht hervor, dass erstens Greenwatt die Logik der Konzentration der Akteure im Bereich der Förderung der Windenergie mit dem Verschwinden von [redacted] und der Reorganisation der ennova SA in ihren Beziehungen zu den [redacted] (Slide 3) anspricht. Zweitens wurde die ennova SA zu einem Planungsbüro und zog nach Granges-Paccot (Slide 13). Es ist anzumerken, dass in anderen Unterlagen des Dossiers erwähnt wird, dass sich ennova SA im selben Gebäude wie Groupe E / Greenwatt befindet[62]. Drittens ist Greenwatt daran interessiert, mit dem Kanton zusammenzuarbeiten und seine Daten zur Verfügung zu stellen, verlangt aber von der AG die Einhaltung der Vertraulichkeit sowie die Arbeit mit ihren eigenen Beauftragten.

Im Protokoll steht auch, dass ein Punkt der Frage der «Zuweisung von Verantwortlichkeiten (Beauftragte...)» gewidmet ist[63]. [redacted] informiert, dass ihn nach der letzten Sitzung verschiedene E-Mails zur tatsächlichen Beteiligung von Greenwatt in der Arbeitsgruppe erreicht haben. Er erinnert auch an die Vertraulichkeit der in der Gruppe behandelten

[62] Siehe den Brief von [redacted] an den Staatsrat, in dem er feststellt, dass ennova SA ihre Adresse in denselben Räumlichkeiten wie Groupe E Greenwatt in Granges-Paccot hat ([redacted], Schreiben an den Staatsrat, Windkraftanlagen - Richtplan - Groupe E, 9. März 2021; Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[redacted]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, S. 2).

[63] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Themen[64] . Das Protokoll informiert dann, dass eine Diskussion geführt und Fragen zum Thema Verantwortlichkeiten gestellt werden.[65]

An der Sitzung vom 1er Oktober findet auch eine Diskussion über die externe Kommunikation statt («Einbezug der Gemeinden / Koordination mit den verschiedenen Organisationen»[66]). Die AG stellt sich folgende Fragen: «Soll ein Austausch mit der Bevölkerung organisiert werden? Sollten andere Organisationen, die sich mit dem Bereich Natur befassen, angehört werden?».[67] Aus dem Protokoll geht hervor, dass die AG Folgendes beschliesst:

- «zunächst muss die Arbeitsgruppe ihre Arbeit in Übereinstimmung mit dem Windkraftziel der Energiestrategie des Kantons vorantreiben»;
- «sich auch mit anderen Arbeitsgruppen koordinieren, deren Thema möglicherweise die Windenergie betrifft»;
- «die betroffenen Kreise werden angehört, sobald die Gebiete mit ihren Prioritäten festgelegt sind; dies bedeutet jedoch nicht, dass ihre Positionen berücksichtigt werden [sic], aber eine Gewichtung der Kriterien kann auf diese Weise erfolgen»;
- «man muss mit dem Entwickler zusammenarbeiten, da die Arbeit, auf die Gemeinden zuzugehen, bereits geleistet wurde. Man kann sich auch auf die Arbeitsgruppen stützen, in denen die Gemeinden zusammenkommen» ;
- «die Bevölkerung sieht zuerst ihr Gebiet, nicht die Prioritäten»;
- «es steht den Gemeinden frei, die Bevölkerung zur Abstimmung einzuladen». [68]

Am Ende der Sitzung (zu diesem Zeitpunkt hat [redacted] die Sitzung verlassen) wird im Protokoll vermerkt, dass die Mitglieder noch verschiedene Elemente zur Beteiligung der Gesellschaft Greenwatt sowie zur Sammlung der für die Priorisierung der Standorte durch die Arbeitsgruppe erforderlichen Daten erwähnen. In diesem Zusammenhang zählten die noch an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder der AG mehrere Fragen auf und merkten an, dass die AG diese Fragen/Reflexionen in der nächsten Sitzung behandeln wird (dies wird jedoch nicht der Fall sein, siehe *unten*):

- «Will man wirklich mit den Greenwatt-Auftragnehmern zusammenarbeiten oder muss man eine Ausschreibung auf dem öffentlichen Markt durchführen?
- Die Kosten sind ein wichtiger Faktor. Muss man für bereits bekannte Daten bezahlen, die Greenwatt bereit ist, uns zu übergeben?

---

[64] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[65] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[66] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[67] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[68] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Ist es glaubwürdig, nur eine Meinung zu haben?
- Wenn man sich für eine Zusammenarbeit mit Greenwatt entscheidet, müssen unbedingt die gleichen Mandatsträger beauftragt werden. Gegebenenfalls muss eine Ausschreibung durchgeführt werden.
- Es ist möglich, dass die Daten von Greenwatt ausreichen, ohne die vollständigen Studien»[69].

Anmerkung: Zu diesem Zeitpunkt ist aus den ersten beiden Sitzungen der AG festzuhalten, dass es das AfE als Projektleiter ist, das Greenwatt einlädt. Das Unternehmen habe bereits Studien durchgeführt und verfüge daher über Daten, die sich für die Planungsarbeit als nützlich erweisen würden. Auch die beiden Vertreter des AfE, [redacted] *und* [redacted]*, betonten bei der ersten und zweiten Sitzung die Vertraulichkeit. Aus der Präsentation im Anhang des Protokolls vom 1. Oktober geht hervor, dass Greenwatt interessiert und bereit ist, durch die Bereitstellung ihrer Daten mitzuarbeiten, aber auch darum bittet, dass die AG mit ihren Auftragnehmern arbeitet und die Vertraulichkeit ihrer Daten gewährleistet wird. Schliesslich zeigen das Protokoll vom 1. Oktober und die E-Mails vom 3. und 8. September, dass sich die Mitglieder der AG Gedanken über das weitere Vorgehen machen. Die Frage der öffentlichen Auftragsvergabe und die Frage potenzieller Interessenkonflikte werden in den analysierten Dokumenten ausdrücklich angesprochen.*

Die **dritte Sitzung der AG** findet am **19. November 2015** statt. Das Protokoll erwähnt jedoch keine Diskussionen über die am Ende der vorherigen Sitzung vom 1. Oktober 2015 aufgeworfenen Fragen zur Zusammenarbeit mit Greenwatt und «ihren» Beauftragten.

In dieser dritten Sitzung diskutieren die Mitglieder der AG das Windkraftkonzept des Bundes, das in die Vernehmlassung geht, die Zusammenlegung der Kriterien für die Festlegung der Standorte, ein Gespräch von [redacted] mit der Sektion Seen und Fliessgewässer des Tiefbauamts (TBA) sowie die Aufnahme eines Juristen oder einer Juristin in die AG angesichts der Bedenken bezüglich der Haftungsfrage. Was den letzten Punkt betrifft, so ernennt die AG zur Lösung der juristischen Fragen, die sich bei der Bearbeitung des Dossiers zwangsläufig stellen werden[70], [redacted], Juristin des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA), als Referenzperson[71]. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sie nicht an den Sitzungen teilnehmen wird, der AG aber bei Bedarf zur Verfügung stehen wird. Der Leiter des BRPA, [redacted], der sich über [redacted] (BRPA) positionierte, war in der Tat der Ansicht, dass die systematische Teilnahme an den Sitzungen der AG eine grosse Belastung darstellt

[69] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[70] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1er Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[71] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

und nicht absolut wesentlich ist[72] . Der Vorsteher des BRPA beschloss daher, dass die betreffende Person nur punktuell intervenieren würde, wenn zu bestimmten Punkten eine rechtliche Klärung erforderlich sei[73]. Auch im Protokoll der Sitzung der AG vom 19. November 2015 heisst es, dass die betreffende Juristin sich über die Windkraftthematik informieren/in diese einarbeiten wird.[74]

Anmerkung: Aus den späteren Dokumenten, die analysiert wurden, geht nicht hervor, dass [redacted] *direkt an den Sitzungen beteiligt war oder dass die AG zu irgendeinem Zeitpunkt die eine oder andere Frage an sie gerichtet hätte.*

Die vierte Sitzung der AG findet am **25. Januar 2016** statt. Unter Punkt 5 der Traktandenliste steht der Bericht von [redacted] über das Mandat mit der ennova AG zur Festlegung der Standortprioritäten. Ohne dass in den Protokollen eine Diskussion über die Beauftragung dieses Planungsbüros festgehalten wurde, zeigt sich jedoch, dass ein Zwischenbericht vom 21. Januar 2016 bereits vom Planungsbüro ennova AG verfasst wurde. Dieser Bericht wird den Mitgliedern der AG in der Sitzung[75] ausgehändigt. In diesem Zwischenbericht finden sich unter anderem folgende Informationen: «Auftraggeber: Amt für Energie AfE (...) Begleitgruppe: [Liste der Mitglieder]»; «Auftragnehmer: ennova SA (...). *Projektteam:* [redacted], Projektleiter».[76]

Im Anschluss an die Wortmeldung von [redacted] heisst es im Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016 wie folgt:

- Bis zum 1. Februar werden die Mitglieder der Arbeitsgruppe in ihren Abteilungen die für sie relevanten Punkte/Kriterien untersuchen und eventuelle Kommentare abgeben. Die Gewichtung (mittlere Spalte CGewicht) sollte nicht berücksichtigt werden. Dies wird den nächsten Schritt betreffen. Nehmen Sie die Spalte Gewichtung auf der rechten Seite.
- Am 2. Februar müssen wir der ennova AG unser OK für die Fortsetzung der Studie geben.

---

[72] E-Mail von [redacted] an [redacted] und [redacted] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

[73] E-Mail von [redacted] an [redacted] und [redacted] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

[74] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[75] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Post-it: «Während der Sitzung vom 25.1.16 abgegebene Dokumente»; Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 237).

[76] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 238).

– Ennova SA wird eine Analyse und Klassifizierung der 21 Standorte durchführen.[77]

Im weiteren Verlauf der Diskussionen, die während der Sitzung vom 25. Januar 2016 stattfanden und im Protokoll festgehalten sind, stellt [redacted] fest, dass es schwierig ist, die Punkte zu bewerten, wenn man nicht weiss, was sich hinter den Begriffen 'wenig heikel, sehr heikel, ...' verbirgt[78]. Im Protokoll heisst es dann: Nach Auskunft von [redacted] bei ennova stammen die Punkte aus Studien/Berichten von Fachleuten[79]. Weiter heisst es im Protokoll: [redacted] sagt, dass alle verwendeten Studien uns zur Verfügung stehen. Es ist möglich, sie direkt bei ennova anzufordern oder über ihn selbst zu erhalten[80]. [redacted] schaltete sich ebenfalls ein und sagte, dass die Frist für die Fertigstellung dieser ersten Studie Ende März ist. Danach muss die Gruppe erweitert werden, zum Beispiel auf alle Gemeinden oder den Freiburger Gemeindeverband. Es geht darum, die Akteure zusammenzubringen und sie einzuladen, Teil der Gruppe zu werden, die für den Bau von Windkraftanlagen im Kanton verantwortlich ist, in Bezug auf die Strategie des Kantons.[81]

Anmerkung: Aus den analysierten Dokumenten ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es keinen Hinweis auf eine mögliche Diskussion über die Entscheidung, ennova SA zu ernennen, gibt, ausser dass in der Präsentation des Vertreters von Greenwatt auf deren Existenz hingewiesen wurde. Es geht auch hervor, dass ennova SA so dargestellt wird, dass sie über Daten verfügt, die es ihr ermöglicht haben, diesen ersten Bericht zu erstellen. Das Protokoll enthält jedoch keinen Hinweis auf eine Diskussion über den Ursprung dieser Studien, die von Experten erstellt wurden, die für ein Büro arbeiten, das sich gerade erst im Kanton niedergelassen hat.

Die fünfte Sitzung der AG findet am **7. März 2016** statt. Wie aus dem Protokoll hervorgeht, wurde die Firma ennova SA [...] für den ersten Teil der Sitzung eingeladen, um über die Priorisierung der Standorte zu sprechen[82]. Ennova SA wurde von [redacted] vertreten. Neben der Kommentierung der Folien seiner Präsentation, die dem

---

[77] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[78] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[79] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[80] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[81] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[82] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Protokoll beigefügt sind[83], und kurz bevor er die Sitzung verliess[84], verteilte [redacted] den Mitgliedern der AG ein Blatt mit dem Titel «Evaluation der Windkraftstandorte: Methodologie und Priorisierung, PHASE 1»[85], und verschiedene Bewertungsraster für jedes Kriterium (Umwelt, Technik, Gesellschaft und Wirtschaft).[86]

Im Anschluss an die Präsentation von [redacted] wird im Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016 festgehalten, dass die Mitglieder verschiedene zusätzliche Ausschlusskriterien (Autobahnen und Hauptstrassen: 200 m, Stromleitungen MS-HS: 200 m) sowie einige andere Punkte diskutieren[87]. [redacted] erwähnt, dass bis zum 22./23. März die Verfeinerung der Methodik gut vorangeschritten sein wird, d. h. das Raster zur Bewertung der Standorte. Für den Abschlussbericht hingegen müssen wir uns bis Ende April gedulden[88] . Bevor die Sitzung ohne [redacted] fortgesetzt wird, wird vereinbart, dass die nächste Sitzung auf Mittwoch, den 23. März um 9.00 Uhr festgelegt ist; laut Protokoll; [redacted] **gibt an, dass er mit einem Vertreter der Firma Atelier 11a anwesend sein wird**[89] (unsere Hervorhebung).

Im weiteren Verlauf des Treffens geht es um folgende Punkte: Nächste Schritte, Erweiterung der Arbeitsgruppe;[90] die Stellungnahme des Kantons Freiburg im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Konzept Windenergie des Bundes;[91] und die Berücksichtigung der FFF (Fruchtfolgeflächen).[92]

Für die Erweiterung der AG schlägt das AfE ursprünglich vor, folgende potenzielle Mitglieder einzuladen:

---

[83] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); für die Folien von ennova SA siehe Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 193 ff.).

[84] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[85] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 208).

[86] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 209 ff.).

[87] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[88] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[89] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[90] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4-6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[91] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[92] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Gemeinden, die von einem P1/P2/P3-Standort betroffen sind;
- Gemeinden, die an einen P1/P2/P3-Standort angrenzen;
- FGV (Freiburger Gemeindeverband);
- BFE;
- Politiker (GR-Parlamentsfraktionen);
- NGOs: [redacted], Pronatura, Birdlife, [redacted];
- Promotoren (Greenwatt, [redacted]);
- Elektrizitätsunternehmen: Groupe E, Gruyère Energie, [redacted][93].

Im Protokoll steht, dass angesichts der Diskussion [...] auch beschlossen [wurde], die Vereinigung 'Sauvez les Préalpes' in die zu organisierenden Sitzungen einzubeziehen[94]. Es wird auch über Pronatura[95] gesprochen. Schliesslich wurde beschlossen, das BFE einzuladen.[96]

Im Rahmen dieser Diskussion weist [redacted] darauf hin, dass bezüglich der Informationsveranstaltungen mit den erweiterten Arbeitsgruppen mit ennova SA über deren Teilnahme und Einbindung gesprochen werden muss[97] . [redacted] bittet [redacted], dieses Thema mit ihnen anzusprechen; ein Zusatz zu ihrem Mandat kann erfolgen.[98]

Schliesslich beschliesst die AG zur Organisation der ersten Informationsveranstaltung Folgendes:

- Vorbereiten der Einladung, die der VWD zur Einladung vorgelegt wird;
- Präsenz von ennova SA;
- Insbesondere die Oberamtmännerkonferenz, das BFE, Sauvez les Préalpes einladen.[99]

[redacted] merkt an, dass die Kommunikation nach aussen wichtig ist. Es wäre hilfreich, eine Kommunikationsagentur zu haben, um keine Fehler zu machen[100]. [redacted] schlägt daraufhin vor, die Kommunikationsfirma [redacted] zur nächsten Sitzung einzuladen, damit sich diese Agentur vorstellen und erklären kann, wie sie zusammenarbeiten

---

[93] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 205).

[94] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[95] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[96] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[97] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[98] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[99] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[100] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

könnte; die AG beschliesst ausserdem, [redacted], Kommunikationsbeauftragter der VWD einzuladen[101].

Das **sechste Treffen der AG** findet am **23. März 2016** statt. Unter Traktandum 2 wird die Frage der Kommunikation angesprochen[102]. Dazu werden zwei neue Personen in das Dossier einbezogen. So wird im Protokoll erwähnt, dass [redacted], Kommunikationsverantwortlicher der VWD, anwesend ist, um sich über die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe zu informieren; er muss die Sitzung jedoch nach 30 Minuten verlassen.[103] [redacted] von der [redacted] ist ebenfalls bei der Sitzung anwesend;[104] er kommt an, nachdem [redacted] die Sitzung bereits verlassen hat. [105]

Zuvor wird der erste Punkt der Traktandenliste besprochen, der sich mit der Priorisierung der Standorte - erste Ergebnisse der Studie durch die Firma ennova SA befasst[106]. Dieser Punkt wird von [redacted] vorgestellt, der von [redacted], Biologe, von der Firma Atelier 11a begleitet wird[107].

[redacted] präsentiert die Studie (...), die in Bezug auf den Aspekt der Natur (...) in Zusammenarbeit mit der Agentur l'Azuré durchgeführt wurde[108]. Es handelt sich um einen ersten Ansatz in Bezug auf die Risiken und erste Ergebnisse zu den behandelten natürlichen Lebensräume.[109] Die Diskussion ermöglicht es [redacted], sich nach zugänglichen Daten zu erkundigen, insbesondere beim Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA).[110] [redacted] gibt auch an, dass die zusätzlichen Daten für die Arbeitssitzung am 19. Mai alle zusammengestellt sein werden, nicht aber für die Informationsveranstaltung am 20.

---

[101] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[102] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[103] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[104] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[105] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[106] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[107] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[108] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[109] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[110] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

April[111] . [redacted] würde es begrüssen, wenn [redacted] bei den Sitzungen anwesend wäre, um eventuelle Fragen der Teilnehmenden zu beantworten[112]. [redacted] bestätigt, dass diese Daten von ihm und Herrn [redacted] reserviert wurden[113].

Die Sitzung wird mit der Vorstellung von [redacted] fortgesetzt. Im Protokoll steht, dass für die nächste Sitzung am 11. April 2016 alle Daten auf dem neuesten Stand sein werden (Karte mit allen Standorten)[114].

Am **11. April 2016** findet das **siebte Treffen der AG** statt. Es erscheint als entscheidender Moment. Einleitend nennt das Protokoll wie üblich die anwesenden Mitglieder der AG. Es dokumentiert noch die Anwesenheit von zwei Gästen, nämlich [redacted], Kommunikationsverantwortlicher der VWD und [redacted], [redacted][115]. Externe Beauftragte finden sich hingegen nicht unter den eingangs erwähnten Gästen, obwohl der zweite Punkt der Traktandenliste die Priorisierung von Standorten - Präsentation durch die Firma ennova AG nach Aktualisierung der Daten betrifft[116].

Zu Beginn dieser Sitzung informiert [redacted] die Teilnehmer, dass es einige Änderungen in der Organisation des 20. April gegeben hat, nämlich:

- Keine Medienmitteilung – auf Entscheid der VWD;
- Präsentation der ausgewählten Kriterien ohne Gewichtungen für die Teilnehmer;
- Es werden keine Standorte nach aussen kommuniziert. Sie werden mit dem Entwurf des kantonalen Richtplans herauskommen und nicht vorher;
- Die Interessenabwägung wird in erster Linie durch den Staatsrat vorgenommen;
- Die Workshop-Sitzung am 19. Mai wird abgesagt[117].

Im Protokoll heisst es, dass eine Tischrunde durchgeführt wird, um herauszufinden, welches Gefühl jeder hat[118]. Es wird die Rolle der NGOs angesprochen. [redacted] sagt, dass ihr

---

[111] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[112] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[113] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[114] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[115] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[116] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[117] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[118] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Handlungsspielraum darin bestehen wird, die gewählten Kriterien zu bestätigen und die mögliche Anmerkungen zu einem eventuellen Versäumnis unsererseits bei der Berücksichtigung eines wichtigen Punkts zu machen. Sie werden Abwägungen vornehmen. Sie werden die Liste der Kriterien erhalten und eine Frist haben, um darauf zu reagieren. Der Staatsrat wird so einen Überblick über die Meinung der betroffenen Parteien erhalten. [119]

[redacted] sagt, dass man die Leute nicht 'einfach so' kommen lassen sollte. Man muss etwas zu präsentieren haben[120]. Er stellt auch die Frage, ob die Sitzung mit den Gegnern in Pérolles 25 beibehalten werden soll (Gibt es genug Substanz, um sie kommen zu lassen?[121]). [redacted] antwortet, dass wir trotzdem mehr tun werden, als sie zu informieren. Sie werden eine gewisse Zeit haben, um auf die Kriterien zu reagieren[122].

[redacted] berichtet weiter, dass [redacted] ihn kontaktiert hat, weil sie gerne an der Sitzung vom 20. April teilnehmen würden[123], worauf [redacted] antwortet, dass man ihnen eine negative Antwort geben muss[124].

Die Mitglieder der AG diskutieren noch über die Frage der Basisstudien. [redacted] weist darauf hin, dass die sektoralen Pläne Basisstudien sind. Sie sind für jedermann zugänglich, werden aber nicht in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Wir können uns nicht zu dieser Arbeit äussern. Die Studie ist vom Richtplan getrennt, aber der Richtplan bezieht sich auf die Studie.[125]. [redacted] ergänzt, dass die Gemeinden den Inhalt und die Studien nicht in Frage stellen können[126]. Nachdem diese Diskussion beendet war, wurde die Sitzung gemäss der vorgeschlagenen Traktandenliste fortgesetzt.[127] [redacted] stellt dann die weitere Arbeit an den Kriterien vor (Priorisierung der Standorte – Präsentation durch die Firma ennova SA nach der Aktualisierung der Daten); dieser Punkt 2 der Traktandenliste wird

[119] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[120] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[121] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[122] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[123] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[124] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[125] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[126] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[127] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

zusammen mit Punkt 3 (Organisation der Informationsveranstaltung am 20. April) behandelt[128].

Die **achte Sitzung der AG** findet am **30. Mai 2016** statt. Diesmal werden einleitend folgende Gäste erwähnt: [redacted] – Société ennova SA und [redacted] – [redacted][129]. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Gewichtung der Dimensionen und Kriterien: Ergebnisse und Rückmeldungen der kantonalen Ämter und 3. Punkt zu den ersten Ergebnissen der Firma ennova SA[130]; der letzte Punkt wird zusammen mit Punkt 5 der Traktandenliste (5. Nächste Schritte) behandelt.[131]

Zum dritten Punkt der Traktandenliste (Punkt zu den ersten Resultaten der Firma ennova SA, *oben*) stellte sich [redacted] vor[132] und erklärte, dass in Anbetracht der Fristen die Grundlage für die Bewertungskriterien unbedingt bestätigt werden muss.[133]. Es folgte eine Diskussion über die Gruppierung der Standorte nach Standortzonen[134].

In Bezug auf den fünften Punkt der Traktandenliste (Nächste Schritte) wurde vereinbart:

[redacted]:

- wird das Raster noch einmal zur ultimativen Korrektur an die Ämter senden;
- wird einen Filter 'Waldstandorte' setzen;
- setzt einen Filter 'min. 6 Windkraftanlagen pro Standort';
- setzt einen Filter 'Bemerkung min. 1,7';
- wird die Kriterien 'ADS' und 'Schutzgebiete' ausgeben;
- wird das Makro an jede Abteilung senden;
- wird die neuen Ergebnisse an die Dienste weiterleiten.[135]

Die **neunte Sitzung der AG** findet am **13. Juni 2016** statt. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste: [redacted] - Société ennova SA» und «[redacted]

---

[128] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[129] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[130] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[131] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[132] Zum Inhalt dieser Präsentation siehe Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 141 ff).

[133] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[134] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[135] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[redacted][136]. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: Ergebnis der Gewichtung der Dimensionen und Kriterien und Situationsbericht gemäss Analyse der Firma ennova SA und Entscheide über das weitere Vorgehen[137]. Diese beiden Punkte werden gemeinsam behandelt[138].

Bei der Genehmigung des Protokolls der vorherigen Sitzung vom 30. Mai 2016 weist [redacted] darauf hin, dass der Filter für die Note auf 1,5 und nicht auf 1,7 gesetzt wurde und macht die AG darauf aufmerksam, dass es möglich sein muss, im Bericht für den Filter 'min. 6 Windturbinen pro Standort' zu plädieren[139].

[redacted] stellt die Ergebnisse des Fortschritts der Studie von ennova SA vor, die einen Prozess in fünf Phasen sowie einen Arbeitsplan vorschlägt (siehe *unten*, Abb. 5 und 6).

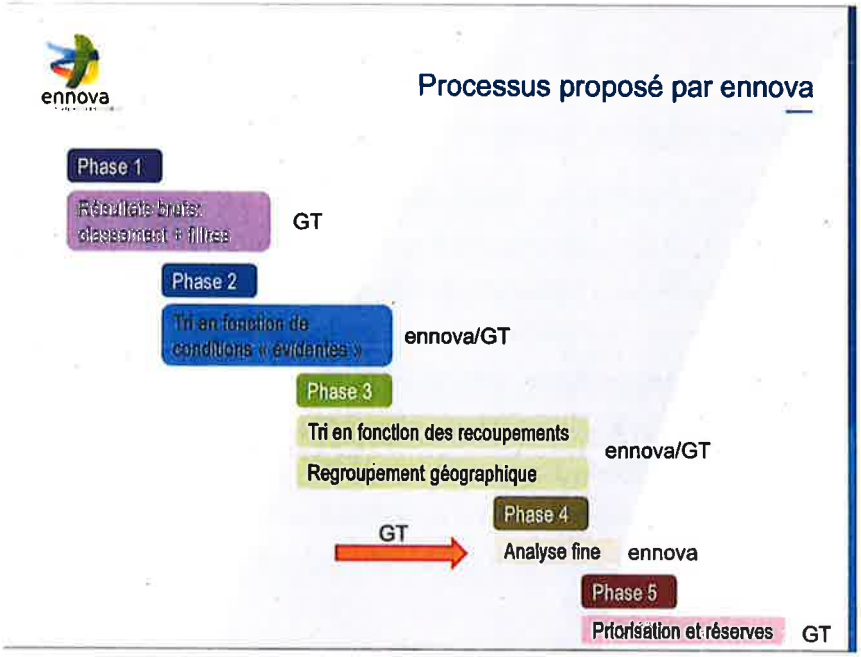


Abb. 5 - Von ennova SA der AG vorgeschlagener Prozess[140]

[136] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[137] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[138] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[139] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[140] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 115).

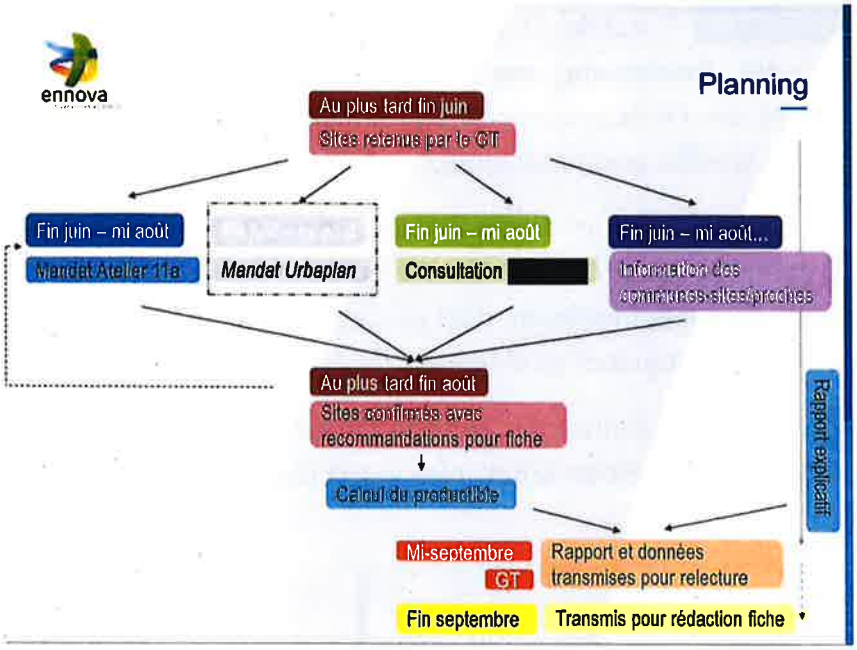


Abb. 6 - Von ennova SA der AG vorgeschlagene Planung[141]

Im Laufe der Diskussion äussern sich mehrere Mitglieder der AG zu den Kriterien. Beispielsweise gibt [redacted] (Amt für Umwelt, AfU) an, dass eine erste Vorauswahl getroffen wurde, aber ohne Gewichtung in zwei Schritten. Er hätte seinerseits mehr Kriterien geschätzt, damit Standorte herauskommen. Das BRPA habe gesagt, dass es die Dimensionen nicht gewichten wolle, aber die AG habe diese Vorgehensweise, die für jedes Amt unterschiedlich sei, nie bestätigt. Wenn ursprünglich festgelegt worden wäre, dass die Anzahl der Kriterien wichtig ist, hätte er darauf bestanden, mehr Kriterien einzuführen. Zum Beispiel drei Kriterien für jede Dimension, um eine Gleichheit zu erreichen und nicht nur 25 % für Menschen zu haben. Er bezweifelt das System, das für die Gewichtung verwendet wurde. Die Gewichtung der Dimensionen ist sehr wichtig.[142]

[redacted] verlässt die Sitzung, während die Diskussion in der AG weitergeht[143]. Die AG diskutiert in seiner Abwesenheit noch die Frage, ob es sinnvoll ist, die Gemeinden zu kontaktieren, um 'sie zu warnen' und entscheidet: Nein, denn die Gemeinden werden drei Monate Zeit haben, um sich bei der Vernehmlassung äussern zu können»[144]. Zur Frage «Wie und welche Standorte definieren» beschliesst die AG auf die Einstufung der Standorte in P1 und P2 zu verzichten und die Reihenfolge der Bewertungen wiederzugeben, mit Ausnahme

[141] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 132).
[142] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[143] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[144] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

des Standorts Schwyberg, der angesichts des gesamten Verfahrens einen Sonderstatus hat[145]. Weiterhin wurde beschlossen, [redacted] zu konsultieren und den Auftrag für den Atelier 11a zu erteilen.. Dies wird als Empfehlungen für den Entwickler dienen (sobald die Standorte verfeinert sind) [redacted] wird die Untersuchungsperimeter an [redacted] weiterleiten und das **atelier 11a kontaktieren** (keine weiteren Analysen für den Standort Schwyberg erforderlich)[146].

Es wurde weiterhin vereinbart, vor der Validierung der Standorte die Meinung der AG und der Ämter, denen die Mitglieder zugeordnet sind, konsolidiert werden muss. [redacted] wird den Mitgliedern der AG per E-Mail die Präsentation des Tages sowie detailliertere Karten mit den Standorten zusenden, damit jedes Amt intern nachsehen und dann bestätigen kann[147].

Im Protokoll steht noch, dass [redacted] erklärt, dass die Erstellung der Texte begonnen hat und verfeinert wird, sobald die Standorte bestätigt sind. Jedes Amt kümmert sich um die Themen, die es betreffen, und dann sammelt das RPBA die Texte und formatiert sie einheitlich. Sobald unsere Texte verfasst sind, werden sie der AG vorgelegt. Ende September muss das Blatt verfasst sein. Der Bericht wird bis Ende August fertig sein ([redacted]). Er wird bei der Erstellung des Merkblatts sehr hilfreich sein[148].

Die **zehnte Sitzung der AG** findet am **27. Juni 2016** statt, in Abwesenheit von [redacted], [redacted] und [redacted] (alle drei entschuldigt)[149]. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste, nämlich – diesmal – [redacted] – Société ennova SA und [redacted][150]. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Ergebnis der 'Zonenbereinigung' durch die Firma ennova SA, 3. Diskussion über die von [redacted] durchgeführten Studien und 4.

[145] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[146] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[147] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[148] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[149] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[150] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Entscheide über die für den kantonalen Richtplan festzulegenden Zonen und Vergabe des Mandats an atelier 11a[151] . Die Punkte 2 und 3 werden gemeinsam behandelt[152].

Zur Präsentation von ennova SA gibt [redacted] an, dass er die Anmerkungen von [redacted] vor einigen Minuten per E-Mail erhalten hat. Sie konnten daher nicht in die Zusammenfassung aufgenommen werden, aber er wird seine Anmerkungen nach und nach mitteilen[153].

Die Diskussion bezieht sich auf sieben Standorte (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)[154] . Die AG diskutiert den Fall jedes Standorts. Sie schliesst Salvenach aufgrund eines mittelmässigen Ergebnisses bei der Berechnung der Produzierbarkeit der ausgewählten Standorte aus[155]. Der Standort Gibloux wird aufgrund mehrerer Punkte als problematisch angesehen[156]. Die Standorte Côtes de Romont, Monts de Vuisternens und Misery-Courtion/Passafou weisen noch einige Punkte auf, die überprüft werden müssen[157]. In Bezug auf La Berra möchte [redacted], dass man diesen Standort streicht; [redacted] antwortet, dass man Argumente braucht, wenn man ihn streicht[158]. Der Standort Schwyberg wird schliesslich so wie er ist als in Ordnung betrachtet; [redacted] merkt jedoch an, dass man überprüfen muss, ob die zahlreichen Gebäude (Alphütten) in diesem Gebiet ganzjährig bewohnt sind oder nicht[159]. Es wird auch im Protokoll vermerkt, dass angesichts der Bereinigung der Standorte immer noch 250 Gigawattstunden an Produktivität übrig sind (160 sind noch zu finden)[160].

---

[151] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[152] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[153] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[154] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[155] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[156] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[157] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[158] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[159] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[160] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Im Anschluss an diese Diskussion wird über die Erstellung des erläuternden Berichts und der Blätter des KantRP gesprochen[161]. Es wird insbesondere vereinbart, dass [redacted] sich für die Erstellung der Dokumente mit Herrn [redacted] koordinieren wird, der für dieses Mandat zuständig ist[162].

Bei Punkt 4 der Traktandenliste (Entscheid über die zu definierenden Zonen des kantonalen Richtplans und Vergabe des Mandats an das atelier 11a, *oben*) beschliesst die AG einstimmig, der Firma atelier 11a zu bestätigen, dass sie ihre Analysen/Studien für die ausgewählten Gebiete verfeinern und die sensiblen Elemente hervorheben könne. [redacted] **wird ihnen diesen Punkt bestätigen und dabei an die Fristen erinnern[163].**

Unter «Verschiedenes» (Punkt 5 der Traktandenliste) wurde vereinbart, dass [redacted] den erläuternden Bericht zur Auswahl der Standorte vorbereiten und ihn Mitte August an alle versenden wird. -> Die Mitglieder der AG werden ihn zur Kenntnis nehmen und eventuelle Anmerkungen mitteilen, mit dem Ziel, bei der nächsten Sitzung eine fast endgültige Version herausgeben zu können[164].

Am **30. August 2016** findet die **elfte Sitzung der AG** statt. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem folgende Punkte: 2. Information über die Analyse von [redacted] und Einfluss auf die aktuellen Standorte / ennova SA; 3. Schlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen / ennova SA; 4. Präsentation der Blätter des KantRP / ennova SA–R. [redacted][165]. Erneut wird [redacted] – Ennova SA in der Einleitung des Protokolls als Gast aufgeführt; [redacted] ist entschuldigt[166].

[redacted] eröffnet diese elfte Sitzung, indem er zwei Punkte zur Traktandenliste hinzufügt, um über die Treffen zu berichten, die im Laufe des Sommers stattgefunden haben (Punkte 1a und 1b)[167]. Es handelt sich um das Protokoll der Sitzung mit dem ARE, dem BFE und Meteotest (Punkt 1a) einerseits und das Protokoll der Treffen mit [redacted], Verantwortlicher des Dossiers Windenergie für den Kanton Waadt, und Herrn [redacted],

---

[161] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[162] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[163] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[164] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[165] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[166] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[167] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Verantwortlicher des Dossiers für den Kanton Bern (Punkt 1b) andererseits[168]. Zu Punkt 1a erklärt [redacted], dass es eine gute Übereinstimmung zwischen den vom Bund angegebenen Gebieten und den von der AG ausgewählten Standorten gebe. Zu Punkt 1b wird erklärt, dass [redacted] ebenfalls anwesend war beim Treffen mit Herrn [redacted], dem Verantwortlichen für das Windenergiedossier des Kantons Waadt, und dass das Gebiet von Romont, das die Grenze zum Kanton Waadt bildet, a priori kein Problem darstellt, aber der Kanton Waadt möchte zu gegebener Zeit angehört werden[169].

Zu Punkt 2 der Traktandenliste, der sich mit der Analyse von [redacted] und ihrem Einfluss auf die aktuellen Standorte befasst, ergreift auch hier [redacted] das Wort für die Erläuterung der von [redacted] durchgeführten Analyse[170].

Punkt 3 der Traktandenliste trägt den Titel «Abschlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen»[171]. Auch hier ergreift [redacted] das Wort, um die Arbeit von ennova SA zu erläutern. Er erwähnt insbesondere, dass die Korrekturen aufgrund der Rückmeldungen der verschiedenen Abteilungen noch vorgenommen werden müssen und die Informationen von [redacted] integriert werden müssen. Der Workshop-Bericht 11a, der die fünf Standorte in Bezug auf Brutvögel und Fledermäuse analysiert hat, ist abgeschlossen. Jeder Standort hat seine eigene [redacted]-Analyse. Dieser Workshopbericht 11a muss noch von den Ämtern geprüft werden.[172]

Während der Diskussion über diesen Punkt erinnert [redacted] daran, dass unser Ansatz unabhängig und neutral erfolgte. Die interessanten Standorte sind herausgekommen, aber es geht nicht darum, Standorte für die Promotoren zu suchen. Alle Grundlagen, die zum Thema des Richtplans gedient haben, werden öffentlich und auf der Website des Staates einsehbar sein[173].

Es wird darauf hingewiesen, dass [redacted] den unabhängigen Bericht in einer zweiten Phase in Angriff nehmen wird. Sollte es beim Hauptbericht[174]nach den letzten

---

[168] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[169] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[170] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[171] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[172] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[173] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[174] Der Hauptbericht, auf den Bezug genommen wird, bezeichnet den erläuternden Bericht mit dem Titel «Studie zur Definition der Windkraftstandorte - Erläuternder Bericht» (Amt für Energie, Studie für die Definition der Windkraftstandorte– – Erläuternder Bericht, Mai 2017 (Gelber Ordner Studie für die Definition der

Bemerkungen der Dienststellen eine inhaltliche Änderung geben, so muss dies innerhalb der Arbeitsgruppe erneut besprochen werden. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein[175].

[redacted] erinnert die Mitglieder der AG auch daran, dass die aktualisierten Dokumente von jedem Mitglied bestätigt werden können müssen. Es ist wichtig, dass die von jedem eingebrachten Elemente von seiner eigenen Abteilung gut genehmigt werden. Wenn der Bericht einmal herausgegeben ist, dürfen die Abteilungen bei der internen Vernehmlassung nicht mehr auf Punkte zurückkommen.[176]

[redacted] erinnert die Mitglieder der AG an die nächsten Schritte, d. h.:

1) Übergabe des Richtplans zum Thema Windenergie in Blättern;
2) Analyse durch den Projektausschuss ;
3) Weiterleitung an den Copil, der aus drei Staatsräten, zwei Oberamtspersonen, Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und einem Vertreter des ARE besteht. Der Copil wird ihn bestätigen oder kann eventuell Änderungen verlangen;
4) interne Vernehmlassung bei den staatlichen Stellen (März 2017);
5) öffentliche Vernehmlassung (Ende 2017).[177]

Aus dem Protokoll geht hervor, dass mehrere Personen an der Erstellung der verschiedenen Dokumente zum Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans beteiligt sind. [redacted] ist für den Schlussbericht und den unabhängigen Bericht zuständig[178]; [redacted] wird die Texte zu den Blättern auf der Grundlage der von den Mitgliedern der AG[179] übermittelten Elemente verfassen; und schliesslich hat [redacted] mit der Redaktion der Texte begonnen, die an [redacted] weitergeleitet werden[180].

Die AG fasst die Schritte und andere Entscheide der Arbeitsgruppe zusammen:

– alle Elemente müssen an [redacted] weitergeleitet werden, welche die Texte verfassen wird;

Windkraftstandorte– – Erläuternder Bericht)), was den Eindruck erweckt, dass die Arbeitsgruppe mit dem unabhängigen Bericht das für jeden Standort ausgearbeitete Projektblatt meint (Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 30. August 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 72 f.).

[175] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[176] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[177] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[178] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[179] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[180] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Priorität für den Richtplan und dann für den Bericht;
- [redacted] wird den Hauptbericht vorrangig fertigstellen;
- das Kapitel Windkraft im KantRP kann sofort erledigt werden;
- [redacted] wird um den 12. September herum ein Musterformular versenden;
- [redacted] wird sich mit [redacted] in Verbindung setzen, um über den Fortschritt seiner Arbeit zu berichten.[181]

Die **zwölfte und letzte Sitzung der AG** findet am **26. September 2016** statt. Auch dieses Mal erscheint [redacted] – Société ennova SA als Gast; [redacted] – [redacted] ist seinerseits entschuldigt[182]. Diese letzte Sitzung ist der Vorstellung der Planung von ennova SA für den weiteren Verlauf des Mandats (Punkt 2), dem Schlussbericht des KantRP mit den letzten Bemerkungen (Punkt 3), den Projektblättern (Punkt 4) und dem Katalog der Blätter der nicht berücksichtigten Standorte (Punkt 5) gewidmet[183]

Zu Punkt 2 (Planung ennova SA für die Fortführung des Mandats) stellte [redacted] seine Präsentation vor und erklärte, dass «die Priorität eher auf die Blätter als auf den Bericht gelegt wurde. Die Zusammenfassung der Herausforderungen, was das atelier 11a betrifft, kann jedem Blatt hinzugefügt werden»[184]. Er verteilt die mehr oder weniger provisorischen Blätter für die 6 Standorte an die Mitglieder der AG[185].

[redacted] nimmt an der Sitzung teil und erklärt, dass das BRPA an der Vereinheitlichung der Blätter arbeitet. Es ist also nicht notwendig, dass ennova mehr tut, denn sie hat genug Material, um mit dieser Arbeit zu beginnen[186]. [redacted] sagt, dass er «an atelier 11a weiterleiten wird, was wir noch von ihnen erwarten.»[187]

Schliesslich wird beschlossen:

- [redacted] wird die Übersichtstabellen bis zum 30. September an [redacted] übergeben. Er wird sich auf die 'bekannten Empfehlungen', insbesondere mit [redacted], beschränken;

---

[181] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[182] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[183] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[184] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[185] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[186] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).
[187] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- [redacted] wird den AG-Mitgliedern eine ausgefeiltere Version der Arbeitsblätter per E-Mail zusenden.
- Der Termin 27. Oktober, also das Datum der vorletzten Sitzung des Projektausschusses, wird für die Erstellung der verschiedenen Texte berücksichtigt[188].

Schliesslich werden die Punkte 3-5 der Traktandenliste (*oben*) gemeinsam behandelt[189]. Da [redacted] die Sitzung vorzeitig verlassen hat, wird sie von [redacted] geschlossen, der sich bei den Teilnehmenden bedankt[190].

[188] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[189] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[190] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

3.2. Andere Akteure

Dieser zweite Teil konzentriert sich auf die anderen Akteure, die im Rahmen dieses Dossiers tätig waren, d. h. die Hauptentwickler von Windkraftprojekten (3.2.1), die ennova SA – deren Tätigkeit als Privatunternehmen sich je nach Standpunkt entwickelt hätte – (3.2.2) sowie andere externe Dienstleister, welche die Verwaltung bei der Planungsarbeit unterstützten (3.2.3). Er wurde erstellt, indem die Informationen aus den Dokumenten, die den Auftragnehmern zur Verfügung standen, insbesondere den Protokollen und ihren Anhängen, mit öffentlich zugänglichen Informationen von offiziellen Websites, Medienquellen oder auch von den beteiligten Akteuren abgeglichen wurden. Die Analyse dieser Quellen ermöglicht eine Unterscheidung zwischen den wichtigsten Akteuren, die im Bereich der Windkraftentwicklung tätig sind (die Hauptentwickler), und denjenigen, die in die administrative Arbeit der Planung des Kapitels Windenergie involviert sind (die Auftragnehmer).

3.2.1. Die Hauptentwickler von Windkraftprojekten

Bei der Untersuchung der zitierten Unterlagen lassen sich vier Unternehmen identifizieren, die direkt oder indirekt in den Bereich der Entwicklung von Windkraftprojekten involviert sind oder waren: Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, die [redacted] und [redacted].

Groupe E Greenwatt SA[191] ist ein Unternehmen, das zu 90 % Groupe E und zu 10 % dem Kanton Neuenburg gehört[192] . Groupe E wiederum ist zu 80 % im Besitz des Staates Freiburg, die restlichen Aktien sind unter verschiedenen Aktionären aufgeteilt[193]. Groupe E Greenwatt SA hat als statutarisches Ziel «die Planung, den Bau und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die Umsetzung von Energiespar- und Energieeffizienzmassnahmen (...)»[194].

In der Sitzung der AG vom 1. Oktober 2015 erklärte [redacted], Geschäftsträger für Windenergie bei Groupe E Greenwatt, dass Groupe E Greenwatt einziger Entwickler im Kanton Freiburg sei und dass es keine Konkurrenz bei der Windenergie im Kanton gebe[195]. Darüber hinaus war Groupe E Greenwatt AG im Hinblick auf die Erfüllung ihres Auftrags zum Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Gesprächen mit Freiburger Gemeinden.

---

[191] Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[192] Greenwatt-Website, https://www.greenwatt.ch/fr/, abgerufen am 14. September 2023.

[193] Website von Groupe E, Portrait, https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait, abgerufen am 14. September 2023.

[194] Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[195] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Im November 2014 unterzeichneten Groupe E Greenwatt SA und **ennova SA**[196] eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit beim geplanten Windpark auf dem Mont-Gibloux, für den ennova SA von Anfang an als Promotorin fungierte; in einem Artikel der lokalen Presse wurde erwähnt, dass Greenwatt bereits Windmessungen durchgeführt hatte und dass die Unternehmen eine Zusammenarbeit und den Austausch ihrer jeweiligen Informationen planten[197]. Ennova SA ist also der zweite Akteur, den man unter den Entwicklern im Bereich der Windenergie identifizieren kann. Das Unternehmen hat jedoch eine organisatorische Entwicklung durchgemacht, die es schwierig macht, seine Intervention in diesem Sektor zu verstehen. Diese Entwicklung wird später im Rahmen dieses Berichts analysiert (siehe *unten*, 5.2.2).

So wurde ennova SA nach und nach von den [redacted][198] übernommen. Diese sind ein öffentliches Unternehmen, dessen Aktionäre sich 2015 aus dem [redacted] zusammensetzten[199]. Das statutarische Ziel der [redacted] ist es, «im Kanton Genf Wasser, Gas, Strom und Wärmeenergie zu liefern sowie Abfälle zu behandeln; verschmutztes Wasser im gesetzlich festgelegten Rahmen zu entsorgen und zu behandeln; (...) Aktivitäten in Bereichen zu entwickeln, die mit diesem Ziel verbunden sind, ihre Aktivitäten ausserhalb des Kantons auszuüben und Dienstleistungen und Services im Bereich der Telekommunikation zu erbringen»[200].

Die **ursprüngliche Beziehung zwischen ennova SA und** [redacted] wurde durch einen Vertrag mit dem Titel «[redacted]» konkretisiert, der 2011 abgeschlossen wurde[201]. Dieser Vertrag sah eine Beteiligung [redacted] von 20 % am Aktienkapital von ennova SA sowie ein Darlehen [redacted] an ennova SA in Höhe von 33 Mio. Franken für jurassische Projekte vor[202]. Nach verschiedenen Affären, die im Kanton [redacted] im Zusammenhang mit den Beziehungen [redacted]

---

[196] Handelsregister, ennova SA (CHE-248.563.395), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[197] RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html, abgerufen am 30. August 2023.

[198] Handelsregister, [redacted], https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted], abgerufen am 27. Oktober 2023.

[199] [redacted], Rapport de gestion et de développement durable 2015, [redacted], abgerufen am 14. September 2023.

[200] Handelsregister, [redacted], Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted], abgerufen am 27. Oktober 2023.

[201] BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9. Januar 2014, https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent, abgerufen am 14. September 2023.

[202] ATS, *Les SIG envisager à mettre en main sur la société ennova*, La Liberté, 30. April 2014, https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910, abgerufen am 14. September 2023.

zu ennova SA ans Licht kamen handelten die beiden Unternehmen im Oktober 2013 eine Vereinbarung zur Auflösung des ursprünglichen Vertrags aus, die am 31. Dezember 2013 in Kraft treten sollte[203]. Diese Vereinbarung sah vor, dass ennova SA bis zu diesem Datum die von [redacted] gehaltenen 20 % der Aktien für einen geschätzten Betrag von 15 Mio. Franken zurückkaufen sollte. Dieser Betrag beinhaltete auch den Verkauf der Windparkprojekte [redacted] und [redacted] durch ennova SA, die zusammen mit 8 Millionen Franken bewertet wurden[204]. Am 31. Dezember 2013 waren jedoch die wesentlichen Bedingungen der Scheidungsvereinbarung nicht erfüllt, wodurch die Trennungsvereinbarung hinfällig wurde[205]. Am 13. Mai 2014 schlossen der Verwaltungsrat [redacted] und die Mehrheitsaktionäre von ennova SA schliesslich eine Vereinbarung ab, die die vollständige Übernahme der Kontrolle über ennova SA vorsah, indem [redacted] 80 % des von den privaten Aktionären von ennova gehaltenen Kapitals aufkaufte[206].

Bei der **Beteiligung von ennova SA als Entwickler im Kanton Freiburg** ist darauf hinzuweisen, dass in einem Dokument, das per E-Mail vom 5. September 2022 im Zusammenhang mit einer Anfrage der Vereinigung Paysage libre Fribourg (PLF) gemäss dem kantonalen Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten[207] an das Generalsekretariat des Grossen Rates des Kantons Freiburg gerichtet wurde, ennova SA behauptet, dass seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [redacted] im Jahr 2014 ennova jegliche Erkundung von Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmastes beendet wurde. Ennova wurde ab Ende 2014 reorganisiert. In weniger als zwei Jahren sank die Zahl der Mitarbeiter von über 20 auf 6. [redacted] setzte einen neuen Verwaltungsrat, eine neue Geschäftsleitung und neue Richtlinien ein; die Aktivitäten von ennova werden dadurch neu ausgerichtet[208].

Das Unternehmen nennt dann die verschiedenen Projekte, an denen es beteiligt war. So erwähnt es die **Sondierungen, die es auf der Grundlage des kantonalen Windkraftkonzepts vom August 2008 zwischen 2011 und 2012 auf Freiburger Gebiet durchgeführt hat,** um

---

[203] LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, abgerufen am 14. September 2023.

[204] LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, abgerufen am 14. September 2023.

[205] LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, abgerufen am 14. September 2023.

[206] Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014,, https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274, abgerufen am 14. September 2023.

[207] Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten vom 9. September 2009 (InfoG; SGF 17.5).

[208] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

potenzielle Windkraftsektoren zu identifizieren[209]. Es gibt weiter an, dass es im Mai 2013 eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Gemeinde Le Châtelard (FR) unterzeichnet habe. In diesem Rahmen führte die ennova SA zwischen Mai 2013 und Juni 2016 Windmessungen durch, eine Tätigkeit, die sie nach eigenen Angaben stets deklariert und auch nach dem ersten Mandat, das ihr vom AfE am 14. Januar 2016 erteilt wurde, weitergeführt hat[210]. Sie erwähnt auch, dass dieser Zusammenarbeitsvereinbarung letztlich keine Folge gegeben wird, obwohl sie behauptet, dass der Gemeindepräsident von Châtelard (FR) darauf bestanden habe, dass sie weitergeführt wird[211]. Eine weitere Vereinbarung war ursprünglich mit der Gemeinde Les Grangettes geplant, die jedoch nach der Neuausrichtung der Aktivitäten von ennova Ende 2014 nie unterzeichnet wurde[212]. Im April 2013 soll auch die Gemeinde Misery-Courtion eine Vereinbarung mit ennova SA unterzeichnet haben; diese sei jedoch im April 2015 hinfällig geworden, da es kein detailliertes Projekt für einen Windpark auf dem Gebiet der Gemeinde gegeben habe[213]. Darüber hinaus führte ennova SA laut der Website des Unternehmens im Jahr 2016 auch Projekte zur Windanalyse und Ertragsbewertung für Groupe E Greenwatt SA in Entlebuch (LU) durch und führte für dasselbe Unternehmen zwischen 2015 und 2020 auch Aufträge für das Projekt «Les Quatres Bornes (NE/BE)» aus, wobei sie am Projektmanagement und an Windstudien beteiligt war, Lärm, Schatten, UVP / Einreichung KNP / QP-GP, sowie 2015 für das Projekt «Mont-Sujet (BE)» bezüglich der Erstellung von Fotomontagen[214] .

[redacted] stellt noch einen weiteren Entwickler dar, der gelegentlich in den Akten erwähnt wird, insbesondere von [redacted], der im Namen von ennova SA handelt. Diese Organisation meldet sich auch bei [redacted] im Hinblick auf die Vorbereitung der

[209] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[210] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[211] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[212] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[213] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[214] Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, https://www.ennova.ch/prestationsetreferences, abgerufen am 6. September 2023.

«öffentlichen» Sitzung vom 20. April 2016; [redacted] lehnt ihren Antrag auf Teilnahme ab.[215]

3.2.2. ennova SA ALS EXTERNER AUFTRAGNEHMER

Im Rahmen der Revisionsarbeit am Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans gehörte die ennova SA zu den externen Auftragnehmern, mit denen das AfE und die AG zusammenarbeiteten (*oben*, 3.1). Dieser Unterabschnitt erläutert den Kontext und die Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, die ennova SA zu beauftragen (a.), die der ennova SA übertragenen Aufgaben (b.), den Zeitplan und die Rechnungsbeträge im Zusammenhang mit den Leistungen der ennova SA (c.) und die Zusammenfassung der Ausgaben (d.).

a. Hintergrund und Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, ennova SA zu beauftragen

Die Elemente, die das AfE und im weiteren Sinne auch die AG dazu veranlassten, 2016 die Dienste von ennova SA in Anspruch zu nehmen, sind schwer herauszuschälen. Auf der einen Seite erwähnt eine **interne Notiz, die im Januar 2023** [redacted][216] **, verfasst** wurde, folgende Aspekte:

- **das Umfeld der 2000-er Jahre**, das durch eine starke Entwicklung im Bereich der Windkraftanlagen gekennzeichnet war. In dieser Zeit starteten Kantone Studien auf ihrem Gebiet, um die mögliche Entwicklung im Flachland auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Nachbarländern zu bewerten, und viele Entwickler begannen, im Schweizer Mittelland nach Möglichkeiten zu suchen. Letztere standen oft in Verbindung mit Elektrizitätsunternehmen[217];
- die Tatsache, dass der Richtplan des Kantons Freiburg das Thema Windenergie seit 2002 enthalten sollte und 2008 aktualisiert wurde[218], und die 2013 erwähnte Idee, die Möglichkeit zu prüfen, dass Freiburg zum Pionier bei der Entwicklung der Windenergie im Flachland wird[219] (**Postulat 2013-GC-26 [P2027.13] vom 28. Juni 2013**, eingereicht von Eric Collomb und François Bosson);

---

[215] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[216] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S.1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[217] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[218] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[219] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

- **der Beizug des Büros** [redacted] mit Sitz in Winterthur[220] **durch das AfE im Jahr 2011,** nachdem sich das AfE bei den anderen innovativen Kantonen und beim BFE informiert hatte. Dieses Büro hatte eine effiziente Methodik entwickelt und laut [redacted] nicht in der Westschweiz prospektiert, was Interessenkonflikte verhinderte[221]. Der Schlussbericht wurde 2014 vorgelegt[222];
- die Tatsache, dass im **Zeitraum 2010 bis 2014** nicht weniger als 30 Gebiete im Kanton von Entwicklern für Windenergieprojekte untersucht wurden[223]. [redacted] betont, dass die Sondierungsarbeiten in Absprache zwischen den Entwicklern und den Gemeinden erfolgten: Die staatlichen Stellen waren an diesen Schritten nicht beteiligt. Sie wurden punktuell von den Entwicklern oder den Gemeinden gebeten, Fragen zu beantworten. Auch Anträge auf Vorabklärungen wurden den Ämtern von den Entwicklern unterbreitet (z. B. für ein Projekt in Semsales). Schliesslich wurden die Ämter gelegentlich gebeten, als Gäste an Informationsveranstaltungen teilzunehmen, die in Gemeinden stattfanden[224].

Anmerkung: In Anbetracht des zuvor erwähnten Umfelds (oben, 2) ist daraus zu schliessen, dass die kantonale öffentliche Verwaltung also mit einem besonders dynamischen Umfeld konfrontiert war, mit Entwicklungen zwischen privaten Akteuren und Gemeinden, zu denen noch eine Bundesintervention hinzukam.[225]

In derselben Notiz vom Januar 2023[226] erklärt [redacted] weiter, dass die Windkraftplanung, mit der die AG beauftragt war, einen **umfassenden Ansatz** erfordere, der dem nahe komme, was ein Entwickler in einer Sondierungsphase tun könnte; in diesem Stadium der Planung müsse die Planung jedoch rein **technisch/wissenschaftlich** sein[227]. In den Erläuterungen schreibt [redacted], dass der gesuchte Auftragnehmer neutral, technisch versiert, mit hoher Kompetenz in der Planung eines Windparks ausgestattet und für

[220] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[221] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[222] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[223] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[224] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[225] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[226] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[227] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mindestens ein Jahr verfügbar sein sollte[228]. Da [redacted] nicht verfügbar war, und weil kein Akteur gefunden werden konnte, der auf dem Gebiet spezialisiert, verfügbar und nicht in laufenden Projekten im Kanton aktiv war, wandte sich das AfE an ennova SA, nachdem es verschiedene Kantone, den Bund und Suisse Eole[229] kontaktiert hatte.

Andererseits **geht aus zwei Schreiben hervor, dass es auf Wunsch von ennova SA einen Austausch zwischen ennova SA und dem AfE gegeben hat**:

- So heisst es in einem Schreiben von ennova an das AfE vom 30. September 2015: «Unsere Firma (...), die zu 100 % im Besitz von [redacted] ist, freut sich, **Ihnen zu bestätigen**, dass sie innerhalb der Begleitgruppe, die für die Ausarbeitung des Windrichtplans eingesetzt wurde, von der Gesellschaft Groupe E Greenwatt SA vertreten werden möchte, insbesondere**, um ihre Interessen für die Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»**[230].
- Mit Schreiben vom 22. Oktober 2015 antwortet das AfE der ennova SA zu ihrem Antrag, an den Arbeiten der AG beteiligt zu werden. Er führt aus, dass «**Studien mit einer breiteren Tragweite** ebenfalls durchgeführt werden müssen (kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Erstellung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Gesuche, kantonale Studie zur Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Gesuchen). In diesem Stadium des Verfahrens **werden** die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter **ennova erneuerbare Energien** und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und Promotoren, **kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen»**. Schliesslich führt es aus, dass «das **Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt**, ebenfalls zu den Gesprächspartnern des Kantons gehört. Es ist daher **über den Fortschritt der Arbeiten informiert»**.[231]

Dieser Austausch findet nach der ersten Sitzung der AG am 28. September 2015 – in der [redacted], der Vorsitzende der AG, an die Vertraulichkeit der Sitzungen erinnert – und vor der zweiten Sitzung am 1. Oktober 2015 statt, in der [redacted], Vertreter von Greenwatt, eine Präsentation halten wird, in der er ennova SA und die anderen Studienbüros erwähnt. Es sei daran erinnert, dass die Anwesenheit von [redacted] an der Sitzung vom 1. Oktober aufgrund der Aktenlage nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann. Denn

[228] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[229] Amt für Energie, Interne Notiz von [redacted] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[230] Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.
[231] Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

wie erwähnt (siehe 3.1, *oben*), zeigt die PowerPoint-Präsentation vom 30. September 2015, dass die Teilnahme des Betroffenen an der Sitzung vom 1. Oktober 2015 vorgesehen ist[232], während im Protokoll derselben Sitzung [redacted] nicht unter den Teilnehmern der Sitzung erscheint[233].

Während der **Sitzungen der AG**, die im Laufe des Jahres 2016 stattfinden, war der **Vertreter von ennova SA** in der Person von [redacted] regelmässig anwesend, um den Stand der Dinge bezüglich des Mandats zur Priorisierung der Standorte darzulegen, bis zur letzten Sitzung, die am 26. September 2016 stattfindet[234].

b. Vom AfE an ennova SA übertragene Aufgaben

Im Rahmen der Planung des Kapitels Windenergie im Kanton Freiburg führte die ennova SA mehrere Aufgaben aus, die Aspekte der Analyse, der Planung und des Projektmanagements beinhalteten. Auf vertraglicher Ebene wurden diese Aufgaben in den folgenden Akten formalisiert:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windkraftstandorten, wozu Analyse- und redaktionelle Aktivitäten gehören: erster Auftrag vom 14. Januar 2016)[235];
- Tätigkeiten zur Koordination anderer Anbieter und Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (den Dienststellen der Kantonsverwaltung und externen Anbietern): Nachtrag vom 25. April 2016[236], der zweimal zu einer Überschreitung der veranschlagten Kosten führte (siehe *unten*, b.) ;
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte: Letzter Auftrag, datiert vom 28. November 2016, der den Verfasserinnen dieses Berichts bekannt ist[237].

---

[232] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

[233] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[234] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 ff; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 ff; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 ff. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[235] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 ff.

[236] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18 ff.

[237] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 ff. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich anhand der von der Verwaltung eingereichten Unterlagen drei Rechtsakte identifizieren lassen (zwei Verträge und ein Nachtrag zum ersten Vertrag). Die Rechnungen für die verschiedenen in den drei Dokumenten aufgelisteten Leistungen wurden bis Mai 2017 zugestellt, als der Katalog der nicht berücksichtigten Standorte eingereicht wurde. In der Tabelle der vom AfE getätigten Ausgaben sind hingegen Zahlungen im Zeitraum 2017-2018 aufgeführt, für die wir bei unserer Prüfung der Akte keine Erklärungen finden konnten.

c. Zeitplan und Beträge der Rechnungen im Zusammenhang mit den Leistungen von ennova SA

An der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie1 des kantonalen Richtplans von Freiburg über die Windkraft war eine Vielzahl von externen Auftragnehmern ausserhalb der kantonalen Verwaltung beteiligt.

Am **14. Januar 2016** akzeptiert das AfE[238] das von ennova SA erstellte Angebot E/B005/07/AA/201601 vom 13. Januar 2016 mit dem Titel «Canton de Fribourg - Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens»[239] , für einen Betrag von **Fr. 43'014,20 , inklusive Mehrwertsteuer .** [240]

Das vom AfE am 14. Januar 2016 erteilte Mandat sieht eine Arbeit in drei Phasen vor:

> «1 Vorbereitung der Arbeit
>
> In der Angebotsphase geht es darum, das Bestehende zu übernehmen, das Räderwerk der Gewichtung zu analysieren und gegebenenfalls Verbesserungen vorzuschlagen. Nach diesen ersten Arbeiten soll eine Diskussion mit dem AfE folgen, um eine gemeinsame Basis zu definieren.
>
> 2. Erarbeitung von Dokumenten
>
> Diese Phase erfordert eine besondere Vertiefung, die sich durch eine Studie Standort für Standort mit Annäherungsmassstäben in der Grössenordnung von 1:25'000 oder sogar Details rechtfertigen lässt.
>
> Jeder Standort wird einer detaillierten Analyse unterzogen und seine Bewertung wird im erläuternden Bericht argumentativ begründet.
>
> Wenn alle Noten den Standorten über die Tabelle «Klassierung der Zonen für Windenergie im Kanton Freiburg» zugewiesen werden, muss eine Sitzung mit dem AfE stattfinden, nicht nur um den Inhalt und die Methodik zu bestätigen oder zu ändern, sondern auch um die Struktur des erläuternden Berichts und den Detaillierungsgrad für den nächsten Schritt festzulegen.
>
> 3. Fertigstellung
>
> Die Schritte, die nach der Validierung der Arbeit folgen, werden sich hauptsächlich auf die Erstellung des erläuternden Berichts und die Ausarbeitung der Karte zur Kategorisierung der bewerteten Standorte konzentrieren.

---

[238] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1-3.
[239] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 4.
[240] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 8.

Es wird eine Sitzung zur Vorstellung des Berichts mit dem AfE stattfinden»[241].

Die Frist für die Einreichung des erläuternden Berichts wurde auf spätestens 1. März 2016 festgelegt. Eine Vertraulichkeitsklausel ist ebenfalls im Vertrag enthalten: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und sorgt dafür, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»[242]. Das Angebot wird von [redacted], Direktor von ennova SA, und [redacted], Projektmanager bei ennova SA[243] , unterbreitet.

Per E-Mail vom **25. April 2016** sendet [redacted] eine «Notiz mit Tätigkeitsbericht, in der die durchgeführten Arbeiten und die aktuellen Überschreitungen präzisiert werden», eine «Rechnung für die durchgeführten Arbeiten» und einen «Nachtrag für die zu ergänzenden Arbeiten»[244] an [redacted]. Der von ennova SA am 25. April 2016 an das AfE übermittelte Nachtrag zur Basisofferte[245] bezieht sich auf einen Betrag von **Fr. 12'858,30 exkl. MwSt.**[246]. Das Dokument nennt die folgenden zusätzlichen Tätigkeiten, die Gegenstand des Nachtrags sind:

- «Koordination der Auftragnehmer PAYSAGE und NATURE auf der Grundlage der Rückmeldungen der Ämter WNA, WaldA (sektorale Berichte als Anhang zum erläuternden Bericht)
- Zusätzliche Koordination für die detaillierte NATUREvaluation der prioritären Standorte durch den Auftragnehmer Atelier 11a (Mandatsbetrag noch nicht bekannt, geplant mit 5'000 Franken ohne Steuern im Nachtrag)
- Koordination und Überlegungen mit dem WNA zur intelligenten «Anordnung» der prioritären Standorte im Landschaftsplan (letzter Schritt vor der Festlegung der Perimeter der Windkraftstandorte, die in die Windkraftkarte aufgenommen werden sollen)
- Diskussions-, Austausch- und Präsentationssitzung mit der AG und/oder den Dienststellen, um die Methode und die Gewichtung der Kriterien/Dimensionen festzulegen und die Rückmeldungen der Teilnehmer beim Ausfüllen des Kriterien-/Dimensionsrasters zu analysieren (20.04.). 1 Sitzung auch, um den Übergang mit dem Auftragnehmer zu gewährleisten, der mit der Erstellung des Windkraft-Factsheets beauftragt ist.
- Option, an der Erstellung des Begleitberichts im Rahmen der Anhörung von öffentlichen Organisationen und Behörden mitzuwirken»[247].

---

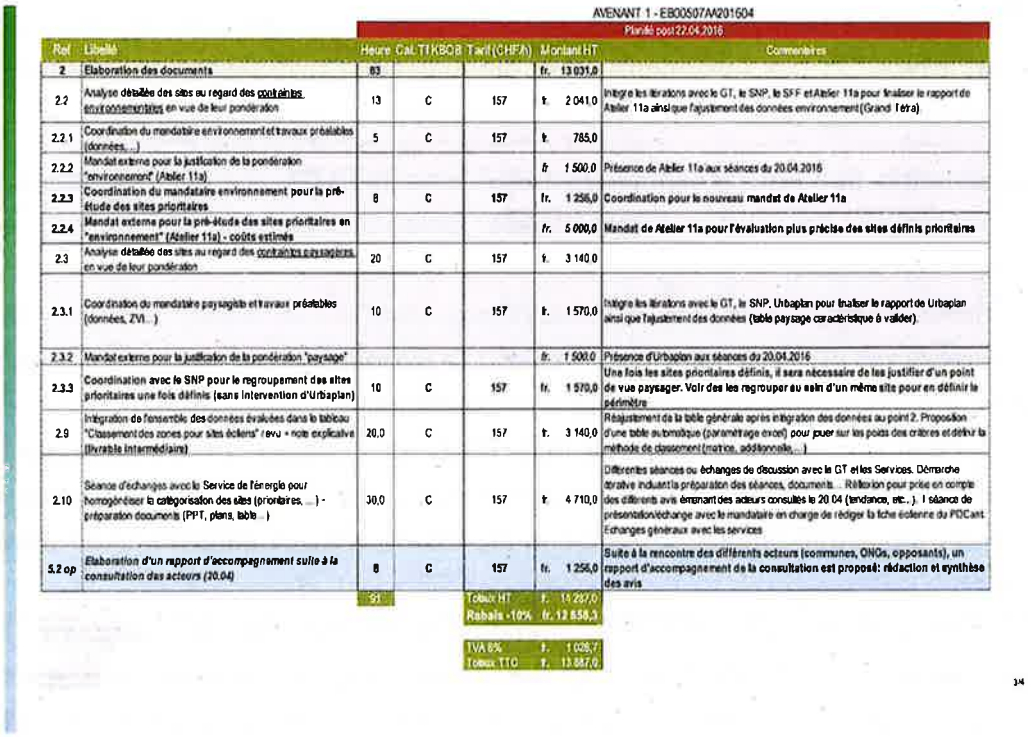
[241] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 f.
[242] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 2.
[243] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 9.
[244] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 15.
[245] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18.
[246] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.
[247] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

Es ist auch hilfreich, einen Screenshot der im Nachtrag enthaltenen Tabelle beizufügen[248] (Abb. 7) und zu erwähnen, dass diese «auf den Referenzen und der Struktur des Basisangebots basiert:

- Die violetten Felder entsprechen den Mandaten Urbanplan und Atelier 11a.
- Die fettgedruckte Schrift ist eine Hinzufügung von Arbeiten im Vergleich zu den Überschriften der Basisofferte.
- Kursive Schrift präzisiert nicht endgültige Kosten von Auftragnehmern.
- Das hellblaue Feld ist eine Option»[249] .

---

ennova



AVENANT 1 - EB00507AM201604

Planifié post 22.04.2016

Ref	Libellé	Heure	Cat. TI KBOB	Tarif (CHF/h)	Montant HT	Commentaires
2	**Elaboration des documents**	83			fr. 13 031,0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes environnementales en vue de leur pondération	13	C	157	fr. 2 041,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, le SFF et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'ajustement des données environnement (Grand Tétra)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux préalables (données, ...)	5	C	157	fr. 785,0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)				fr. 1 500,0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	**Coordination du mandataire environnement pour la pré-étude des sites prioritaires**	8	C	157	fr. 1 256,0	**Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a**
2.2.4	**Mandat externe pour la pré-étude des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés**				fr. 5 000,0	**Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites définis prioritaires**
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes paysagères en vue de leur pondération	20	C	157	fr. 3 140,0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux préalables (données, ZVI...)	10	C	157	fr. 1 570,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, Urbaplan pour finaliser le rapport de Urbaplan ainsi que l'ajustement des données (table paysage caractéristique à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"				fr. 1 500,0	Présence d'Urbaplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	**Coordination avec le SNP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbaplan)**	10	C	157	fr. 1 570,0	**Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre**
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" revu + note explicative (livrable intermédiaire)	20,0	C	157	fr. 3 140,0	Réajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table automatique (paramétrage excel) pour jouer sur les poids des critères et définir la méthode de classement (matrice, additionnelle, ...)
2.10	Séance d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser la catégorisation des sites (prioritaires, ...) - préparation documents (PPT, plans, table ...)	30,0	C	157	fr. 4 710,0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche itérative incluant la préparation des séances, documents... Réflexion pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (tendance, etc..). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
5.2 *op*	***Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)***	8	C	157	fr. 1 256,0	**Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONGs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis**
		83		Totaux HT	fr. 14 287,0	
				Rabais -10%	fr. 12 858,3	
				TVA 8%	fr. 1 028,7	
				Totaux TTC	fr. 13 887,0	

Abb. 7: Nachtrag zur Basisofferte der ennova SA an den Staat Freiburg vom 25. April 2016.[250]

<u>Anmerkung</u>: Aus diesem Nachtrag ist ersichtlich, dass ab dem 25. April 2016 offenbar ein anderer Auftragnehmer die Erstellung des Blattes Windkraft übernehmen wird (siehe die oben erwähnte Passage im Nachtrag: «1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaboration la fiche éolienne»). Das Mandat wird von Juvet Consulting

[248] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.
[249] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.
[250] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.

ausgeführt, in der Person von [redacted], ehemaliger Direktor ad interim von ennova SA und 20 Jahre lang verantwortlich für das AfE des Kantons Neuenburg.

Die Tabelle (Abb. 7) lässt auch erkennen, dass, während ennova SA eine koordinierende Tätigkeit gegenüber den anderen Anbietern ausübt, die Leistungen dieser Dritten als Zusatz zur Basisofferte beschrieben werden, was eine Abhängigkeit zwischen den Leistungen der verschiedenen Anbieter zeigt.

Am **25. Mai 2016** schickt [redacted] ein E-Mail an [redacted] und [redacted] und kündigt «ca. 6 Stunden zusätzliche Arbeit (KBOBC-Tarif)»[251] für eine «Analyse unserer Schätzungen in Bezug auf [die] neuen Daten des BFE» an[252]. Diese Ergänzung wird noch am selben Tag von [redacted] bestätigt.[253]

Am **12. August 2016** schickt [redacted] ein weiteres E-Mail an [redacted] und [redacted] und berichtet von einer Kreditüberschreitung. Mehrere Passagen verdienen es, *in extenso* zitiert zu werden. [redacted] berichtet zunächst:

- «Austausch/Sitzungen/Vorbereitung von Daten mit [redacted] (nicht geplant);
- Recherchen/Diskussionen in der Sitzung und Dokumente, die mit [redacted] vorbereitet werden (Windkraft-Factsheet) (nicht vorgesehen);
- Anpassungen und Unvorhergesehenes in letzter Minute (Sitzung [redacted], zusätzliche AG-Sitzung, vertrauliche greenwatt-Sitzung, besondere Bewertung Semsales, um es den Prozess wieder zu lancieren, dasselbe für Remaufens...);
- einem vollständigen und soliden Bericht (ich musste den vorläufigen Bericht vom Februar dieses Jahres von Grund auf neu erstellen, da der Prozess zwischen Februar und Juli grösstenteils überarbeitet wurde)».[254]

Der Verfasser fährt fort, dass in Anbetracht der obigen Ausführungen die Zahl der geleisteten Stunden höher ist, obwohl der Auftrag noch nicht beendet ist. Ennova hat bis heute etwa 160 Stunden statt der im Nachtrag vorgesehenen 90 Stunden (insgesamt) geleistet. Ich möchte nicht, dass es damit Probleme gibt. Ich informiere Sie also und je nach Ihren Rückmeldungen werde ich wie beim letzten Mal eine genaue Abrechnung vornehmen.[255] Daraufhin antwortet [redacted] am 16. August 2016: «Wir wissen, dass Du mehr gearbeitet hast als ursprünglich geplant. Das wird bei der Bezahlung keine Probleme geben. Ihr müsst nur die detaillierten Stundenberichte dazu legen. [sic]» [256]

[251] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.
[252] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.
[253] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 22.
[254] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24 f.
[255] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 25.
[256] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24.

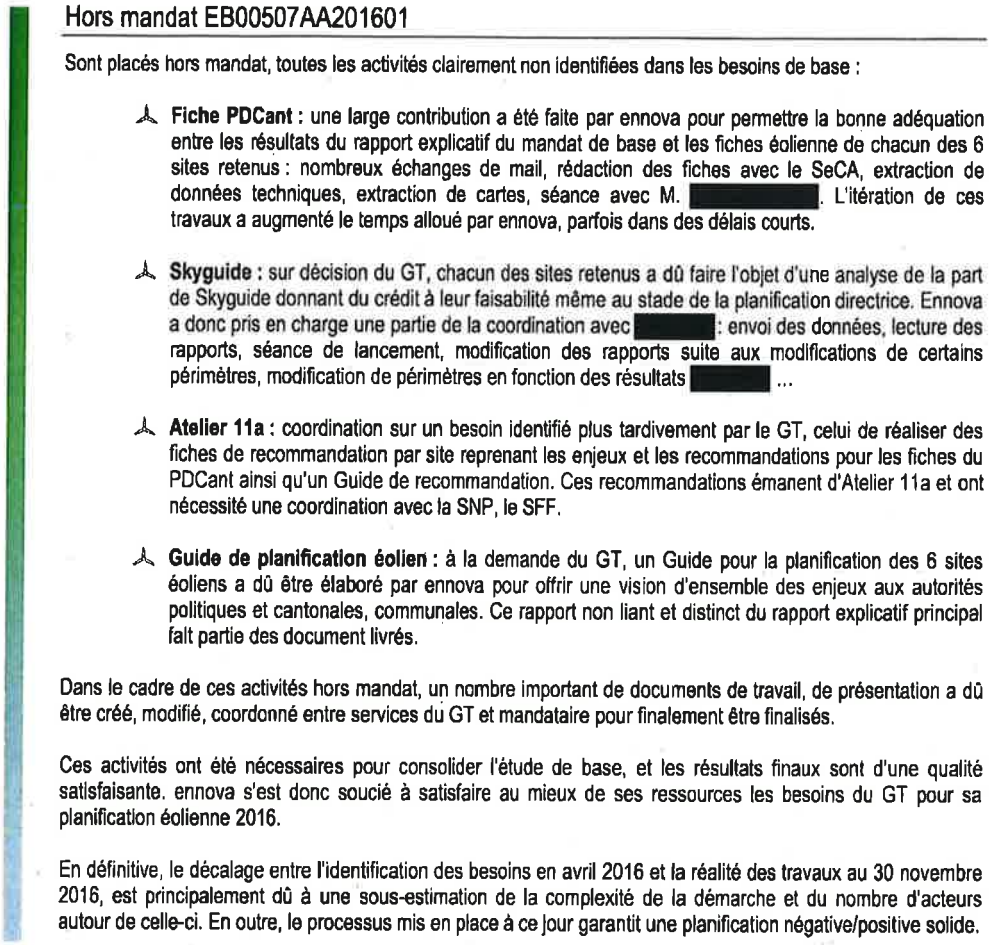
Am **30. November 2016** übermittelte die ennova SA dem AfE ihre «zusammenfassende Schlussnotiz» mit dem Titel «Studien und Berichte zur Festlegung von Windkraftstandorten»[257] sowie eine Rechnung für den Zeitraum vom 1. Mai 2016 bis zum 30. November 2016, in der die folgenden Kosten detailliert aufgeführt sind:

- Für die «Ausführung des Mandats» ein Betrag von **57'462 Franken exkl. MwSt.**, was 366 Arbeitsstunden entspricht (Preis exkl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
  - einen Betrag von **Fr. 9.466,90 ohne MwSt.** für «Urbaplan - Paysage (siehe Rechnung 9082)»;
  - einen Betrag von **Fr. 34.179,62 ohne MwSt.** für «Atelier 11a - Biodiversität (siehe Rechnungen)»;
- Die Zwischensumme beläuft sich somit auf **Fr. 101'108,50ohne Mehrwertsteuer**.
- Der **Gesamtbetrag, der die Mehrwertsteuer von 8,0 % beinhaltet, beläuft** sich auf **Fr 109'197,20**; dieser Betrag ist «zahlbar innert 30 Tagen zugunsten von ennova SA».[258]

Aus der Rechnungsstellung der ennova SA in der Zusammenfassung vom 30. November 2016 geht hervor, dass sie zur Deckung ihrer Leistungen einen **Gesamtbetrag von 99'462 Franken zzgl. MwSt.** in Rechnung gestellt hat. Dieser Betrag beinhaltet die bereits in Rechnung gestellten **42'000 Franken zzgl. MwSt.** (Grundauftrag vom 8. Januar bis 22. April 2016) und einen Betrag von **57'462Franken zzgl. MwSt.**, der ab dem 22. April 2016 in Rechnung gestellt wurde[259]. Der letztgenannte Betrag beinhaltet 1) den Restbetrag des Grundauftrags ab dem 22. April 2016, 2) die Überschreitung des Grundauftrags, 3) den Nachtrag zum Grundauftrag, 4) die Überschreitung des Nachtrags und 5) Leistungen, die ausserhalb von Verträgen/Mandaten erbracht wurden[260].

In derselben Notiz berichtet ennova SA von «einer Überschreitung der ursprünglich geplanten Kosten des Mandats um mehr als 90 %» und von «einer Überschreitung der ausservertraglichen Aktivitäten um mehr als 80 %»[261]. Es erscheint sinnvoll, *in extenso* zu zeigen, wie das Unternehmen diese **Überschreitungen** rechtfertigt, insbesondere durch einen Rückblick auf die verschiedenen Tätigkeiten, die ausserhalb des Mandats verrechnet wurden (siehe Abb. 8)[262].

[257] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 27 ff.
[258] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 26.
[259] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.
[260] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.
[261] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.
[262] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.



Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- **Fiche PDCant :** une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [redacted]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.

- **Skyguide :** sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [redacted] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [redacted] ...

- **Atelier 11a :** coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.

- **Guide de planification éolien :** à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des document livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucié à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Abb. 8: Liste der ausserhalb ihres Mandats verrechneten Tätigkeiten, die von ennova SA in ihrem Positionspapier vom 30. November 2016 für den Staat Freiburg erstellt wurde[263].

Aus der Rechnungsstellung von ennova SA geht weiter hervor, dass sich die von ennova SA weitergegebenen **Leistungen der anderen externen Auftragnehmer** (Atelier 11a und Urbaplan) auf **Fr. 34'179,60 exkl. MwSt.** (Atelier 11a)[264] **und Fr. 9'466,90 exkl. MwSt.** (Urbaplan)[265] belaufen.

Wenn man zu diesen Beträgen den von ennova SA für ihre eigenen Leistungen in Rechnung gestellten **Gesamtbetrag von Fr. 99'462 exkl. MwSt.** (*oben*) hinzurechnet, belaufen sich die

[263] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.

[264] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36 f. Die Rechnungsstellung von Atelier 11a erfolgt am 10. November 2016 über einen Betrag von **Fr. 26'245,62** inkl. MwSt.: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 51. Der Betrag ist in zwei Beträge aufzuteilen, die auf die Konten von [redacted] (Atelier 11a) und [redacted] (L'Azuré) zu überweisen sind. Eine weitere Rechnung wird von [redacted] an L'Azuré ausgestellt (beinhaltet aber auch Atelier 11a) über einen Betrag von **7'934 Franken**: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 52.

[265] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.

Gesambeträge die dem AfE von den drei Auftragnehmern in Rechnung gestellt wurden, somit auf **Fr. 143'108,50 exkl. MwSt.**[266]

Allerdings muss auch eine Rechnung von Urbaplan an ennova SA vom 28. Juni 2016 über einen All-inclusive--Betrag **von Fr. 10'224,25 (inkl. MwSt.)** berücksichtigt werden, der Fr. 9'233,50 Honorar und Fr. 233,40 Spesen sowie Fr. 757,35 MwSt. umfasst[267]. Aus den Details der Rechnung von Urbaplan geht hervor, dass diese die Leistungen abdeckt, die vom Beginn des Mandats (Januar 2016) bis zum 31. Mai 2016 erbracht wurden[268].

Am **14. November 2016 richtete** [redacted] ein Schreiben an [redacted] – der seit Ende September 2016 nicht mehr offiziell im AfE arbeitet[269], d. h. er war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr durch einen Arbeitsvertrag und das damit verbundene Unterordnungsverhältnis gebunden und führte punktuelle Aufträge als externer Dienstleister der Verwaltung aus –, um ihm eine Offerte für den **Katalog der nicht berücksichtigten Standorte** zu übermitteln.[270]

Am **26. Februar 2017** vergab das AfE dann ein neues Mandat an ennova SA (deren Offerte vom 28. November 2016 datiert) mit dem Titel «Sachplan Windenergie – Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte – Kanton Freiburg» für einen Betrag von **Fr. 25'281,40 (inkl. MwSt.)**[271]. Unter «Leistungen» erwähnt dieses Mandat erstens die Erstellung eines erläuternden Berichts, d.h. die «Ausarbeitung eines kurzen erläuternden Berichts über das Umfeld und das Ziel des Vorgehens (der sich auf den erläuternden Bericht des Mandats EB00507AA201601 vom Januar 2016 stützt)» und, zweitens ein Erläuterungsblatt pro Windkraftstandort, das aus der «Ausarbeitung eines erläuternden zusammenfassenden Blatts pro ausserplanmässigen Windkraftstandort, nach dem Vorbild des Blatts, das mit dem AfE in der Sitzung vom 4. November 2016 diskutiert wurde, bestehen wird»[272]. Wie in Abb. 9[273] dargestellt, soll eine Reihe von ausserplanmässigen Standorten untersucht werden.

[266] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 37.
[267] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47.
[268] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47 ff.
[269] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5.
[270] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 14.
[271] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1.
[272] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 f.
[273] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsales	PDCant 2011 Développé par [redacted]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Moléson	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Noréaz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Abb. 9: Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte mit Begründung, erstellt von ennova SA am 7. November 2016[274].

Dieser neue Auftrag zwischen ennova SA und dem AfE enthält eine Vertraulichkeitsklausel, die diesmal Folgendes vorsieht: «Der Beauftragte unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen **ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers** ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»[275] (Hervorhebung stammt von den Verfasserinnen).

Am **24. April 2017** stellt die ennova SA im Rahmen des Mandats vom 14. Januar 2016 für die Festlegung von Windenergiestandorten («Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg», *oben*) demAfE eine neue Rechnung über **Fr. 19'507,60 inkl. MwSt.**[276]. Diese Rechnung setzt sich aus folgenden Elementen zusammen, auf welche die Mehrwertsteuer von 8,0 % (1445,00 Franken) angewendet werden muss:

- Für die «Durchführung des Mandats» ein Betrag von **Fr. 10'487,60 zzgl. MwSt.**, was 66,8 Arbeitsstunden entspricht (Preis zzgl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
  - einen Betrag von **Fr. 5'806,80 ohne MwSt.** für «Atelier 11a – Biodiversität»;
  - ein Betrag von **Fr. 1'198,15 ohne MwSt.** für «Natura - Gutachten zum Fall Schwyberg»;

[274] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.
[275] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2.
[276] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 55.

- einen Betrag von **570 Franken zzgl. MwSt.** für «[redacted] – Gutachten zum Fall Schwyberg».[277]

Die Rechnung der ennova SA für den Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte wurde dem AfE am **17. Mai 2017** zugestellt. Diese Rechnung umfasst den Zeitraum von März bis Mai 2017 und beläuft sich auf einen Betrag von **Fr. 8'562,80 inkl. MwSt.**[278]

d. Zusammenfassung der Ausgaben

Als Zusammenfassung sind in der folgenden Tabelle alle Rechnungen aufgeführt, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und an spezialisierte Auftragnehmer, die mit ennova SA zusammenarbeiten, bezahlt hat (Abb. 10)[279].

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

ennova 2016 - 2018

Note
GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

				Intitulé mandat *			
n°	Période	Mandataire	Montant HT	PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 9'467	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
		[redacted]					
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat
PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_CT
PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
Catalogue SNR >> Catlogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Abb. 10: Tabelle mit den Rechnungen, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und die mit ennova SA zusammenarbeitenden spezialisierten Auftragnehmer bezahlt hat[280]

In der obigen Tabelle werden bei den **Zahlungen an ennova SA** vier Leistungen in Verbindung mit einer Vertragsnummer genannt (EB00507AA-001 bis 004). Drei weitere Leistungen werden als «Beratungen» bezeichnet (FR_PDCant_Consultation_F01 bis F03).

[277] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 56.
[278] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 16.
[279] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.
[280] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.

Diese verschiedenen Leistungen sind verschiedenen **Mandatstiteln** zugeordnet, die in der obigen Tabelle anhand von Abkürzungen dargestellt und in der Legende erläutert werden:

- **PDCant E** Legende: PDCant EXP = VORPRÜFUNG -> FESTLEGUNG DER FREIBURGER WINDKRAFTSTANDORTE. FÜR DIE KANTONALE PLANUNG
  - PDCant - Festlegung von Windkraftstandorten / Bericht und Anhänge
  - Leitfaden zur Planung von Windparks / Leitfaden und Anhänge
  - PDCant 2017 - Hilfe bei der Erstellung
- **SNR** Legende: SNR-Katalog -> Katalog der Standorte, die nicht in der FR-Planung (internes Dokument) berücksichtigt werden
- **PDCant C** Legende: PDCant - CONS -> Unterstützung bei der Beantwortung von Fragen der Bevölkerung nach der Vorprüfung
- **PDCant A** Legende: PDCant APP -> Unterstützung nach der Rückmeldung des ARE auf die Vorprüfung im Hinblick auf die Genehmigung des PDCant

Anmerkung: Aus den Akten, die den Verfasserinnen ausgehändigt wurden und die bereits vorgestellt wurden, lassen sich nur zwei Verträge und ein Nachtrag identifizieren. Die im Zusammenhang mit den vier Verträgen angegebenen Beträge (Abb. 10) lassen jedoch vermuten, dass der letzte Vertrag (d. h. das Mandat mit dem Titel «Plan sectoriel éolien - Catalogue des sites éoliens non retenus - Canton de Fribourg», das vom AfE an ennova SA für einen Betrag von Fr. 25'281,40 inkl. MwSt. vergeben wurde, siehe oben) die beiden in der Tabelle aufgeführten Leistungen (EB00507AA-03 und EB00507AA-04) decken konnte, deren Gesamtbetrag sich auf 25'992 Franken exkl. MwSt. beläuft. Was die Einsätze für die Beratungen, die für die Jahre 2017 und 2018 in Rechnung gestellt wurden, (Abb. 10) betrifft, so konnten diese in den Akten nicht identifiziert werden.

Unter Berücksichtigung der Leistungen im Zusammenhang mit den Beratungen wird für die Tätigkeiten von ennova SA und der anderen Büros (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) ein Gesamtbetrag von Fr. 190'109,50 exkl. MwSt. verbucht. Die Beträge werden zwar separat aufgeführt und auf die verschiedenen externen Auftragnehmer aufgeteilt. Es ist jedoch festzustellen, dass alle diese Aufträge miteinander verknüpft sind. Die Analyse- und Berichtstätigkeit beinhaltete sektorale Analysen. Die verschiedenen nacheinander zugewiesenen Aufgaben griffen ineinander. Die Aufgaben im Zusammenhang mit den Anhörungen hätten nicht stattgefunden, wenn ennova SA die Freiburger Kantonsverwaltung nicht bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie unterstützt hätte, was im Übrigen auch aus den in der Tabelle verwendeten Abkürzungen hervorgeht, die mit den in der Legende genannten Angaben übereinstimmen (Abb. 10). Hätte die ennova SA diese Analysearbeit nicht durchgeführt, wäre das Unternehmen später nicht in der Lage gewesen, die technische Unterstützung zu leisten. Im vorliegenden Fall erbrachte ennova SA im Zusammenhang mit der Verabschiedung des kantonalen Richtplans eine Dienstleistung für «Unterstützung bei der

Beantwortung von Fragen der Bevölkerung nach der Vorprüfung» und eine Dienstleistung für Unterstützung nach EXP-Feedback von der Rückmeldung des ARE auf die Vorprüfung im Hinblick auf die Genehmigung des KantRP» (d. h. die Rückmeldungen des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE]).

Es ist auch anzumerken, dass der Gesamtbetrag von Fr. 190'109,50 exkl. MwSt. und diese Zusammenfassung andere Tätigkeiten nicht berücksichtigen, die ebenfalls von verwaltungsexternen Auftragnehmern ausgeführt wurden (brunomüller Coaching + Beratung; Juvet Consulting).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der von ennova SA für ihre verschiedenen Leistungen in Rechnung gestellte Betrag zwar auf 129'421 Franken beläuft, dass jedoch sämtliche Rechnungen für die verschiedenen externen Auftragnehmer, darunter ennova SA, die für die Koordination der anderen Büros (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) zuständig war, berücksichtigt werden müssen. Der Gesamtbetrag dieser Rechnungen beläuft sich auf Fr. 190'109,50 ohne Mehrwertsteuer.

3.2.3. Andere externe Bevollmächtigte

Das Studium der Protokolle und ihrer Anhänge ermöglicht es, die Beteiligung mehrerer anderer Dienstleister als ennova SA in verschiedenen Phasen des Dossiers aufzudecken.

In der Phase der **Planungsvorbereitung** traten auf:

- die **Freiburger Niederlassung der Firma Urbaplan**[281], deren Ziel die «Ausführung von Dienstleistungen, die sich auf alle Bereiche beziehen, die den Raum und seine Entwicklung betreffen (...)», ist[282];
- die **Firma L'Azuré -** [redacted][283], mit Sitz in Neuchâtel, deren Ziel es ist, «öffentlichen Körperschaften, Unternehmen und Privatpersonen ihre wissenschaftlichen Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, um alle Ratschläge, Auskünfte, Analysen oder Synthesen in den Bereichen der angewandten Ökologie oder der Umweltwissenschaft zu liefern»[284];

---

[281] Handelsregister, Freiburger Niederlassung der Urbaplan AG (CHE-478.690.183), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[282] Handelsregister, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023, eingesehen am 27. Oktober 2023.

[283] Handelsregister, L'Azuré - [redacted] (CHE-110.495.359), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[284] Handelsregister, L'Azuré - [redacted] (CHE-110.495.359), Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605, abgerufen am 27. Oktober 2023.

- die **Firma Atelier 11a -** [redacted][285], deren Zweck mit demjenigen der Firma L'Azuré identisch ist[286];

Hinweis: Die beiden letztgenannten Auftragnehmer (L'Azuré und Atelier 11a) scheinen zusammenzuarbeiten, da die Rechnungen für ihre Leistungen manchmal einen Briefkopf mit ihren beiden Logos aufweisen[287].

- die **Firma** [redacted][288], für bestimmte Aufgaben, wobei der Zweck dieser Firma im «Betrieb eines Büros, das Dienstleistungen in den Bereichen Natur und Landschaft und Umwelttechnik anbietet (...)», besteht[289].

Die Protokolle und Anhänge lassen erkennen, dass ennova SA eine Vermittler- und manchmal auch eine Koordinierungsrolle zwischen diesen externen Auftragnehmern und dem AfE übernahm.

Darüber hinaus wurden zwei zusätzliche Anbieter beauftragt, die jedoch nicht der Koordination von ennova SA[290] unterlagen. Dabei handelt es sich um:

- die **Firma** [redacted][291], die unabhängig von ennova SA mit der Erstellung eines Flugsicherungsberichts für bestimmte Gebiete beauftragt wurde[292];
- [redacted][293], beauftragt zum Thema Fledermausschutz; da [redacted] der Fledermausexperte des Kantons ist, wurden keine Rechnungen ausgestellt[294].

In der Phase der **Fertigstellung der Begleitdokumente zur Planung** wurden noch weitere externe Dienstleister in dieses Geschäft miteinbezogen:

---

[285] Handelsregister, Atelier 11a - [redacted] (CHE-318.754.620), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[286] Handelsregister, Atelier 11a - [redacted] (CHE-318.754.620), Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678, eingesehen am 27. Oktober 2023.

[287] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate ,6-Atelier 11a - Der Bläuling, S. 27 ff.

[288] Handelsregister, [redacted] (CHE-[redacted]), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted], abgerufen am 27. Oktober 2023.

[289] Handelsregister, [redacted] (CHE-[redacted]), Zweck, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted], abgerufen am 27. Oktober 2023.

[290] Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

[291] Handelsregister, [redacted] (CHE-[redacted]), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted], abgerufen am 27. Oktober 2023.

[292] Rechnung von [redacted] an das Amt für Energie des Kantons Freiburg, Richtplan (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 11-[redacted], S. 5).

[293] [redacted] Website, https://[redacted], abgerufen am 28. September 2023.

[294] Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

- die Firma **Asphalte Design**[295] schliesst am 12. September 2016 einen Auftrag mit dem AfE ab, der das Layout des Berichts «Etude de base pour la définition des sites éoliens» (Grundlagenstudie zur Festlegung von Standorten für Windenergieanlagen) betrifft[296];
- Die Firma «**brunomüller Coaching + Beratung**»[297] , die Herrn [redacted] gehört, der bis September 2016 beim AfE angestellt und Mitglied der AG war, erbringt zwischen September 2016 und Juli 2018 Leistungen für «Verschiedene Arbeiten im Zusammenhang mit dem Thema Windenergie und Sachplan» mit praktisch monatlichen Rechnungen;
- die **Firma Juvet Consulting Group**[298] führte in der Person von [redacted] im April/Mai 2016 und dann von Juli bis September 2016 ebenfalls Aufgaben im Zusammenhang mit dem kantonalen Richtplan aus, die unter anderem in einer Honorarnote als «Überlegungen und Recherchen für das Thema Windenergie» und «Redaktion des Themas Windenergie» beschrieben wurden[299].

Anmerkung: Bevor [redacted] Ende 2013 sein eigenes Büro für beratende Ingenieure gründete, leitete er fast 20 Jahre lang das Amt für Energie des Kantons Neuenburg[300] und zwei Jahre lang (ad interim) die Firma ennova SA, als diese noch in der Förderung von Windparks tätig war[301].

Bei der **Kommunikationsarbeit** wurde die Agentur [redacted], vertreten durch Philippe Crausaz, ebenfalls beauftragt und begleitete den Prozess der Kommunikation der Planungsergebnisse[302].

---

[295] Handelsregister, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[296] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 9-Asphalte Design, S. 1.

[297] Nur für die Monate Juli und August 2017 wurde keine Rechnung von brunomüller Coaching + Beratung gestellt; Rechnungen über mind. 2'000 Franken und max. 6'625 Franken mit einem Durchschnitt von rund 4'000 Franken (schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 5-[redacted]). Im September 2016 arbeitete [redacted] nur noch einen Tag pro Woche für das Amt für Energie, bevor er dieses ab dem 30. September 2016 verliess (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

[298] Handelsregister, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[299] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 13-Juvet, S. 1 ff.

[300] Arcinfo, Nouveau chef pour l'Energie, 23. April 2010, https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312, abgerufen am 28. September 2023.

[301] Öffentliches LinkedIn-Profil von [redacted], https://ch.linkedin.com/in/[redacted], abgerufen am 26. Oktober 2023.

[302] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 und 4; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (entschuldigt); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (entschuldigt) (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

4. THEORETISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Dieser Abschnitt beschreibt die theoretischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Intervention eines externen Akteurs in einen Verwaltungsprozess wie den der Planung. Dabei handelt es sich zum einen um Fragen der Governance, insbesondere im Zusammenhang mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben (4.1.), und zum anderen um rechtliche Fragen (4.2.). Die Analyse des Falles erfolgt im nächsten Abschnitt (*unten*, 5.), nachdem diese Herausforderungen erläutert wurden.

4.1 FRAGEN DER GOVERNANCE

Die kantonale Richtplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Diese kann bei der Ausführung ihrer Aufgabe gegebenenfalls auf externe Akteure zurückgreifen.

Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen wird angesichts eines **Mangels an Fachkenntnissen** oder angesichts **begrenzter Ressourcen** als **Vorteil** gesehen.[303] Die Auslagerung wird möglicherweise als Mittel zur **Kostensenkung** gesehen.[304] Sie kann auch eine Möglichkeit sein, **zeitlichen Zwängen** zu begegnen.

Die Schweiz weist eine **starke Tradition der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf.** Lange bevor sich in den 1980-er-Jahren das New Public Management entwickelte, haben Kantone und Gemeinden bereits Anfang des 20. Jahrhunderts auf private und halbprivate Dienstleister zurückgegriffen, um Aufgaben im öffentlichen Bereich zu erfüllen. Mit der zunehmenden Liberalisierung einiger Märkte hat sich diese Praxis weiterentwickelt.[305]

Die Externalisierung ist jedoch nicht ohne **Risiken** für die Governance.[306] Zunächst einmal kann sie zu einer Form der «Verschmelzung» des öffentlichen Interesses führen. In der Tat kann der Einfluss externer Berater das Vorherrschen bestimmter **Privatinteressen** innerhalb

---

[303] BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schulthess, 2016, S. 11. Zum Bedarf an Spezialwissen siehe z.B. Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316.

[304] Zur Kostenfrage siehe jedoch Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316 f. sowie Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3370.

[305] LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, in: LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (Hrsg.), Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, S. 60.

[306] Siehe z. B. die in der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3313) festgestellten Risiken im Bereich der Transparenz. Der Bericht erwähnt auch die folgenden Risiken: Zugang zu vertraulichen oder geheimen Informationen; Verlust von Know-how; Ungleichbehandlung; Verhalten der externen Mitarbeitenden (siehe ebd., S. 3317 f.).

der Verwaltung fördern,[307] insbesondere wirtschaftliche und kommerzielle **Interessen.** Eine zweite problematische Folge für die öffentliche Verwaltung besteht darin, dass die Auslagerung öffentlicher Aufgaben dazu führt, dass die Arbeit von Experten, die beauftragt und qualifiziert sind, eine Aufgabe kurzfristig zu erfüllen, langfristig dazu führt, **dass Staatsangestellte** oder sogar gewählte Vertreterinnen und Vertreter **ersetzt werden.**[308]

Die Praxis des Outsourcings hat zu Skandalen geführt und das Interesse der akademischen Welt geweckt. So kam es in der zweiten Hälfte der 2010-er-Jahre zu Skandalen (insbesondere die McKinsey-Affäre), welche die Idee der «Konsultokratie» aufkommen liessen. Studien haben gezeigt, dass die Praxis viel älter ist. Seit den 1940-er-Jahren greifen Berater bei ihren Tätigkeiten, welche die öffentliche Verwaltung betreffen, auf kommerzielle Techniken zurück; dabei stellt sich die Frage, ob diese Tätigkeiten dem öffentlichen Interesse dienen oder ihm widersprechen.[309] Verschiedene Untersuchungen zur Konsultokratie zeigen nicht nur das Risiko ineffizienter Beziehungen zwischen Beratern und der öffentlichen Verwaltung, sondern auch das Risiko einer verminderten Entwicklung der Fähigkeiten und der Ethik der Beamten.[310] In diesem Zusammenhang kommen Seabrooke und Sending in ihrer Studie aus dem Jahr 2022 über den Einsatz von Beratern in der öffentlichen Verwaltung zum Schluss, dass eine öffentliche Verwaltung **externe Berater nur zur Durchführung spezifischer Aufgaben in spezialisierten Bereichen einsetzen** sollte.[311] Hinzu kommt, dass der Staat sicherstellen muss, dass seine externen Auftragnehmer im öffentlichen Interesse tätig sind, d. h. die Grundsätze der Legalität, Neutralität und Loyalität beachten[312] (zum rechtlichen Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten siehe *unten*, 4.3.2).

Aufgrund ihrer Art und ihres Umfangs ist die **Raumplanung** ein Bereich, der besonders anfällig für den Einfluss externer Akteure ist.[313] In einer Logik der Regulierung, in der der Gesetzgeber zahlreiche Vorstudien verlangt, handelt es sich in der Tat um einen Bereich, der verschiedene Expertisen erfordert, sei es juristischer, biologischer, administrativer oder technischer Art,

---

[307] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

[308] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

[309] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

[310] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

[311] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

[312] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

[313] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 417.

ganz abgesehen von den politischen und sozialen Aspekten[314] Die zunehmende Komplexität des rechtlichen und regulatorischen Rahmens hat die Problematik des Fachwissens in den letzten Jahrzehnten noch verschärft. Im Vereinigten Königreich, dessen öffentliche Verwaltung mit knappen Ressourcen auskommen muss, hat sie sich in einer zunehmende Beteiligung des Privatsektors niedergeschlagen, insbesondere bei der Beratung in Fragen der Raumplanung.[315] Diese Nachfrage hat einen Markt für professionelle Dienstleistungen entstehen lassen, mit denen diese technischen Fragen beantwortet werden können.

Im Idealfall könnte die Entsendung von Mitarbeitern des Privatsektors dazu führen, dass den Beratern Werte vermittelt werden, die mit dem öffentlichen Interesse verbunden sind; umgekehrt kann die Einbeziehung von Beratern die Integration wirtschaftlicher und kommerzieller Interessen in die Verwaltung fördern und so zu einer Neukonzeptualisierung öffentlicher Werte beitragen.[316] Die zunehmende Interdependenz zwischen externen Akteuren und den für die Raumplanung zuständigen staatlichen Behörden führt dazu, dass es schwierig ist, die ideologische Rationalität der Verwaltung öffentlicher Politiken zu analysieren. Dieser Privatisierungsprozess wirft daher verschiedene Fragen der Governance auf, nämlich Fragen der demokratischen Legitimität, der Verantwortung und der Transparenz.[317]

Schliesslich ist zu beachten, dass die regionale Governance der Raumplanung derzeit unter **Wettbewerbszielen**, **ungleicher Verteilung von Machtressourcen** und der **strukturellen Hilflosigkeit** der Regionalplanung leidet.[318] Die nationale Governance bei der Raumplanung schränkt den Handlungsspielraum der Kantone ein und kann, indem sie ihnen starke zeitliche Zwänge auferlegt (*oben*, 2.2), die **schnelle Auftragsvergabe** und die **Bevorzugung bekannter Partner begünstigen**, anstatt dass eine Ausschreibung durchgeführt und die geltenden Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten werden. Dieser Leistungszwang, welcher

---

[314] INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 231.

[315] INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 232.

[316] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 424-425. Siehe auch WEERTS, Sophie, *Valeurs*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 29-39; WEERTS, Sophie, *Ethique*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 99-111.

[317] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 426.

[318] PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, Procedia - Social and Behavioural Sciences, Vol. 14, 2011, S. 182.

der öffentlichen Verwaltung auferlegt wird, erklärt zum Teil die Auslagerung von Aufgaben an externe private Auftragnehmer.[319] Eine Lösung für diese Machtasymmetrie, die durch die Einbeziehung externer Auftragnehmer entsteht, sind institutionelle Verfahren wie gegenseitige Kontrolle, Selbstorganisation oder die Planung kleiner Schritte[320].

4.2 Rechtliche Herausforderungen

Im Folgenden soll auf die rechtlichen Fragen eingegangen werden, die sich aus dem Planungsprozess ergeben. Diese gliedern sich in drei Bereiche: erstens das Legalitätsprinzip sowie der Einsatz externer Dienstleister und der Auftrag (4.2.1.), zweitens das Prinzip des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten (4.2.2.) und drittens die Verpflichtungen, die sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergeben (4.2.3.).

4.2.1. Das Legalitätsprinzip und der Einsatz externer Beauftragter sowie der Auftrag

Zu den Verfassungsgrundsätzen, die für die öffentliche Verwaltung gelten, gehört auch das **Legalitätsprinzip**. Wie die Verfassungslehre erläutert, sind die in Artiel 5 Abs. 1 bis 4 BV verankerten Grundsätze staatlicher Tätigkeit als solche eigenständige Verhaltensnormen für den Staat, der sich daher an jeden einzelnen von ihnen halten muss.[321]

Das Legalitätsprinzip hat zwei Komponenten. Die erste verlangt, dass der Staat im Einklang mit dem Gesetz handelt; die zweite stellt Anforderungen an das Gesetz, auf dessen 'Grundlage' der Staat zu handeln berechtigt ist.[322] Die erste Komponente ist im vorliegenden Fall besonders relevant, da sie besagt, dass **ein staatliches Organ seine Befugnisse und damit gegebenenfalls seine hoheitlichen Vorrechte nicht dadurch ausüben darf, dass es seine eigenen Ansichten über die Vorhersagen des** formellen oder materiellen *Gesetzgebers* (*Gesetzgeber* und *Verordnungsgeber*) stellt, was die zu behandelnden Tatsachen, die zu befolgenden Verfahren, die zu verfolgenden Ziele, die anzuwendenden Mittel, die zu beachtenden Bedingungen, die zu berücksichtigenden Umstände, die zu bildenden, festzustellenden oder zu verneinenden Rechte und Pflichten usw. betrifft.[323]

In einem Rechtsstaat **ist eine gesetzliche Grundlage nicht nur erforderlich, damit der Staat sein Handeln begründen, sondern auch, damit er eine ihm obliegende Aufgabe einem privaten Akteur übertragen kann** (bei letzterem Thema, ausser, wenn ein faktisches oder

---

[319] BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, S. 11.

[320] PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, Procedia - Social and Behavioural Sciences, Vol. 14, 2011, S. 184.

[321] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 27.

[322] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 36 f.

[323] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 55.

virtuelles Monopol zugunsten des Staates besteht[324]). Eine staatliche Aufgabe entspricht nicht nur einem öffentlichen Interesse, sondern beruht auch auf einem verfassungsmässigen oder gesetzlichen Auftrag[325]. Im vorliegenden Fall gehören aus Sicht des Freiburger Kantonsrechts die Raumplanung (Art. 72 KV-FR), die Erhaltung der Natur und des kulturellen Erbes (Art. 73 KV-FR) sowie die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77 KV-FR) zu den öffentlichen Aufgaben des Kantons.

Die Anstellung externer Dienstleister erfolgt in der Regel im Rahmen des **Abschlusses eines Auftrags**, der das Standardbeispiel für einen Vertrag für selbstständige Tätigkeiten darstellt[326]. Die Untersuchung der Verwaltungspraxis in der Bundesverwaltung zeigt tatsächlich die Tendenz, auf die Artikel 394 ff. des OR zurückzugreifen.[327] Der Auftrag gilt für alle - punktuellen oder für eine bestimmte Zeit abgeschlossenen - Dienstleistungsverträge, die kein Unterordnungsverhältnis des Arbeitsanbieters beinhalten und sich nicht auf das Ergebnis der Arbeit beziehen[328]. In dieser Art von Rechtsbeziehung verpflichtet sich der Auftragnehmer, dem Auftraggeber eine Dienstleistung zu erbringen, die sich auf jede Art von Tätigkeit erstreckt[329] . In dieser Hinsicht ist sie ein besonders interessantes Rechtsinstrument für Verwaltungen, die Personal für die Ausführung spezifischer oder punktueller Aufgaben gewinnen möchten.

Um jedoch tatsächlich von einem Auftrag sprechen zu können, muss der Vertrag **zwei Aspekte** aufweisen. Der erste Aspekt betrifft die **Besonderheit des Auftrags** im Vergleich **zu anderen Vertragstypen, mit denen er verwandt** ist, nämlich dem Werkvertrag und dem Arbeitsvertrag:

- Im Vergleich zum **Werkvertrag** erlegt der Auftrag dem Beauftragten eine Handlungspflicht auf. Dieser muss alles tun, um das erhoffte Ergebnis zu erreichen, kann aber nicht haftbar gemacht werden, wenn ihm dies nicht gelingt. Im Gegensatz dazu verlangt der Werkvertrag vom Auftragnehmer, ein Ergebnis zu liefern. Um festzustellen, ob es sich beim Vertrag um einen Auftrag oder einen Werkvertrag

---

[324] BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schulthess, 2016, S. 57.

[325] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 24.

[326] SÄGESSER, Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG: vom 21. März 1997, 1. Aufl., Stämpfli, 2007, Art. 57 N 15.

[327] Der Rückgriff auf externe Dienstleister kann auch in einem Dienstleistungsvertrag konkretisiert werden. Im Falle des Auftrags wurde jedoch in einer von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle auf Bundesebene durchgeführten Fallstudie nachgewiesen, dass es sich in 72 % der Fälle aufgrund eines Unterordnungsverhältnisses zwischen dem Auftraggeber und dem Beauftragten um «Pseudo-Aufträge» handelte, ein Unterordnungsverhältnis, das dem Geist der Art. 394 ff. des OR widerspricht. Siehe Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3348.

[328] CR-CO I, WERRO, Intro. Art. 394 - 406h N 7.

[329] CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 4.

handelt, ist der Inhalt des Vertrags massgeblich. Bei einem Werkvertrag bezieht sich das Versprechen des Schuldners auf das Ergebnis, das die Parteien vom Vertrag erwarten. Der Sachverständigenvertrag wird den Regeln des Auftrags oder denen des Werkvertrags unterliegen, je nachdem, ob das Ergebnis der Leistung objektiv festgestellt werden kann[330]. Wenn es keine klaren Vereinbarungen zwischen den Parteien gibt, muss dann festgestellt werden, ob das erwartete Ergebnis Gegenstand des Vertrags ist. Der Sachverständige, der einen technischen Bericht (...) verspricht, verpflichtet sich zur Ausführung eines Werks im Sinne von Artikel 363 OR[331], während derjenige, der verspricht, eine Dienstleistung zu erbringen, sich im Sinne von Artikel 394 OR verpflichtet.

- Im Vergleich zum **Arbeitsvertrag** befindet sich der Schuldner der Verpflichtung im Rahmen des Auftrags nicht in einem Unterordnungsverhältnis zum Gläubiger. Dieses Unterordnungsverhältnis, das beim Arbeitsvertrag vorhanden ist, stellt jedoch ein Element, das heikel zu bewerten ist, dar. Das Bundesgericht berücksichtigt andere Kriterien wie die Vergütung, die wirtschaftliche Autonomie und die Dauer[332].

Der zweite Aspekt betrifft die **spezifischen Pflichten, die dem Auftragnehmer auferlegt** werden. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das Obligationenrecht dem Auftragnehmer eine Pflicht zur «guten und getreuen» Erfüllung auferlegt (Art. 398 OR). Dieser Ausdruck bezieht sich auf zwei verschiedene Pflichten: die Sorgfaltspflicht und die Treuepflicht. Die erste verlangt vom Beauftragten, die notwendigen Handlungsmittel einzusetzen, um das von den Parteien gewünschte Ergebnis zu erreichen. Die zweite verlangt, dass der Auftragnehmer sich jeglicher Interessenskonflikte mit dem Auftraggeber enthält. Die Reichweite dieser Pflichten ist jedoch in bestimmten Punkten umstritten:

- So wird aus dem Auftrag auch eine **Verschwiegenheitspflicht** abgeleitet, die vom Auftragnehmer verlangt, über die Tatsachen, von denen er im Rahmen seiner Tätigkeit Kenntnis erlangt hat, Stillschweigen zu bewahren. Die Zuordnung dieser Pflicht zu den Sorgfalts- oder Treuepflichten ist in der Rechtslehre umstritten. Fest steht, dass sie dem Auftragnehmer eine allgemeine Pflicht auferlegt, Tatsachen, von denen er im Rahmen der Ausübung seines Auftrags Kenntnis erlangt hat, nicht zu offenbaren, eine Pflicht, deren Umfang und Tragweite im Übrigen je nach den Umständen des Falles variieren kann[333].
- Die **Treuepflicht** verlangt, dass der Auftragnehmer **jeglichen Konflikt zwischen seinen persönlichen Interessen und denen des Auftraggebers vermeidet**. Diese Pflicht gilt nicht nur, wenn die Leistung für den potenziellen Auftragnehmer von persönlichem Interesse ist, sondern auch, wenn sie für einen anderen Auftraggeber von Interesse

[330] BGE 127 III 328, JdT 2001 I 254.
[331] CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 25.
[332] CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 27.
[333] CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 22.

sein könnte. Die Rechtsprechung lässt jedoch eine Ausnahme zu, wenn der Beauftragte die Genehmigung der Auftraggeber erhalten hat oder wenn überprüft wurde, dass keine Gefahr von Interessenskonflikten besteht[334].

Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung seit mehreren Jahrzehnten der Beizug von externen Personen mit einem Auftrag praktiziert. Im Hinblick auf das Erfordernis der Rechtmässigkeit hat dies den Gesetzgeber dazu veranlasst, spezifische gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. So sieht im Bundesrecht das **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997** (RVOG) die Möglichkeit vor, dass die Bundesverwaltung externe Berater beiziehen kann[335]. Der Einsatz von externen Beratern führte am 21. August 2002 zu einer Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)[336]. Die neue Bestimmung besagt: «Die Departemente und die Bundeskanzlei erlassen für sich Geschäftsordnungen. Darin können insbesondere geregelt werden: (...) d. der Beizug von externen Beraterinnen und Beratern durch Gruppen und Ämter»[337].

Im vorliegenden Fall verfügt die Freiburger Kantonsverwaltung über eine gesetzliche Grundlage, um externe Auftragnehmer beiziehen zu können. Diese findet sich in **Artikel 64 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001** (SVOG-FR), der sich auf das Projektmanagement bezieht[338]. Nach dieser Bestimmung können «zur Sicherstellung von Planung, Steuerung und Ausführung von bestimmten Projekten (...) in der Verwaltung Arbeitsgruppen und andere geeignete Gremien oder Stellen gebildet werden; externe Sachverständige können darin Einsitz nehmen und die betroffenen externen Kreise können darin vertreten sein» (Abs. 1); in diesem Zusammenhang sorgt «[d]er Staatsrat (...) dafür, dass bedeutende Projekte auf geeignete Weise organisiert werden und über die nötigen materiellen und personellen Mittel verfügen; diese Projekte müssen bei den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben werden» (Abs. 2). Vor diesem Hintergrund **beauftragte der Staatsrat** im **Februar 2015 das AfE** – auf Antragder VWBD[339] und

---

[334] CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 29.

[335] Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), insbesondere Art. 57 Abs. 1 RVOG.

[336] Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

[337] Art. 29 Abs. 1 lit. d RVOV, AS 2002 2827.

[338] Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (LOCEA-FR; SGF 122.0.1).

[339] Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3).

indirekt des AfE[340] – mit der Einsetzung der AG, mit der ausdrücklichen Erlaubnis, einen externen Auftragnehmer hinzuzuziehen.[341]

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Einsatz externer Dienstleister unabhängig von der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene im Rahmen der Reform von 2008 im Zusammenhang mit der **Neuorganisation der ausserparlamentarischen Kommissionen** zu wichtigen Entwicklungen geführt hat[342]. Der Bundesrat hat im Übrigen klargestellt, dass es sich «in diesem Fall sowohl um eine Ad-hoc-Kommission (Expertenkommission) als auch um einzelne Spezialisten» handelt[343]. In seinem Bericht «Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung» präzisierte der Bundesrat jedoch die **Tätigkeiten, die unter ein Mandat fallen**. Es handelt sich dabei um «Beratungsaufträge», «wissenschaftliche Studien, Gutachten, Analysen» oder ein «Mandat zur Beratung in politischen Fragen»[344].

4.2.2. Die Wahrung des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten

Das öffentliche Interesse ist ein zweiter Verfassungsgrundsatz[345]. Diese Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses bindet alle staatlichen Behörden, einschliesslich der öffentlichen

---

[340] E-Mail von [redacted] an [redacted] vom Montag, 23. Februar 2015, 13:00 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19); diese Datei dokumentiert Gespräche zwischen dem damaligen Staatsrat [redacted] und dem Direktor des AfE [redacted] über die Formulierung der Notiz vom Februar 2015 an den Staatsrat.

[341] Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3): «Antrag – Der Staatsrat wird eingeladen: 1. Die vorliegende Notiz zur Kenntnis zu nehmen; 2. das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Themas Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine Arbeitsgruppe bilden, welche die betroffenen Ämter des Staates einbezieht, und kann auf einen externen Auftragnehmer zurückgreifen »

[342] Die Reform der ausserparlamentarischen Kommissionen hat die Frage der externen Berater nicht aus der Welt geschafft, die zu einer Reihe von Gesprächen zwischen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats und dem Bundesrat geführt hat. Siehe den 2006 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats erstellten Bericht (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über den Einsatz von Experten durch die Bundesverwaltung: Umfang, Wettbewerb und Steuerung, 13. Oktober 2006, BBl 2007 1561). Für die nachfolgenden Berichte siehe Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3317 f; Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381.

[343] Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381, S. 3385.

[344] Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, S. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

[345] Der oben erwähnte Artikel 5 BV legt ebenfalls fest, dass «[d]ie Tätigkeit des Staates [...] einem öffentlichen Interesse entsprechen [muss]» (Art. 5 Abs. 2 BV). In ähnlicher Weise sieht Art. 4 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV-FR; SRF 10.1) vor: «Jedes staatliche Handeln (...) liegt im öffentlichen Interesse»

Verwaltung[346], und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene, auch im Kanton Freiburg[347]. Es handelt sich um einen **unbestimmten Begriff** mit unscharfen und wechselnden Konturen[348]. Diese Ungewissheit hängt damit zusammen, dass es in einem demokratischen Staat generell dem politischen Prozess obliegt, diesen Begriff zu konkretisieren, was bedeutet, dass es grundsätzlich dem zuständigen Gesetzgebungsorgan obliegt, das Werturteil (*Wertung*) zu fällen, aufgrund dessen ein bestimmtes soziales Bedürfnis als im öffentlichen Interesse liegend eingestuft wird oder nicht[349].

Dieser Prozess unterliegt jedoch weiterhin einem **rechtlichen Rahmen**, der bei der Definition des öffentlichen Interesses[350], einschliesslich der Achtung der Grundrechte und anderer Grundsätze, welche die Tätigkeit des Staates regeln, oder auch der geltenden Verfahrensanforderungen, wie der Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens, berücksichtigt werden muss.

Der Grundsatz des öffentlichen Interesses hat Auswirkungen auf den Prozess der **Interessenabwägung**, der einem Entscheid der öffentlichen Verwaltung vorausgeht und insbesondere im Bereich der Raumplanung stattfindet. Wie Schindler erläutert, ist es Aufgabe der Verwaltung, eine Interessenabwägung vorzunehmen, die notwendigerweise ein Ermessenselement enthält. Dabei sollte sich die öffentliche Verwaltung nicht völlig von externen Interessen abschotten, sondern vielmehr dafür sorgen, dass diese verschiedenen Interessen angemessen berücksichtigt werden können[65].

Die **Spezialgesetzgebung** setzt manchmal einen genaueren Rahmen für die Abwägung dieser Interessen. Zu nennen ist hier beispielsweise Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Naturschutz, der die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar betrifft. Darüber hinaus erklärt Dubey: Vor dem Hintergrund der Menge und Vielfalt der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen unterwirft der Gesetzgeber die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben bzw. die Koordination bestimmter staatlicher Aufgaben manchmal integrierten oder komplexen Methoden der Interessenabwägung, wie derjenigen der Planung (vgl. z. B. Art. 2 RPG; Art. 44a USG) oder derjenigen der formellen und materiellen Koordination (vgl. insbesondere Art. 25a RPG).

---

[346] Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 159 f.

[347] Art. 4 KV-FR; siehe Art. 56 Abs. 1 Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Freiburg vom 17. Oktober 2001 (LPers-FR; SGF 122.70.1): «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen.»

[348] Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 161; CR-Cst., DUBEY, Art. 5 N 73.

[349] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

[350] CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

Ausserdem lassen sich bestimmte **Kriterien** identifizieren, anhand derer **ein Verhalten oder ein Prozess als dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend betrachtet** werden kann (Negativdefinition). Für Schindler liegt ein **Interessenkonflikt, der dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft**, in zwei Hauptfällen vor, nämlich in Fällen, in denen persönliche Interessen von öffentlichen Bediensteten betroffen sind, und in Fällen, in denen private oder besondere Interessen betroffen sind[351]. Ausserhalb dieser Annahmen ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung berechtigt ist, bestimmte spezifische Aufgaben mit einem gewissen Grad an Parteilichkeit aktiv zu verfolgen, solange sie bestimmte Interessen nicht systematisch und in einer Weise ignoriert, die mit den ihr übertragenen Aufgaben, die von Verwaltungsbehörde zu Verwaltungsbehörde unterschiedlich sein können, unvereinbar ist[352].

Die Frage nach der Wahrung des öffentlichen Interesses führt daher im Umkehrschluss zu derjenigen nach **Interessenkonflikten**, die ebenfalls ein **sich entwickelnder Begriff** ist. Bestimmte Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung, die in der Vergangenheit als zulässig galten, sind heute nicht mehr zulässig, wie z. B. die Bevorzugung lokaler Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die öffentliche Verwaltung, und zwar aufgrund neuer (öffentlicher) Interessen wie «Marktliberalismus und Schutz der öffentlichen Gelder»[353] (zum Vergaberecht siehe ausserdem *unten*, 4.2.3).

Da der Interessenskonflikt das Gegenteil der Wahrung des öffentlichen Interesses ist, ist die **Vermeidung** des ersteren wichtig. In der Schweiz leidet die Entfaltung einer Kultur der Prävention von Interessenkonflikten jedoch unter einer Reihe von **strukturellen Einschränkungen**, nämlich dem Fehlen eines allgemeinen Statuts für öffentliche Beamte, dem begrenzten Angebot an Schulungen in Intessenkonflikten für Mitglieder öffentlicher Behörden und der grossen Nähe zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern. Die Lehre fügt hinzu, dass in der Schweiz in einer partizipativen, auf politische Autonomie (self-government) ausgerichteten Demokratie die öffentliche Verwaltung einen grösseren

[351] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 163.

[352] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 164.

[353] «Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a community to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 161.

Handlungsspielraum bei der Vermeidung von Interessenkonflikten geniesst[354], was nicht ohne Risiko für die Wahrung des öffentlichen Interesses ist[355].

Im Vergleich zu anderen Gewalten gelten für die öffentliche Verwaltung weniger hohe Anforderungen als für die Judikative[356] (die einer strengen Pflicht zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unterliegt), wenn auch höhere als für die Legislative (die geringeren Ausstandspflichten unterliegt[357], wenn es solche gibt[358]). Uhlmann identifiziert **verschiedene rechtliche Anforderungen, die für die öffentliche Verwaltung gelten**:

- Sie muss **unparteiisch** sein. Wie der Autor erklärt, ist «[d]iese Pflicht ein integraler Bestandteil des Rechts auf gleiche und gerechte Behandlung vor Verwaltungsinstanzen (Art. 29 Abs. 1 BV[359]). Der erforderliche Grad ist zwar nicht derselbe wie bei der Unabhängigkeit von Richtern; persönliche Interessen der beteiligten Mitarbeiter oder eine besondere Beziehungsnähe zu einer Partei sind aber in jedem Fall ausgeschlossen»[360].

---

[354] «In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 176.

[355] Wie Dubey ausführt, «vertraut man staatlichen Organen vorbehaltlos die Aufgabe an, das öffentliche Interesse zu definieren, das gerade ihre Tätigkeit orientieren und leiten soll, so geht man natürlich das Risiko ein, dass die Individuen, die diese Organe bilden, behaupten, dass ihre persönlichen oder kategorialen Interessen ein öffentliches Interesse darstellen» (CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 74).

[356] Siehe auch die Antwort des Freiburger Staatsrats an Thierry Gachet: «Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Bestimmungen über den Ausstand für die Mitglieder von Verwaltungsbehörden weniger streng sind als für Justizbehörden. In der Regel lassen Stellungnahmen, die Teil der normalen Ausübung von Regierungs-, Verwaltungs- oder Managementfunktionen sind, sobald sich die Behörde mit der notwendigen Zurückhaltung äussert, keinen Schluss auf den Anschein der Befangenheit zu und können einen Ausstand nicht rechtfertigen, da sonst die Gefahr besteht, dass das Verwaltungsverfahren seines Sinns entleert wird. Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihre Funktion mit einer Kumulierung verschiedener Aufgaben einhergeht, von denen einige politischer Natur sind. Im Gegensatz zu einem Gericht sind die Regierungsbehörden nicht allein für die neutrale Anwendung des Rechts zuständig, um eine Entscheidung über den ihnen vorgelegten Streitfall zu treffen. Sie tragen gleichzeitig eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Diese Zunahme der offiziellen Interventionen liegt somit im öffentlichen Interesse und ist systemimmanent; sie stellt nicht bereits eine unzulässige Voreingenommenheit dar.» (Staatsrat, Antwort auf das Schreiben von [redacted], Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 18. Juni 2021; Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse [redacted]_planification éoliennes, S. 3).

[357] Siehe z. B. Art. 56 ff. des Grossratsgesetzes des Kantons Freiburg vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1).

[358] Auf Bundesebene sind Parlamentarier nicht an eine solche Ausstandspflicht gebunden (siehe Art. 11 Abs. 3 Gesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) e contrario), ausser in Ausnahmefällen, z. B. bei der Ausübung der Oberaufsicht (siehe Art. 11a ParlG).

[359] Für den Kanton Freiburg siehe Art. 29 Abs. 1 KV.

[360] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 212 f.

- Sie muss **die Gleichbehandlung** respektieren (Art. 8 BV). Diese Pflicht gilt jedoch nur für Situationen, die als ähnlich zu betrachten sind[361].
- Sie ist aufgrund der **Grundrechte zur Neutralität** verpflichtet. In Verbindung mit Artikel 27 BV (Wirtschaftsfreiheit) ist beispielsweise Artikel 94 BV zu nennen: «Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» (Abs. 1), wobei Abweichungen von diesem Grundsatz zwingend «in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet» sein» müssen (Abs. 4). Wie Uhlmann ausführt, «legt die Bundesverfassung im Bereich der Wirtschaft also eine strikte Neutralitätspflicht des Staates fest»[362].
- Sie ist **zur Zurückhaltung** verpflichtet, auch wenn sie der Exekutive und damit einer politischen Instanz untergeordnet ist[363]. Die öffentliche Verwaltung ist jedoch nicht zu strikter Neutralität verpflichtet und kann sich zum Beispiel für oder gegen eine Vorlage aussprechen[364].
- Sie ist gemäss Legalitätsprinzip (*oben*) an **Neutralitätsanforderungen** gebunden, die **sich aus der Verfassung und dem Gesetz ergeben**, insbesondere wenn die Verwaltung von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen muss[365].

Im **Kanton Freiburg** wurden die Verpflichtungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses und zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen konkretisiert. Diese sind eher klassisch und in drei Rechtsbereichen angesiedelt, die, wie Schindler betont, zur Vermeidung von Interessenkonflikten beitragen: das Beamtenrecht, das Staatsorganisationsrecht und das Verfahrensrecht[366]. Diese regulative Logik zur Vermeidung von Interessenkonflikten findet sich im Freiburger Kantonsrecht:

- Art. 66 des **Gesetzes über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG-FR; SGF 122.70.1)** betrifft ungerechtfertigte Vorteile und besagt: «Es ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersagt, in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für sich oder andere Vorteile zu beanspruchen, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Die

---

[361] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 213 f.

[362] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 214.

[363] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 218 ff.

[364] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 220.

[365] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 217 f.

[366] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 169 ff. Was das ebenfalls von Schindler erwähnte Strafrecht betrifft, so fällt dieses unter das Bundesrecht; siehe insbesondere Art. 322ter ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

Bestimmungen der Strafprozessordnung bleiben vorbehalten». Art. 67 StPG-FR zu den Nebenbeschäftigungen sieht vor: «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen keiner Gewinn bringenden oder die Tätigkeit beim Staat beeinträchtigenden Nebenbeschäftigung nachgehen ohne besondere schriftliche Ermächtigung der Direktion oder der Anstalt, der sie unterstehen». Art. 70 StPG-FR sieht vor: «Für den Ausstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten die Artikel 21-25 VRG».

- Das **Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG-FR)** präzisiert die Grundsätze, welche die Tätigkeit der **Kantonsverwaltung** regeln. Gemäss Artikel 44 Abs. 1 SVOG-FR (Allgemeine Grundsätze) muss «[d]ie Kantonsverwaltung (...) rationell, leistungsfähig und transparent organisiert werden». Artikel 55 SVOG-FR sieht vor: «Die Direktionen und Verwaltungseinheiten handeln zweckmässig und rationell; sie beachten die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots» (Abs. 1), und: «Sie werden so geführt, dass sie ihre Ziele erreichen, und nutzen zu diesem Zweck ihre Mittel optimal; zudem richten sie ihre Leistungen auf die Erwartungen der Empfängerinnen und Empfänger aus» (Abs. 2).
- Im Bereich des **Verfahrensrechts** schliesslich gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Freiburg vom 23. Mai 1991 (VRG-FR) und ist insbesondere für den Staatsrat und die Organe der Kantonsverwaltung anwendbar (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRG-FR), aber auch für «Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen» (Art. 2 Abs. 1 Bst. d VRG-FR). Gemäss Art. 8 VRG, der sich mit den allgemeinen Grundsätzen befasst, sorgt die Behörde «unter Wahrung der Rechte der einzelnen für die Verwirklichung des öffentlichen Interesses» (Abs. 1); dabei beachtet sie die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben und des Willkürverbots (Abs. 2). Bei der Ausübung ihres Ermessens richtet sie sich «nach objektiven und vernünftigen Kriterien» (Art. 9 Abs. 1 VRG-FR). Art. 21 VRG-FR betrifft die Ausstandsgründe.
- Zu beachten ist, dass Schindler im Zusammenhang mit dem Verfahrensrecht auch die **Spezialgesetzgebung** erwähnt, z. B. jene im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder des Umweltschutzes[367] (zum öffentlichen Beschaffungsrecht siehe *unten*, 4.2.3).

Diese rechtlichen Antworten, so nützlich sie auch sein mögen, weisen im Hinblick auf den konkreten Fall, um den es hier geht, Grenzen auf. Sie behandeln nicht die Hypothese des externen Auftragnehmers, wie es bei den Bestimmungen des **StPG** der Fall ist**, das nicht für**

[367] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, S. 173 f.

«Personen, die mit dem Staat in einem Auftragsverhältnis oder öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis stehen», gilt, da diese Personen «den Bestimmungen des Obligationenrechts oder den spezifischen Bestimmungen des öffentlichen Rechts» unterstehen (Art. 3 Abs. 5 StPG-FR). Auch die anderen Bestimmungen bieten keine Lösungen. So gilt **das VRG-FR insbesondere nicht für verwaltungsinterne Handlungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VRG-FR).**

Abgesehen davon hat die Problematik der Regelung von Interessenkonflikten in der Schweiz zu weiteren Entwicklungen geführt, auf die hier hingewiesen werden soll. Zu erwähnen ist beispielsweise der **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern vom 19. August 2021 mit** dem Titel «**Beizug von externen Expertinnen und Experten**»[368]. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) formuliert darin unter anderem die folgenden Beobachtungen und Empfehlungen:

- **«Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter:** Die Kommission stellt fest, dass der Kanton Bern über keine gesamtkantonale Strategie verfügt, wie mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll. Aus Sicht der Kommission ist zentral, dass dies definiert wird und dabei der Grundsatz gelten muss, mehr auf Eigenleistung zu setzen und den Einsatz Dritter so weit als möglich zu reduzieren. Das Kantonspersonal muss mehr Eigenverantwortung übernehmen und die zentralen Aufgaben selber ausüben.
- **Klare Vorgaben für die Vergabepraxis:** Wird die Vergabe eines Auftrages an Dritte in Betracht gezogen, fehlen momentan klare Vorgaben, auf welchen sich eine Entscheidung abstützen kann. Zusätzlich zur Strategie, wie grundsätzlich mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll, braucht es aus Sicht der Kommission somit Vorgaben für die Vergabepraxis. Es muss klar sein, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Auftrag extern vergeben werden kann. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Einsatz von externen Beratungen sehr unterschiedlich und teilweise unwirtschaftlich erfolgt. Bevor externe Aufträge vergeben werden, braucht es somit eine dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kosten/Nutzen-Überlegungen.
- **Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren:** (...) [Es gibt] keinen gesamtstaatlichen Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle über abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit Dritten. Eine wichtige Grundlage, um dies überhaupt zu ermöglichen, sind eine einheitliche IT-Systemlandschaft und saubere Datenstrukturen. Des Weiteren erkennt die Kommission die Notwendigkeit für eine zentrale Beschaffungsstelle für Dienstleistungsaufträge, damit Synergien genutzt und somit Kosten eingespart werden können. Die GPK schlägt zudem vor, einen Pool von

[368] Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf, abgerufen am 27. Oktober 2023.

Fachspezialisten und Fachspezialistinnen einzurichten, um einerseits mit bestehenden Personalressourcen einen gesamtstaatlichen Austausch zu ermöglichen und andererseits mit zusätzlichen internen Expertinnen und Experten mehr auf Eigenleistung zu setzen. Schliesslich ist es wichtig, dass der Kanton gesamtstaatliche Controllingmechanismen einführt. .»[369]

Darüber hinaus wurde in einigen Instanzen **auf Bundesebene** eine Präventionslogik umgesetzt, die auf einem risikoorientierten Ansatz beruht:

- In Beantwortung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) wird im **Bericht des Bundesrates von 2013 über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten**[370] der Zusammenhang zwischen solchen **Aufträgen** und den sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergebenden Anforderungen hervorgehoben (*unten*, 4.2.3).
- Der **Bericht von 2014 über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung**[371] der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats richtet sechs Empfehlungen an den Bundesrat, nämlich:
  1) Festlegung und Konkretisierung einer allgemeinen Strategie für alle Departemente und die Bundeskanzlei für den Einsatz von externen Mitarbeitern;
  2) Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens;
  3) Klärung der Rechtsgrundlagen, auf denen der Einsatz externer Mitarbeiter beruht;
  4) bessere Kenntnis der Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens;
  5) Verbesserung der internen und externen Transparenz als Grundlage für die Verwaltung des Haushalts und des Personalbestands;
  6) systematische Anwendung der PSP [Personensicherheitsprüfung] und Kenntnis des Ergebnisses vor der Aufnahme der Tätigkeit.

---

[369] Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, S. 3, https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf, abgerufen am 27. Oktober 2023.

[370] Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

[371] Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung vom 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311. Siehe dazu auch Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung vom 10. April 2014, BBl 2015 3329.

- Das Reglement der **Pensionskasse des Bundes PUBLICA**[372] sieht in Art. 13 zur Compliance[373] vor: «Interessenbindungen, welche die Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten, sind gegenüber den jeweiligen Entscheidinstanzen vor der Fällung des Entscheids offen zu legen» (Abs. 1). Diese Pflicht gilt für die Angestellten von PUBLICA, aber auch für «Berater und Beraterinnen sowie Beauftragte, die nicht bei PUBLICA angestellt sind, soweit sie an Entscheidungsprozessen von PUBLICA beteiligt sind» (Abs. 2).
- Kapitel 3 des **2016 vom BFE erstellten «Leitfaden zur Optimierung der Praxis bei der Planung von Windparks»** betrifft «Vorschläge zur Optimierung der Praktiken im Bereich der verschiedenen Aufgaben»[374]. **Er schlägt unter anderem vor, «zu informieren» und empfiehlt den Kantonen in diesem Zusammenhang, auf «einen unabhängigen Auftragnehmer des Projektentwicklers zurück[zu]greifen, um die Mitwirkung im kantonalen Richtplan sicherzustellen»**[375].

4.2.3. Das öffentliche Beschaffungsrecht

Die letzte rechtliche Herausforderung, die im Rahmen dieser Studie identifiziert wurde, betrifft die Frage des öffentlichen Beschaffungsrechts.

Zunächst muss daran erinnert werden, dass der Staat nicht immer über **die Dienstleistungen und Güter** verfügt, die ihm **zur Verfügung stehen, so dass** er vor der Alternative des «*make or buy*» stehen kann. Der Staat entscheidet sich dann für die Option, die ihm am besten gefällt[376], die also den Beizug von Personen oder Unternehmen aus der Privatwirtschaft zur Erfüllung verschiedener Arten von Aufgaben beinhalten kann[377]. Aus der Sicht des allgemeinen Verwaltungsrechts wird die Beschaffung von Dienstleistungen (aber auch von Lieferungen) dann als eine **Hilfstätigkeit**, die aber notwendig ist, um die staatliche Aufgabe zu erfüllen, betrachtet und bedarf keiner gesetzlichen Grundlage[378] (zum Legalitätsprinzip siehe *oben*, 4.2.1). Die **verfassungsrechtliche Grundlage der Haupttätigkeit** ermöglicht es, diese Nebentätigkeit des Staates zu rechtfertigen[379]. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass die Erstellung von Studien oder Gutachten vom Staat oder von externen Dienstleistern

---

[372] HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique (Auf dem Weg zu einem Integritätsprinzip für die öffentliche Verwaltung)*, Schulthess, 2019, S. 225 § 581.

[373] Reglement über die Compliance vom 23. August 2012, Microsoft Word - 2012.08.23 Compliance-Reglement_d (Stand 10.04.2014).

[374] BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467, S. 21 ff.

[375] BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467, S. 22.

[376] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, S. 29 § 68; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, S. 238 § 704.

[377] TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2e ed., Schulthess, 2018, S. 76 § 222.

[378] TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI,Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Stämpfli, 2014, S. 138.

[379] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, S. 32, § 74.

durchgeführt werden kann, sofern sie mit der Erfüllung einer öffentlichen Hauptaufgabe in Verbindung gebracht werden kann.

Es ist zu beachten, dass der Bundesrat in seinem **Bericht von 2013 über die von der Bundesverwaltung an externe Experten vergebenen Aufträge**[380] (*oben*, 4.2.2) klar darauf hinweist, dass der Beizug von externen Beauftragten dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt.

In dieser Hinsicht und wie bereits erwähnt, ist der Staat, der mit einem Dritten in eine vertragliche Beziehung treten will, um ein Bauvorhaben zu verwirklichen oder Lieferungen oder Dienstleistungen zu erwerben, bereits durch den **verfassungsrechtlichen Rahmen** gebunden. Er muss unter Wahrung der Gleichheit der Wettbewerber und unter Berücksichtigung des für die öffentlichen Finanzen günstigsten Angebots handeln (Art. 27 und 94 BV). Diese Leitprinzipien ergeben sich aus der Tatsache, dass der Staat Steuern erhebt und deshalb von ihm erwartet wird, dass er bei den öffentlichen Ausgaben sparsam ist. Zudem muss der Staat dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der liberalen Wirtschaftsordnung folgen und gewährleisten, dass alle Konkurrenten gleiche Chancen haben, und dann denjenigen auswählen, der für die Ausführung der Leistung am geeignetsten ist.

Darüber hinaus legt das öffentliche Beschaffungsrecht die **Bedingungen für die Vergabe von Aufträgen durch den Staat** genauer fest**, die unter Beachtung des freien Marktes organisiert werden müssen**[381], vorbehaltlich der gesetzlich ausgenommenen Aufträge[382]. Es bezieht sich auf alle Verträge, die von der öffentlichen Hand mit (privaten) Anbietern über den Erwerb von Lieferungen, Bauten oder Dienstleistungen geschlossen werden[383]. Solche Verträge können die Einstellung von Beratern betreffen, um die Methode der Staatsverwaltung oder ein Computersystem zu verbessern oder um einen Plan für ein neues Museum zu erstellen[384]. Den Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen unterliegen die Zentralverwaltung (Departemente, Ämter, Dienststellen oder auch Verwaltungseinheiten), die dezentralisierten Einheiten und privatrechtliche Einheiten, die mit einer Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Verwaltung beauftragt sind[385].

---

[380] Bundesrat, Bericht als Antwort auf das Postulat Häberli-Koller (09.4011) zu Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung: Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung, 30. Oktober 2013, https://www.efd.admin.ch/de/berichte , abgerufen am 25. Oktober 2023.

[381] Art. 94 BV; Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02).

[382] Internationale Abkommen und die IVöB sehen die Nichtanwendung des Vergaberechts in bestimmten Fällen vor, wie etwa bei unentgeltlich erworbenen Aufträgen oder auch bei Aufträgen, deren Vergabe die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährden würde. Die Rechtsprechung hat auch die Fälle der sogenannten In-House-, Quasi-In-House- und In-State-Verträge hinzugefügt.

[383] TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

[384] TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

[385] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, S. 44 § 110 ff.

Angesichts des **zeitlichen Rahmens dieser Studie ist das öffentliche Beschaffungsrecht vor den Reformen von 2019 relevant**. Genauer gesagt wurden öffentliche Aufträge, die auf kantonaler oder kommunaler Ebene und gemäss der Kompetenzverteilung[386] abgeschlossen wurden, damals durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994 oder aIVöB)[387] geregelt, zu der die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen des jeweiligen Kantons hinzukam. So hatte der Kanton Freiburg das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998[388] und das Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen vom 28. April 1998[389] verabschiedet.

Das auf kantonale Beschaffungen anwendbare **Beschaffungsrecht** lehnt sich direkt an die anwendbaren Bestimmungen des internationalen Rechts sowie an das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen an[390]. Im Allgemeinen hat das öffentliche Beschaffungsrecht den Zweck, die Grundsätze der Gleichbehandlung der Anbieter und der Unparteilichkeit bei der Vergabe, der Verhältnismässigkeit, der Transparenz des Verfahrens und des Rechts auf Beschwerde gegen Vergabeverfahren zu gewährleisten[391]. Es **unterscheidet vier Arten von Verfahren**[392]: das offene Verfahren[393], das selektive Verfahren[394], das Einladungsverfahren[395] und das freihändige Verfahren[396].

---

[386] BGE 130 I 156 (163).

[387] Interkantonale Vereinbarung von 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994; SGF 122.91.2). Die IVöB 1994 trat am 21. Mai 1996 im Kanton Freiburg in Kraft. Sie wurde am 15. März 2001 revidiert; die revidierte Fassung trat im Kanton Freiburg am 28. Januar 2003 in Kraft. Die IVöB wurde am 15. November 2019 aktualisiert; der Kanton Freiburg trat der neuen IVöB vom 15. November 2019 (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen 2019 vom 15. November 2019 (IVöB 2019; SGF 122.91.3)) mit Gesetz vom 1. Februar 2022 bei und sie trat am 1. Januar 2023 in Kraft.

[388] Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998 (SGF122.91.1) wurde am 8. November 2002 geändert. Die Vorschriften von 1998 wurden anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. Februar 2022 (ÖBG; SGF 122.91.1), das am 1. Januar 2023 in Kraft trat, überarbeitet. Die letztgenannte Gesetzgebung wird durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 12. Dezember 2022 (ÖBR; SGF 122.91.11) ergänzt.

[389] Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; SGF 122.91.11).

[390] Diese Regelung wurde durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB; SR 172.056.1) ersetzt, das am 12. Januar 2022 in Kraft trat.

[391] Die aIVöB nennt noch weitere allgemeine Grundsätze, wie den Verzicht auf Verhandlungsrunden, die Einhaltung der Ablehnungsvoraussetzungen (die sich in der Forderung nach Unparteilichkeit wiederfindet), die vertrauliche Behandlung von Informationen, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Arbeitsbedingungen.

[392] Art. 13 Abs. 1 und a. 2 aBöB; Art. 17 BöB; Art. 12 aIVöB.

[393] Art. 14 aBöB; Art. 18 nBöB; Art. 12 Abs. 1 a aIVöB

[394] Art. 15 aBöB; Art. 19 nBöB; Art. 12 Abs.1 b aIVöB.

[395] Art. 20 nBöB; Art. 12 Abs. 1 b^{bis} aIVöB.

[396] Art. 16 aBöB; Art. 21 nBöB; Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^{e} ed., Schulthess, 2018, S. 79 §227.

Das **freihändige Verfahren** ermöglicht es einer Vergabestelle, einen Vertrag mit einem Anbieter abzuschliessen, ohne eine Ausschreibung durchzuführen[397]. Es kann unter bestimmten Bedingungen angewendet werden, z. B. wenn kein Anbieter die Eignungskriterien erfüllt oder wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt und wenn es keine angemessene Alternative gibt.[398] Die Zuhilfenahme dieses Verfahrens entbindet die Vergabestelle jedoch nicht von der Einhaltung der Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz. Darüber hinaus muss sie, wenn sie dieses Verfahren zu Hilfe nimmt, auch die in Anhang 2 der IVöB[399] festgelegten Schwellenwerte einhalten. Im vorliegenden Fall ist der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens auf 150'000 Franken exkl. MWST festgelegt.[400]

Die **Bestimmung des Wertes einer** vom Staat zu beschaffenden Dienstleistung liegt in der Verantwortung der Vergabestelle, die an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden ist.[401] Das bedeutet, dass eine Vergabestelle keine Bewertungsmethode wählen darf, die zu einer zu niedrigen Schätzung des Wertes eines bestimmten Auftrags führt, in der Absicht, die Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts zu vermeiden[402]. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Behörde eine geplante Beschaffung in zahlreiche Komponenten oder Lose zerlegt, wodurch sie unter den Schwellenwerten bleibt, die für einzelne Aufträge festgelegt wurden.[403] Im Schweizer Beschaffungsrecht ist das Verbot der Unterteilung des Auftrags zur Umgehung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich verankert.[404]

Die Überschreitung der Schwellenwerte stellt eine heikle Frage dar, da es schwierig ist, im Voraus zu wissen, wie gross der Auftrag letztendlich sein wird.[405] Das

---

[397] Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB.

[398] Art. 9 aÖBR.

[399] Art. 7 Abs. 1bis aIVöB. Dasselbe Prinzip ist auch im Rahmen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen.

[400] Die Schwellenwerte für Dienstleistungsaufträge variieren je nach anwendbarem Recht. Auf Bundesebene liegt der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge bei 230'000 Franken, ohne Mehrwertsteuer (Art. 6 Abs. 1 b aBöB). Die Schwellenwerte wurden im Rahmen der Revision von 2019 nicht neu bewertet. Vgl. Anhang 2 IVöB vom 25. November 1994 und IVöB vom 15. November 2019.

[401] Art. 5 Abs. 3 BV; DI CICCO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics: le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schulthess, 2022, N 290; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^{e} éd, Stämpfli, 2023, S. 197 § 398; TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, Böb-94, Art. 7 N 2.

[402] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^{e} éd., Stämpfli, 2023, S. 197 § 398.

[403] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^{e} éd., Stämpfli, 2014, S. 138 § 218.

[404] Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die neue Vergaberegelung die Regel in Art. 15 Abs. 3 1. Satz BoeB und IVöB präzisiert hat, indem sie besagt, dass bei der Schätzung des Wertes eines Auftrages «alle zu vergebenden Leistungen oder Vergütungen, die in einem engen sachlichen oder rechtlichen Zusammenhang stehen, zu berücksichtigen sind».

[405] BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

Bundesverwaltungsgericht ist der Ansicht, dass die Vergabebehörde das Recht hat, sich zu irren, solange sie gutgläubig handelt.[406] Seiner Meinung nach tut sie es sicherlich nicht, wenn sie im Voraus weiss, dass die vergebene Leistung nicht ausreichen wird, um das erwartete Projekt zu verwirklichen, sich aber daran hält, um unter den Schwellenwerten zu bleiben.[407] Für die Beurteilung, ob der Schwellenwert erreicht ist, ist daher die **vorherige Schätzung der Vergabestelle** ausschlaggebend und nicht der Wert, der aus dem Vergabeentscheid hervorgeht.[408] Die Vergabestelle muss objektive Gründe vorlegen.[409]

Die Rechtsprechung hat die Elemente, die bei der Bestimmung des Wertes zu berücksichtigen sind, näher erläutert. So hatte das Bundesverwaltungsgericht angegeben, dass es bei einem Bauauftrag darum geht, die wirtschaftliche oder technische Verbindung zwischen den einzelnen Arbeiten zu berücksichtigen.[410] In Analogie dazu ging die Lehre davon aus, dass der Begriff des **sachlichen und rechtlichen Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Leistungen** auch bei anderen Auftragsarten zu beurteilen sei. Diese Auslegung findet sich auch in der Rechtsprechung und wurde in das neue öffentliche Beschaffungsrecht übernommen.[411] Daher müssen die Tatsachen in jedem konkreten Fall beurteilt werden, und der Verwaltungsgrundsatz von Treu und Glauben muss es ermöglichen, zu sagen, ob Leistungen so miteinander verbunden sind, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellen.[412] Für das Bundesverwaltungsgericht stehen Leistungen beispielsweise dann in einem engen Zusammenhang, wenn sie vernünftigerweise nicht unabhängig voneinander erworben werden können, insbesondere weil sie denselben Zweck erfüllen, von derselben Person erbracht werden müssen oder eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten nicht wünschenswert ist.[413]

Die **2019 durchgeführte Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts** brachte mehrere wesentliche Entwicklungen bei der Auswahl des Anbieters und der Transparenz mit sich. So wurde die Wahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots durch das günstigste Angebot[414]

---

[406] BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4; BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

[407] BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

[408] BVGer B-2278/2008; BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4.

[409] TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, BöB-1994, Art. 15 N 11.

[410] BVGer B-579/2015 (19.03.2015); BVGer B-913/2012 (28.03.2012); BVGer B-6837/2010 (15.03.2011).

[411] BVGer B-3260/2019 (03.10.2019): Wenn eine Vergabestelle mehrere Bauaufträge für die Errichtung eines Bauwerks vergibt, ist ihr Gesamtwert - und nicht der Wert jedes einzelnen Auftrags - für die Beurteilung, ob der Schwellenwert für Bauaufträge (Bauwerkregel) erreicht ist, ausschlaggebend (vgl. BGer B-3260/2019 (03.10.2019)). BVGE 2009/18 E. 2.4 und Ref.; Urteil des BVGer B-913/2012, oben erwähnt E. 4.2.1 und Ref.; siehe auch zu diesem Punkt Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BBl 2017 1695, Sp. 1767).

[412] ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, S. 82.

[413] BVGer B-3260/2019 (03.10.2019).

[414] Art. 41 nAIMP.

ersetzt; das Qualitätskriterium wurde dem Preis gleichgestellt.[415] Die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Interessenkonflikten, illegalen Absprachen, die den Wettbewerb beeinträchtigen, und Korruption wurden ebenfalls verstärkt. So wird ausdrücklich festgelegt, dass die Vergabestelle unter anderem transparent, objektiv und unparteiisch handeln muss,[416] aber auch Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige wettbewerbsbeeinträchtigende Absprachen und Korruption ergreifen,[417] und die Gleichbehandlung der Anbieter in allen Phasen des Verfahrens sicherstellen muss.[418]

Die verstärkte Korruptionsbekämpfung, insbesondere durch eine erhöhte Transparenz, wurde insbesondere in der neuen Freiburger Regelung umgesetzt. So bestimmt Art. 6 des ÖBR: «Um zu prüfen, ob die Anbieterinnen und Anbieter die Teilnahmebedingungen und die Eignungskriterien erfüllen, kann die Auftraggeberin oder der Auftraggeber unter Berücksichtigung des jeweiligen Auftrags insbesondere bestimmte Nachweise verlangen».[419] Sie oder er kann die Anbieter auch auffordern, eine Ehrenerklärung oder eine Bestätigung der Einhaltung von Verhaltensregeln zur Verhinderung von Korruption vorzulegen.[420]

[415] Art. 29 nBGM, Art. 29 nIVöB. Das neue Bundesgesetz fügt weitere Kriterien wie Angemessenheit, Fristen, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Verschiedenes oder auch Fachkompetenz hinzu (Art. 29 Abs. 1 nBöB).

[416] Art. 11 Bst. a BöB, Art. 11 Bst. a IVöB.

[417] Art. 11 Bst. b BöB, Art. 11 Bst. b IVöB.

[418] Art. 11 Bst. c BöB, Art. 11 Bst. c IVöB.

[419] Art. 6 ÖBR.

[420] Anhang 1 Art. A1-1, a) 5, ÖBR.

2. ANALYSE

5.1 EINLEITUNG

Dieser Bericht befasst sich mit der Vergabe eines **externen Auftrags** durch die Freiburger Kantonsverwaltung an die Firma ennova SA im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans (*oben*, 1.).

Wie erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.) wurde ennova SA mit den folgenden **Aufgaben** beauftragt:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windenergiestandorten (erster Auftrag vom 14. Januar 2016);
- Koordinierung der anderen Auftragnehmer sowie die Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (d. h. Dienststellen der Kantonsverwaltung und externe Auftragnehmer) (Nachtrag vom 25. April 2016);
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte (zweiter Auftrag vom 26. Februar 2017).

Es handelt sich folglich um die **Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe** (zu diesem Aspekt und den damit verbundenen Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlichen Fragen siehe *oben*, 4.1 und 4.2).

In diesem Abschnitt wird der Fall analysiert, um die Fragen zu beantworten, die der vorliegenden Studie zugrunde liegen (*siehe oben*, 1.). Zunächst werden die Hauptprobleme des Falles aufgezeigt (5.2) und anschliessend die sechs Fragen beantwortet (5.3).

5.2. VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME

5.2.1. DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN

Die öffentliche Politik im Bereich der erneuerbaren Energien schliesst eine **Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren** ein. Diese verschiedenen Akteure verfolgen unterschiedliche Ziele. So streben die Behörden die Umsetzung der öffentlichen Politik an, die sie sich im Bereich der erneuerbaren Energien gegeben haben. Eines der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente ist die Raumplanung. Im vorliegenden Fall fällt diese Planung in den Zuständigkeitsbereich des Kantons. Für die Durchführung von Projekten zur Errichtung von Windenergieanlagen sind hingegen Wirtschaftsakteure, die privat oder halbstaatlich sein können, zuständig. Der erste Prozess ist administrativer Art, während der zweite wirtschaftlicher Art ist.

Die **von den verschiedenen Akteuren verfolgten Interessen** können **sich überschneiden**. So kann ein Verfahren zur Revision des kantonalen Richtplans durch die Behörden und die Standortsuche durch Projektentwickler dazu führen, dass sich die öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen gegenseitig kreuzen und das öffentliche Interesse in den Hintergrund gerät. Im Bereich der Windenergieanlagen wird eine solche Hypothese sogar in der Empfehlung des BAFU angedeutet, das betont, dass sowohl bei der Richtplanung als auch bei der Nutzungsplanung zum Zeitpunkt einer Planrevision bereits Projekte existieren

können, die in sehr unterschiedlichem Projektierungsstadium sind[421]. Falls in Kantonen mit Windenergiepotenzial bereits konkrete Projekte geplant sind, können diese – abhängig vom Projektierungs- bzw. Untersuchungsstand – als Festsetzung oder Zwischenergebnis in den Richtplan aufgenommen werden[422].

Die Ursache für die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen ist die **Beteiligung von Wirtschaftsakteuren mit einem direkten Interesse an der administrativen Planungsphase**. Diese Wirtschaftsakteure können nicht nur private, sondern auch staatliche oder halbstaatliche Unternehmen sein, wie Groupe E / Greenwatt oder die ennova SA (zu diesen Akteuren und ihren Merkmalen siehe *oben*, 3.2). Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung kann eine solche Situation auch positiv gewertet werden, wenn sie der öffentlichen Sache, der Realisierung der vom Staat verfolgten Politik und ihrer Umsetzungsstrategie dient.

Im vorliegenden Fall ist die Interessenverflechtung bei der ennova SA erkennbar, da sie zu den wirtschaftlichen Akteuren gehört, die in der Entwicklung erneuerbarer Energien im Kanton Freiburg gemäss den Zielen der öffentlichen Hand aktiv sind, aber auch eine Beratungsfunktion zur Unterstützung der öffentlichen Behörden ausübt[423]. Obwohl ennova SA behauptete, ab 2014 ihre Tätigkeit weiterentwickelt zu haben und neu als Planungsbüro aktiv sei, um die Kantonsverwaltung bei der Raumplanung zu unterstützen, **veranschaulichen die früheren und späteren Aktivitäten von ennova SA dieses Problem der oben genannten Verflechtung**. Es gibt mehrere Elemente, die diese Verflechtung bestätigen:

– Erstens ist ennova SA eine **Gesellschaft, die vollständig im Besitz** [redacted] ist, **die ihrerseits Windenergieprojekte fördern**. Darüber hinaus wird in der Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115 Folgendes ausgeführt: «Nach Auskunft der Groupe E, die im Rahmen dieses parlamentarischen Vorstosses dazu befragt wurde, sind die SIG und die Groupe E Greenwatt eine Partnerschaft miteinander eingegangen. Dank dieser Partnerschaft konnte die Groupe E Greenwatt einen Anteil von 50 % am Windpark Montagne de Buttes (ein ursprünglich von den SIG entwickeltes Projekt mit 19 Windturbinen im Val-de-Travers, das derzeit vor Bundesgericht hängig ist) und einen gleich hohen Anteil am Projekt Monts de Boveresse (ein ebenfalls von der SIG initiiertes Projekt im Val-de-Travers, das im

[421] BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 9, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[422] BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 33, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

[423] So würde ennova SA das Ingenieurbüro für [redacted] darstellen, genauso wie andere Ingenieurbüros mit anderen Projektentwicklern verbunden sind.

kantonalen Richtplan von Neuenburg aufgeführt ist) übernehmen. Die Groupe E Greenwatt und die SIG haben zudem vereinbart, dass die SIG allenfalls eine Beteiligung von bis zu 33 % an den im KRP aufgeführten Projekten «Massif du Gibloux» und «Côte du Glaney» übernehmen könnten, falls diese Projekte von der Groupe E Greenwatt realisiert werden.»[424]

- Zweitens nahm die ennova SA mit Schreiben vom 30. September 2015 Kontakt mit dem Vorsteher des AfE auf und teilte ihm mit, dass das Unternehmen am Prozess teilnehmen wolle, um «**seine Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten**»[425].
- Drittens **führte die** ennova SA **noch Windmessungen durch und baute die Messmasten erst im Sommer 2016 ab**. Auch wenn diese Tätigkeit den Freiburger Behörden gemeldet worden war und somit transparent war, fiel sie noch unter die Prospektionstätigkeit, die von der ennova SA nach eigenen Angaben 2014 eingestellt worden war.
- Ein vierter Punkt betrifft die **früheren, aber auch die späteren Aktivitäten** der ennova SA. Obwohl die Vertreter von ennova SA - wie auch die Freiburger Kantonsverwaltung - behaupten, dass sich die Aktivitäten des Unternehmens auf die eines Planungsbüros beschränken, zeigen die Statuten des Unternehmens, dass es jederzeit über diese Aufgabe hinausgehen kann (*unten*, 5.2.2). In der Tat nennen diese Statuten unter den Unternehmenszielen weiterhin auch den Bau und die Förderung von Windkraftprojekten und nicht nur die Funktion eines Planungsbüros. Ende 2014, kurz vor der Umwandlung der ennova SA, wurden zwischen der Gesellschaft und diversen Gemeinden Zusammenarbeitsvereinbarungen über Windkraftprojekte unterzeichnet, die zwar letztlich nicht umgesetzt wurden, aber Zweifel an der sowohl subjektiven als auch objektiven Unparteilichkeit von ennova SA aufkommen lassen. Selbst wenn ein externer Beauftragter einwandfrei arbeitet und faktisch kein wirtschaftliches Interesse hat, wie die ennova SA im Übrigen behauptet[426] (subjektive Unparteilichkeit), können die äusseren Umstände dennoch den Anschein einer Befangenheit auf objektiver Ebene erwecken. Daher kann es nicht als ausreichend angesehen werden, wenn der Staatsrat und das AfE betonen, dass das Planungsbüro ennova SA «**zu Beginn seines Auftrags für den KRP** keinen anderen Auftrag im Kanton

[424] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

[425] Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

[426] Siehe z. B. die Aussagen des Direktors von ennova SA: ZANASCO Jean-Louis, *«Ich sehe keinen Interessenkonflikt »*, La Liberté, 21. Dezember 2021, https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184, abgerufen am 31. Oktober 2023. Herr [redacted] erwähnt insbesondere, dass aus methodologischer Sicht die durchgeführten Arbeiten einem «wissenschaftlichen Prozess entsprechen, den man nicht 'verdrehen' kann».

ausser demjenigen hatte, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage eines Windmessmasts beinhaltete, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde»[427] (wir heben hervor).

Letztendlich scheint die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen angesichts der Marktrealitäten im Energiebereich teilweise unvermeidlich zu sein, stellt aber auch ein Risiko im Hinblick auf die Wahrung des öffentlichen Interesses dar. Auch wenn die starken zeitlichen Zwänge, denen die Freiburger Kantonsverwaltung unterworfen war (*siehe oben*, 2.2.), sowie die strukturelle Schwäche der regionalen Raumplanungsbehörden (*siehe oben*, 4.1.) anzuerkennen sind, **erfordert ein solches Umfeld, dass die öffentliche Verwaltung mit doppelter Vorsicht vorgeht**. Im vorliegenden Fall lassen die früheren und späteren Aktivitäten der ennova SA nicht darauf schliessen, dass ihr Tätigkeitsbereich perfekt auf Raumplanungsaktivitäten beschränkt war. Mit der Inanspruchnahme ihrer Dienste ging die Verwaltung das Risiko ein, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu beeinträchtigen.

5.2.2. Das Risiko von Interessenkonflikten

Aufgrund der allgemeinen Grundsätze, die ihre Tätigkeit leiten, darunter die Wahrung des öffentlichen Interesses, ist die öffentliche Verwaltung verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte zu vermeiden (*oben*, 4.3.2). Sie muss dafür sorgen, dass wirtschaftliche Interessen nicht das öffentliche Interesse dominieren, nach dem sich der Verwaltungsprozess richten muss, z. B. durch die Einführung von Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht.

Interessenkonflikte müssen nicht nur von der öffentlichen Verwaltung, sondern auch bei ihren **externen Auftragnehmern** vermieden werden. Dies betont übrigens auch der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Erteilt eine Dienststelle des Staats einen Auftrag, muss sie sich vergewissern, dass der Auftragnehmer über die nötigen Kompetenzen verfügt und fähig ist, eine qualitativ hochstehende Arbeit abzuliefern, und dies unter Beachtung der geltenden Gesetze und der ethischen und berufsethischen Grundsätze, die die Situation verlangt.»[428]

Der Prozess der Vergabe von zwei Aufträgen an die ennova SA, die Ausführungsbedingungen sowie die eigentliche Ausführung dieser Aufträge zeigen, dass **das Risiko eines Interessenkonflikts thematisiert wurde**. **Allerdings geht aus den Unterlagen nicht hervor,**

[427] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[428] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

ob diese Frage umfassend analysiert wurde, um sicherzustellen, dass keine gegenwärtigen oder zukünftigen Interessenkonflikte bestehen, und zwar sowohl bei der Vergabe der Aufträge (*siehe unten*, a.) als auch bei ihrer Ausführung (siehe *unten*, b.).

a. In der Phase der Auftragsvergabe

Bereits in der ersten Sitzung der AG wurde die Idee eines partizipativen Ansatzes diskutiert, bei dem alle Interessengruppen im Bereich der Entwicklung erneuerbarer Energien einbezogen werden sollten. Unter diesen Akteuren wurde auch **Groupe E / Greenwatt** genannt. Das AfE schlug vor, die Firma nicht zu einem Vollmitglied der AG zu machen, sondern sie als Beobachter einzubeziehen.

Die anschliessenden Diskussionen zeigen, dass **einige Mitglieder der AG ein Risiko von Interessenkonflikten in Bezug auf Groupe E / Greenwatt identifiziert hatten**. In diesem Zusammenhang sei an die Vorbehalte von [redacted] und des ANL bezüglich der vom AfE vorgeschlagenen Beteiligung von Greenwatt erinnert sowie an ihre Bemerkung, dass bei anderen ähnlichen Projekten eine Juristin oder einen Juristen in die Arbeiten einbezogen worden sei[429]. Diese Bedenken hat das ANL dem AfE ein erstes und dann ein zweites Mal mitgeteilt und darum gebeten, dass seine Bedenken auch den anderen Mitgliedern der AG mitgeteilt werden. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Thematik in den Sitzungen der AG allgemein angesprochen wurde, ohne dass jedoch die ausdrücklich vom ANL vorgebrachten Anregungen ausführlich diskutiert wurden[430].

Im Austausch, der zunächst zwischen dem AfE und dem ANL und dann zwischen dem AfE und dem Rest der AG stattfand, wurden die vom ANL geäusserten Bedenken mit der Begründung abgetan, dass **Greenwatt nicht in die AG selbst integriert oder direkt beauftragt** würde und dass **die AG** bei Bedarf **die von Greenwatt empfohlenen Büros beauftragen würde**:

- Siehe z. B. das E-Mail von [redacted] vom 8. September 2015 an [redacted], in der [redacted] als Kopie aufgeführt ist: «So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind»;[431]
- Siehe auch das E-Mail von [redacted] vom 24. September 2015 an die AG: «Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten

[429] E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] und Herrn [redacted] vom Freitag, 3. September 2015, 09:35 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 54 f.). Siehe auch: E-Mail von Frau [redacted] an Herrn [redacted] vom Montag, 14. September 2015, 08:44 (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 24).

[430] Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1er Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

[431] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 25).

> Teil am Donnerstag, 1.10.15. über ihre Projekte und externen Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat erteilen, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen.»[432]

Auch der Staatsrat erklärt in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse wiederholt, dass «weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation ein Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt wurde»[433].

Obwohl die AG Greenwatt letztlich nicht als Beobachter einbezog, empfingen die Mitglieder der AG in der zweiten Sitzung der AG einen ihrer Vertreter, Herrn [redacted]. Aus der beigefügten Präsentation und den im Protokoll wiedergegebenen Äusserungen geht hervor, dass **Herr [redacted] solide Empfehlungen für Planungsbüros, darunter ennova SA, ausgesprochen hat**.

Die **Wahl der ennova SA** wurde später in einer von [redacted] verfassten Notiz begründet, in der es heisst: «Für die AG war es wichtig, dass sie einerseits von **neutralen Mandatsträgern** begleitet werden konnte, die über ausgewiesene Kompetenzen in ihren jeweiligen Bereichen verfügten und bereit waren, über ein Jahr lang intensive Arbeit zu leisten. Andererseits benötigte die AG die Dienste eines Spezialisten/Experten mit einem breiten Überblick über alle durchzuführenden Arbeiten und einer hohen Kompetenz in der Planung eines Windparks»[434]. Es gibt jedoch **keine Hinweise in den Protokollen der AG-Sitzungen oder in anderen Dokumenten des damaligen Dossiers dafür**, dass vor einer Auftragsvergabe **eine Diskussion über die Kriterien stattgefunden hat, die der externe Auftragnehmer** für die Begleitung der Arbeit der AG **erfüllen sollte.** Darüber hinaus **lässt sich** in den Akten kein ***Due-Diligence-Verfahren*** durch die AG oder das AfE mit konkreten Massnahmen **erkennen,** mit denen sie sich vorab von der Unabhängigkeit dieser Planungsbüros und speziell von ennova SA hätten überzeugen können.

---

[432] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted], Herrn [redacted], Herrn [redacted], Herrn [redacted], Frau [redacted], Herrn [redacted], Frau [redacted] und Herrn [redacted] vom Donnerstag, 24. September 2015, 11:25 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 22).

[433] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-160, Windparks: Fragwürdige Unabhängigkeit der Studien über die Windmessung, 28. Juni 2021, S. 4 (Ordner «Documents divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Siehe auch: «Der Staatsrat ruft jedoch in Erinnerung, dass der kantonale Richtplan weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation einen Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt, die darin festgelegt sind.» Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-186, Windenergie im Kanton Freiburg nach dem Übertragen der Initiative an die Gemeinden, 14. September 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

[434] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

In den Antworten des Staatsrats wird auf verschiedene parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit dem Auftrag der ennova SA auf die **Vertraulichkeitsklausel** (Massnahme der Verwaltung) sowie auf die **Deontologie der Beauftragten** (Massnahme des Auftragnehmers selbst) verwiesen. Als Beispiele seien die folgenden Auszüge aus Stellungnahmen des Staatsrats angeführt. Diese Auszüge erwähnen Massnahmen, die nach Ansicht des Staatsrats die öffentliche Verwaltung in die Lage versetzt haben, die Unabhängigkeit der ennova SA sicherzustellen (die fettgedruckten Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Die Firma Ennova ist seit 2014 als Planungsbüro tätig. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass es in der Schweiz nur wenige Planungsbüros gibt, die über ausreichend Erfahrung und Expertenwissen im Windenergiebereich verfügen, um die Erwartungen der Arbeitsgruppe für die Windenergieplanung im Kanton Freiburg zu erfüllen. Der gewählte Auftragnehmer musste auch in der Lage sein, der Arbeitsgruppe eine Person mit ausreichend Erfahrung zur Verfügung zu stellen, die für die gesamte Dauer des Auftrags verfügbar blieb. **Bevor das AfE der Ennova den Auftrag für die Fachbegleitung der Arbeitsgruppe vergab, hat es abgeklärt, ob die Ennova unabhängig und nicht bereits an kantonalen Projekten zur Entwicklung von Windparks für die SIG oder die Groupe E Greenwatt SA oder einen anderen Bauträger beteiligt ist**. Das Amt war darüber informiert, dass die Ennova Ende 2015 eine Messkampagne auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard zu Ende führte und dass das verwendete Material noch abmontiert werden musste, sobald es die Wetterverhältnisse zuliessen. **Zudem wurde im Vertrag zwischen dem AfE und der Firma Ennova ausdrücklich erwähnt, dass der Auftragnehmer der Schweigepflicht untersteht und dafür sorgt, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden. Der Vertrag hielt ausserdem fest, dass das geistige Eigentum an allen erarbeiteten Unterlagen und gesammelten Resultaten beim AfE bleibt.»**[435]
- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475: «Was die Auftragnehmer betrifft, **sind sie an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten**. Was spezifisch das Planungsbüro Ennova SA betrifft, so hatte es zu Beginn seines Auftrags für den KRP keinen anderen Auftrag im Kanton ausser demjenigen, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage

[435] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

eines Windmessmasts beinhaltete, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde.» [436]

- Ibd: «**Bezüglich der Frage, ob die Beauftragung eines Planungsbüros einen allfälligen Interessenkonflikt aufwirft, wenn seine Aktien in Händen einer Firma sind, die Beziehungen zu einem im Kanton aktiven Projektträger pflegt, und/oder wenn das Büro für diesen Projektträger für Studien ausserhalb des Kantons tätig ist**, verweist der Staatsrat ebenfalls auf seine Antwort auf die Anfrage 2021-CE-115 der Grossrätinnen Solange Berset und Antoinette de Weck und auf seine Antwort auf die vorangehende Frage. Darin wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Dienststellen des Staats die Möglichkeit haben müssen, Spezialisten beizuziehen. **Zudem wurde dargelegt, dass der Rahmen der Studien genau festgelegt war und die Dienststellen die Aufgabe haben, die durchgeführten Analysen im Detail zu prüfen. Die Studien wurden im Übrigen veröffentlicht und die beauftragten Planungsbüros sind an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten.**»[437]

Die in den oben genannten Auszügen angeführten Elemente unterstreichen zwar die getroffenen Massnahmen. **Diese reichen jedoch nicht aus, um die Unparteilichkeit des Auftragnehmers zu gewährleisten**. Eine Geheimhaltungsklausel ist beispielsweise nicht geeignet, Interessenkonflikte in Schranken zu halten und sicherzustellen, dass ein externer Auftragnehmer im öffentlichen Interesse handelt. Sie soll vielmehr verhindern, dass Informationen ausserhalb des Bereichs, in dem sie geteilt werden (Raumplanung), zirkulieren, garantiert aber nicht, dass der Auftragnehmer nicht versucht, den Prozess durch die von ihm gelieferten Informationen zu beeinflussen. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass der zweite Auftrag, den die ennova SA erhalten hat, vorsieht, dass die Vertraulichkeitsklausel über die während des Auftrags gesammelten Informationen von der Kantonsverwaltung aufgehoben werden kann[438]. Schliesslich hält das AfE in einem Schreiben vom 22. Oktober 2015 an ennova SA fest, dass «das Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt, ebenfalls zu den Ansprechpartnern des Kantons gehört. **Sie wird daher über den Fortschritt der Arbeiten informiert**»[439] (Hervorhebung hinzugefügt).

Darüber hinaus zeigen die Antworten des Staatsrats, dass er sich **bewusst dafür entschieden hat, mit einer Organisation zusammenzuarbeiten, die bereits über Fachkenntnisse und**

---

[436] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[437] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[438] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers weitergegeben werden.»

[439] Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 17.

Informationen im Bereich der Windenergieentwicklung verfügt. Nach Aussage des Staatsrats hat die öffentliche Verwaltung «abgeklärt, ob die Ennova unabhängig ist.»[440] Auch hier gibt **es keine Unterlagen, die belegen, dass gründliche Überlegungen zu organisatorischen Massnahmen angestellt wurden, die eine Informationsschranke** zwischen der Gutachtertätigkeit und den potenziellen anderen Aktivitäten des Unternehmens **gewährleisten.** Darüber hinaus betont der Staatsrat zwar, dass die Auftragnehmer ans Berufsgeheimnis gebunden sind, er erläutert jedoch weder, was es beinhaltet, noch wie es rechtlich oder vertraglich verankert ist.

Zu einem späteren Zeitpunkt erklärte [redacted], dass «**es in der Schweiz nicht viele Spezialisten auf diesem Gebiet gibt**, vor allem aufgrund der wenigen Windenergieanlagen, die im Land gebaut wurden. Zudem seien einige von ihnen in laufende Projekte im Kanton involviert. Aus diesem Grund hat das AfE zunächst [redacted] kontaktiert, um das Interesse des Büros an der Fortsetzung der bis 2014 durchgeführten Studien zu erfragen.»[441] Das Büro habe abgelehnt, weil es der Ansicht war, dass eine genaue Kenntnis des Kantons erforderlich sei, und weil es nicht genug Zeit hatte[442]. Das AfE habe daraufhin weiter sondiert und «Auskünfte bei anderen Kantonen, dem Bund und dem Verein Suisse Eole eingeholt.»[443] Der Vorsteher des AfE erwähnt in seiner später verfassten Notiz **mehrere andere Planungsbüros** und begründet die Entscheidung, die ennova SA zu beauftragen, wie folgt: «Unter den Planungsbüros, die hervorstachen und mit denen das AfE Kontakt aufgenommen hat, hätten einzelne noch eine Fachperson besonders für die Analyse der Windmessungen beiziehen müssen (z.B. Basler&Hofmann), andere waren noch im Kanton tätig (z.B. [redacted], das für Groupe E arbeitete, [redacted] für [redacted] oder [redacted], das auch als Entwickler tätig war). Am Ende blieben nur noch die Büros NES, das sich zurückzog, und Ennova übrig.»[444] Laut [redacted] **wurden also alle diese Büros ausgeschlossen, mit Ausnahme der ennova SA, die mit [redacted] verbunden war und damals als ideale Kandidatin erschien**[445]**. Anhand der Unterlagen scheint die Entscheidung, ennova SA zu beauftragen**, jedoch **nicht Gegenstand eingehender Diskussionen innerhalb der AG gewesen zu sein.**

---

[440] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[441] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[442] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[443] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[444] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[445] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

Was schliesslich die **anderen Büros** betrifft, **die unter der Koordination von ennova SA gearbeitet haben,** ist daran zu erinnern, dass diese auch ausdrücklich in der Präsentation von [redacted] vor der AG genannt wurden, in der es heisst, dass «Greenwatt gerne bereit ist, all ihre Studien, ihre Bruttodaten, ihre Fachkenntnisse und/oder ihre Kontakte zu den betroffenen Gemeinden zu teilen», aber dass «sie aus Gründen der Vertraulichkeit und aufgrund wirtschaftlicher Risiken wünschen würde, dass Sie die gleichen Auftragnehmer verpflichten wie wir».[446] In Bezug auf diese anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan) heisst es in der vom Vorsteher des AfE verfassten Notiz ausserdem, dass «die Sachlage für die direkt betroffenen Mitglieder der GT sehr klar war, zumal die Beträge, die für die noch durchzuführenden Studien vorgesehen werden mussten, auf einige zehntausend Franken geschätzt wurden»[447], und dass diese Auftragnehmer alles Büros sind, die der Kantonsverwaltung bekannt sind[448]. In Anbetracht der Unterlagen und der vom Vorsteher des AfE angegebenen Elemente gab die Wahl der anderen Auftragnehmer in der AG keinen weiteren Anlass zur Diskussion, zumal diese Büros der Verwaltung bekannt waren.

Im Gegensatz zu den anderen Büros spielt ennova SA jedoch eine Schlüsselrolle, da sie die Koordination aller anderen Auftragnehmer übernimmt.

In Anbetracht **dessen hätte eine vorsichtige Haltung eingenommen werden müssen, die a priori zu einer Risikoanalyse der ambivalenten Aktivitäten von ennova SA und zu einer eingehenden Diskussion innerhalb der AG in Absprache mit der Hierarchie des AfE hätte führen müssen**.

Denn der einfache Vergleich mehrerer Elemente legt die Dissonanz zwischen dem offen, was das Unternehmen zu tun behauptet, und dem, was es tatsächlich tun kann.

So **behauptete die ennova SA einerseits nachträglich, dass sie ihre Aktivitäten seit 2014 neu ausgerichtet habe**. So gibt das Unternehmen im Rückblick, der sich im Anhang zu seiner E-Mail vom 5. September 2022 an den Grossen Rat befindet, Folgendes an: «Seit der Übernahme der gesamten Aktien der Firma ennova durch die [redacted] im Jahr 2014 hat die ennova jegliche Erkundung von Windenergiestandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmasts abgeschlossen wurde.»[449]

---

[446] Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 296).

[447] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[448] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[449] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

Ausserdem: «Im Gegensatz zu dem, was die Windkraftgegner andeuten, konnte ennova strikt nichts unternehmen, das die Ergebnisse zu ihrem eigenen Vorteil, dem [redacted] oder dem Dritter hätte verändern können. (Und selbst wenn ennova irgendeinen Einfluss hätte ausüben können, hätte das Unternehmen strikt kein Interesse daran gehabt, dies zu tun.»[450]

Andererseits heisst es in den **Statuten der ennova SA von 2012**[451], dass die Gesellschaft folgende Ziele verfolgt:

- «Identifizierung, Analyse, Planung, Förderung, Entwicklung, Projektmanagement und Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien hinsichtlich aller technischen und administrativen Aspekte;
- Suche, Entwicklung und Strukturierung von Investitionsmöglichkeiten für private oder institutionelle Investoren im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien;
- Kauf und Verkauf von Unternehmen oder Projekten, die im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien stehen; [452]
- Kredite aktivieren, um dies zu erreichen;
- zur Förderung der Energieeffizienz - insbesondere im Bereich des Hochbaus, der Produktion und der Nutzung erneuerbarer Energien - Gutachten verfassen, Projekte leiten sowie Schulungs- und Informationsaktivitäten organisieren und leiten;
- Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien". [453]

Auf der **Website der ennova SA (Stand: 9. Oktober 2023)** heisst es schliesslich noch, dass sich das Unternehmen lediglich als «Unternehmen, das auf die Entwicklung von Windenergieprojekten in der Schweiz spezialisiert ist», bezeichnet und angibt, dass «die seit Mai 2014 zu 100 % von [redacted] übernommene ennova deren Grundsätzen und Leitlinien folgt»[454]. Weiter erwähnt sie die in Entwicklung befindlichen Windenergieprojekte und frühere Aufträge, die sie in den Kantonen Bern, Neuenburg, Freiburg, Tessin, Luzern und Aargau durchgeführt hat[455].

---

[450] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 2, Anlage in einer E-Mail vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr von Herrn [redacted] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[451] Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie, d.h. im Oktober 2023, war diese Version formell nicht mehr in Kraft, obwohl der in der neuen Version vom 24. Februar 2017 angegebene statutarische Zweck der ennova SA praktisch identisch ist.

[452] An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Statuten 2017 leicht geändert wurden. Das Unternehmen kann seither «Unternehmen oder Projekte im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien kaufen, *sich an ihnen beteiligen, sie gründen* und verkaufen» (Hervorhebung hinzugefügt).

[453] Art. 2 Statuten der ennova SA vom 1. Juni 2012, https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfisFile?id=735995300000064531012.

[454] Website von Ennova SA, Startseite, ennova SA | Entwicklung von Windenergieprojekten | Freiburg, abgerufen am 5. September 2023.

[455] Website von Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, https://www.ennova.ch/prestationsetreferences, abgerufen am 6. September 2023.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass im Hinblick auf ihre Aktivitäten im Kanton Freiburg «die ennova SA seit 2014 als Planungsbüro tätig ist» (so die vom Staatsrat verwendete Formulierung)[456], doch aus ihren im Handelsregister eingetragenen Statuten und aus ihrer Website geht hervor, dass die **ennova SA für Aktivitäten gegründet wurde**, die **über die einfache Durchführung von Studien über das Windpotenzial hinausgehen.**[457]

b. In der Phase der Auftragsausführung

Der **Staatsrat betonte** in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse **den begrenzten Einfluss der ennova SA** und die Tatsache, dass es die AG war, die den Prozess steuerte (fettgedruckte Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- So erklärt der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Folglich spielte die Firma Ennova zwar eine wichtige, aber **bei Weitem keine entscheidende Rolle** in diesem Dossier. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren stark an den Studien beteiligt, die von den Auftragnehmern durchgeführt wurden, und am Ende war es die Arbeitsgruppe, die alle Unterlagen und jeden Schritt der Windenergieplanung bis zu ihrer Aufnahme in den kantonalen Richtplan (KRP) validiert hat».[458]
- Ebenso betont der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, dass «die Verantwortung der durchgeführten Arbeiten stets beim Staat und seinen Dienststellen liegt, die verpflichtet sind, die Einzelheiten entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen. **Die beauftragten Unternehmen haben mit diesem Überprüfungsverfahren nichts zu tun**. Da der Bund seine Kriterien im Konzept Windenergie Schweiz klar festgelegt hat und diese von der Arbeitsgruppe für die Vergabe des Auftrags übernommen wurden, **hatten die Auftragnehmer keinen Spielraum, um einen Vorteil für sich oder für ein anderes Unternehmen daraus zu ziehen**. Weiter ist zu erwähnen, dass alle Studien zügig veröffentlicht wurden, sobald sie abgeschlossen waren, und nie mit handfesten Argumenten widerlegt wurden. Zudem wurde an den zahlreichen Informationssitzungen, insbesondere für die Gemeinden, die im Rahmen der Vernehmlassung zum KRP an mehreren Orten im Kanton organisiert wurden, die Windenergieplanung stets besonders thematisiert.

---

[456] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

[457] Siehe jedoch die Erklärung von [redacted] vor der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates, Sitzung vom 1. April 2022: «Es ist zu beachten, dass ennova ein Planungsbüro ist und nicht ein Entwickler-Investor wie Greenwatt. Es hatte keine andere Funktion als die eines Planungsbüros». (Ordner «Document divers», Geschäftsprüfungskommission, Extrait_de_PV_CFG_01-04-2022, S. 9).

[458] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

> Dem ist noch anzufügen, dass die Studien, das Thema Windenergie und die Projektblätter des KRP von den Bundesbehörden validiert worden sind.»[459]

Was den erläuternden Bericht von 2017 betrifft, so erwähnt er Folgendes: «Die Bewertung bestimmter Kriterien **hat die Arbeitsgruppe verschiedenen Auftragnehmern übertragen, die in jeder Phase vom Vertreter der jeweils zuständigen Dienststelle in der Arbeitsgruppe koordiniert werden.** Diese Auftragnehmer sind im Kantonsgebiet tätig und folglich mit allen Besonderheiten bestens vertraut. **Die übrigen Kriterien wurden von der Arbeitsgruppe festgelegt.**»[460]

Die Studien, die zur Vorbereitung der Revision des Kapitels Windenergie notwendig waren, beinhalteten zwar eine regelmässige und strukturierte Arbeit der Arbeitsgruppe, in der die verschiedenen staatlichen Stellen vertreten waren, daneben war **ennova SA** aber doch auf drei verschiedenen Ebenen tätig, wie aus den Akten hervorgeht.

Erstens **koordinierte** die ennova SA **den Prozess.** Dies beinhaltete die Koordination der verschiedenen externen Auftragnehmer, was sich insbesondere darin zeigte, dass ennova SA mit den anderen Auftragnehmern korrespondierte und die Rechnungen dieser Auftragnehmer entgegennahm und sie an das AfE weiterleitete.

Zweitens **schlug sie die Formulierung der Kriterien für die Bestimmung der Standorte vor.** In diesem Rahmen bestimmte das Unternehmen die Methodik, die für die Festlegung der Standorte verwendet wurde, oder konnte sie zumindest massgeblich beeinflussen[461] . Zumindest einige dieser methodischen Entscheidungen ermöglichen es, den Planungsprozess zu lenken. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass mehrere **methodische Fragen** zu Diskussionen zwischen ennova SA und den Mitgliedern der AG[462] geführt haben. Als Beispiel sei der folgende Auszug aus einer E-Mail zitiert, die Herr [redacted] am 8. Februar 2016 an Frau [redacted] zum Standort Schwyberg geschickt hat, als die Frage zur Debatte stand, ein touristisches Kriterium hinzuzufügen, was der Vertreter von ennova SA nicht befürwortete: «[Der Standort Schwyberg] könnte nicht so gut abschneiden, wenn man

---

[459] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[460] Siehe Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 47 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 51).

[461] Siehe den Zwischenbericht, der ein Raster zur Zusammenfassung der Kriteriengruppen enthält. Die Methodik wird auch vom Auftragnehmer vorgeschlagen (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 56 f).

[462] Siehe z. B. E-Mail von Herrn [redacted] an Herrn [redacted] vom Freitag, 18. März 2016, 15:47 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 86). Siehe auch E-Mail von Herrn [redacted] (Amt für Wald, Wild und Fischerei) an Herrn [redacted] vom Donnerstag, 19. Mai 2016, 16:32 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 37 f).

ihn mit den gewählten Kriterien bewertet...»[463] Darüber hinaus wurden bestimmte methodische Entscheidungen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, die im April 2016 im Zusammenhang mit der Bewertung der Kriterien durchgeführt wurde, von mehreren Organisationen kritisiert (diese Kritik wird teilweise mit dem Vorwurf ergänzt, dass der Prozess offenbar zu wenig unabhängig und partizipativ war). Als Beispiele seien die folgenden Auszüge genannt:

- Auszug aus der Stellungnahme des [redacted]: «Es ist zu beachten, dass die fraglichen Kriterien kaum Gegenstand vertiefter wissenschaftlicher Studien waren. Es ist daher notwendig, dass für jeden geplanten Standort eine sehr seriöse Studie durchgeführt wird, sowohl in Bezug auf die natürliche Umwelt als auch auf die Auswirkungen der Maschinen auf die einheimische und/oder durchziehende Fauna. Diese Studien müssen von öffentlichen Instituten durchgeführt werden, die nachweislich neutral sind und über die entsprechenden technischen und wissenschaftlichen Instrumente verfügen. Die Erfahrungen am Schwyberg sind in dieser Hinsicht besonders sprechend.»[464]
- Auszug aus der Stellungnahme von Helvetia Nostra: «Es ist uns nicht klar, wie diese Beurteilungskriterien vom AfE des Kantons Freiburg zusammengestellt wurden. Wir erachten die Bereitstellung des erläuternden Berichts als unerlässlich für eine vollständige Beurteilung der Bewertungskriterien.»[465]
- Mehrere Organisationen fordern, dass bestimmte Kriterien als Ausschlusskriterien gelten (was einen grossen Einfluss auf die Interessenabwägung hat); siehe z. B. die Stellungnahme von SVS/BirdLife.[466]
- Die Stellungnahme von Sauvez les Préalpes wirft der AG einen «schweren Verstoss» vor, da die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und den Tourismus nicht berücksichtigt wurden, und prangert die dahinter stehenden privaten Interessen an.[467]
- Die Stellungnahme der Vereinigung Vents contraire hält Folgendes fest: «Es wäre nötig, das Windkraftpotenzial korrekt und von einem neutralen Institut bewerten zu lassen. (...) Wir finden es erstaunlich, dass Umweltverbände wie BirdLife Schweiz, [redacted]

[463] E-Mail von Herrn [redacted] an Frau [redacted] vom Montag, 8. Februar 2016, 10:14 (grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Ennova, S. 92).

[464] [redacted], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [redacted], 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [redacted], S. 3).

[465] Helvetia Nostra, Stellungnahme von Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, S. 13).

[466] SVS/BirdLife, Stellungnahme von SVS/BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Kanton Freiburg, [redacted], S. 6.

[467] Sauvez les Préalpes, Stellungnahme von Sauvez les Préales: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préales, S. 9).

[redacted], ProNatura oder andere nicht in der Arbeitsgruppe vertreten sind. Ihre Arbeitsgruppe trägt eine grosse Verantwortung für die Studien, die sie durchführen wird, und für die Standortwahl. Eine breitere Beteiligung wäre interessant gewesen.»[468]

Hierzu hat die AG zwar eine **öffentliche Informationsveranstaltung** organisiert, die im April 2016 stattgefunden hat. In diesem Zusammenhang hat sie im Rahmen einer **öffentlichen Vernehmlassung** verschiedenen Akteuren die Möglichkeit gegeben, zu den einzelnen Kriterien Stellung zu nehmen. **Aus den Akten geht** jedoch **nicht hervor, welche Diskussionen die AG anschliessend geführt hat, und zwar sowohl in Bezug auf die Sitzung selbst als auch auf die Vernehmlassungsantworten**. Es ist zwar zu betonen, dass sich das AfE / die AG stets für einen partizipativen Ansatz ausgesprochen hat, doch die Aktenlage liefert nicht genügend Anhaltspunkte für die Schlussfolgerung, dass der Prozess der Interessenabwägung (von der AG vorbereitet und dann vom Staatsrat durchgeführt) ausgewogen war.

Drittens schliesslich wurde die ennova **AG direkt mit der Erstellung der im Namen der AG veröffentlichten Berichte beauftragt.** Sie war es, die im Auftrag des AfE (2016) den 2017 veröffentlichten erläuternden Bericht verfasste, in dem der Planungsansatz der öffentlichen Verwaltung erläutert wird[469]. Dieser Bericht stellt die AG in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses und betont die Objektivität des Prozesses[470] und das Bestreben der AG, im öffentlichen Interesse zu handeln[471], während ennova SA in diesem Bericht so dargestellt wird, als habe sie lediglich eine koordinierende Rolle übernommen[472]. In ähnlicher Weise werden im Leitfaden zur Planung von Windparks (2017) die Auftragnehmer hervorgehoben, darunter die ennova AG, die mit der «allgemeinen Koordination» betraut ist, während die «Redaktion und Konzeption» des Berichts Herrn [redacted], dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe[473], zugeschrieben wird. Die folgenden Auszüge aus einer E-

[468] Vents contraires, Stellungnahme von Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, S. 12).

[469] Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht).

[470] Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 60 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 64).

[471] Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 77: «Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ceux-ci, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même que ceux émis par les 5 services représentés au sein de la groupe de travail. Dieses transparente Vorgehen hatte also zum Ziel, die Gesamtheit der Ergebnisse zu harmonisieren, ohne die Interessen bestimmter Akteure stärker zu gewichten als andere, und dies im gemeinsamen Interesse» (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 83).

[472] Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. III (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 3).

[473] Amt für Energie, Guide de planification des parcs éoliens, Mai 2017, S. 3 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Etat de Fribourg - AfE - Guide de planification des parcs éoliens).

Mail, die [redacted] (ennova SA) am 12. August 2016 an die AG bezüglich des erläuternden Berichts schickte, legen jedoch ein anderes Vorgehen nahe[474]:

- «[Der erläuternde Bericht] wurde so verfasst, dass der Leser versteht, dass die AG sich den Prozess zu eigen gemacht hat. Er wurde mit der Hand von [redacted], dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, 'geschrieben'».
- «Ich habe die Stellungnahmen der 20 externen Akteure (Gemeinden, NGOs, Vereine usw.) und ihre Gewichtungsvorschläge so bearbeitet, als wären sie in die Wahl der AG eingeflossen... Ich sage, ich habe den Durchschnitt der 20 Akteure + 5 Ämter der AG genommen und die Rangfolge der Standorte entsprechend festgelegt... Das ist nicht ganz falsch (aber auch nicht ganz richtig...), da die gleichen Standorte im Durchschnitt der AG einerseits und der externen Akteure andererseits deutlich hervortraten, aber in einer etwas anderen Reihenfolge.
- «Zur "Begründung" der Tatsache, dass wir letztlich sechs Standorte auswählen, die zusammen mehr als 280 Gwh/Jahr (175% der Windenergieziele für 2030) erreichen: Der aufmerksame Leser wird diese etwas "wackelige" Begründung in Frage stellen (...) Für eine Produktion von 160 Gwh/Jahr wären nur die ersten drei Standorte notwendig. Sehen Sie sich daher die vorgeschlagene Begründung an und konsolidieren Sie sie gegebenenfalls.»

Die Behauptung, die Auftragnehmer, darunter die ennova SA, hätten nur eine begrenzte Autonomie und die AG habe eine proaktive Führungsrolle, lässt sich nicht aus den Akten herauslesen. Es stimmt zwar, dass die AG die Berichte und Arbeiten der Auftragnehmer validierte, aber es bleibt dabei, dass es in erster Linie die ennova SA war, die als Koordinatorin der externen Auftragnehmer und als Verfasserin der Syntheseberichte die eigentliche Steuerung der Studien innehatte. Aufgrund des Umfangs ihrer Aufgaben im Rahmen der Auftragsausführung und der Tatsache, dass sie bei den internen Sitzungen der AG und mit anderen Akteuren nahezu omnipräsent war, verfügte die ennova AG über einen Handlungsspielraum, der es ihr ermöglichte, Einfluss auf den Inhalt der Planung zu nehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Elemente, die den Autorinnen der vorliegenden Studie zur Verfügung stehen, nicht den Schluss zulassen, dass die öffentliche Verwaltung proaktiv gehandelt hätte, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Aus den Akten geht weder hervor, ob es im Kanton Freiburg einen offiziellen Mechanismus zur Vermeidung von Interessenkonflikten mit externen Auftragnehmern gibt, noch ob die AG zu diesem Zweck konkrete Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht oder vertragliche Massnahmen ergriffen hat.

5.2.3. BESCHAFFUNGSRECHT

[474] E-Mail von Herrn [redacted] an u.a. Herrn [redacted], Frau [redacted], Herrn [redacted], Herrn [redacted] und Herrn [redacted] vom Freitag, 12. August 2016, 17:38 (Grauer Ordner Éoliennes_Correspondances, Ennova, S. 25).

Das heute geltende Beschaffungsrecht sieht ausdrücklich vor, dass die Auftraggeberin bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen transparent, objektiv und unparteiisch handelt[475], dass sie Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption trifft[476] und dass sie in allen Phasen des Verfahrens auf die Gleichbehandlung der Anbieterinnen achtet[477]. Diese Grundsätze waren nicht im Beschaffungsrecht von 1994 enthalten, das zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe an die ennova SA galt (Abschluss des ersten Auftrags am 14. Januar 2016; zu diesem Rechtsrahmen siehe *oben*, 4.2.3); allerdings waren die öffentlichen Körperschaften bereits verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung im Wettbewerb zu beachten[478]. Sie waren **verpflichtet, die Regeln des Vergabeverfahrens einzuhalten, insbesondere was die Bestimmung des Auftragswerts betraf**.

Für die Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans griff die Verwaltung auf verschiedene Auftragnehmer zurück, die unterschiedliche Aufgaben übernahmen[479]. Zu diesen Akteuren gehörte die ennova SA, die vom AfE zweimal beauftragt wurde und deren erster, 2016 abgeschlossener Auftrag mit einem Nachtrag ergänzt wurde, der zweimal überschritten wurde (*oben*, 3.2.2). Zur Erinnerung: Die Vergabe eines Vertrags im freihändigen Verfahren ist legal, wenn der Auftragswert unter dem Schwellenwert von 150'000 Franken ohne Mehrwertsteuer liegt (siehe *oben*, 4.2.3).

Im vorliegenden **Fall lassen sich anhand der Akten verschiedene Argumente identifizieren, mit denen die öffentliche Verwaltung ihre Entscheidung für ein freihändiges Verfahren rechtfertigt**. So etwa werden namentlich die Vorreiterrolle der öffentlichen Hand im Bereich der Windenergie (der Bund hatte sein Windenergiekonzept noch nicht verabschiedet) und der Druck, schnell zu handeln, die Tatsache, dass der "ideale" Kandidat für dieses Mandat, [redacted], der zuvor bereits mit der Verwaltung zusammengearbeitet hatte, nicht bereit und in der Lage war, einen neuen Auftrag zu übernehmen[480], und schliesslich das Bedürfnis, mit Personen zu arbeiten, die das Terrain kannten[481], erwähnt.

---

[475] Art. 11 Bst. a BöB.

[476] Art. 11 Bst. b BöB.

[477] Art. 11 Bst. c BöB.

[478] Art. 27 BV; BGBM; Art. 15 Abs. 1 BöB (1994).

[479] Die Anbieter und Arten von Aktivitäten sind folgende: ennova SA (Analyse, Koordination, Redaktion), Atelier 11a (Analyse), l 'Azuré (Analyse), Urbaplan (Analyse), [redacted] (Analyse), [redacted], [redacted] (Analyse), brunomüller Coaching + Beratung (administrative Unterstützung), Juvet Consulting (Redaktion), Asphalt design (Kommunikation), [redacted] (Kommunikation). Unter Vorbehalt von [redacted] wurden alle ausgeführten Leistungen vergütet.

[480] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

[481] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit); DEEF/DIME, «Présentation du dossier des

All diese Argumente wurden jedoch erst nach der Vergabe – wenn nicht gar nach der Ausführung – der Aufträge an ennova SA vorgebracht. **Die Akten und insbesondere die Protokolle der AG, die zu Beginn des Prozesses die Frage der öffentlichen Ausschreibung angesprochen hatten, können nicht dokumentieren, dass eine solche Analyse vor der Vergabe der Aufträge durchgeführt wurde**.

Im Zusammenhang mit der **Entscheidung für ein freihändiges Verfahren** ist ausserdem Folgendes zu erwähnen (fettgedruckte Passagen sind von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- In einer Präsentation von [redacted] (Staatsrat und Vorsteher der VWBD), [redacted] (Leiter des AfE) und [redacted] (Leiterin des BRPA) vor der Konferenz der Oberamtmänner am 14. Juli 2022[482] wird in den "Backup-Slides" erwähnt, dass im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans angesichts der "sehr kurzen" Frist und des Umfangs der Planungsaufgabe «**ein öffentliches Vergabeverfahren für jeden Auftrag und jede Etappe die Zielerreichung geradezu unmöglich gemacht hätte**».[483]
- In seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475 erklärte der Staatsrat: «Wenn der Kanton und die Gemeinden für all ihre Aktivitäten nur noch Planungsaufträge an Fachbüros vergeben können, die nicht mit im Kanton aktiven Unternehmen gearbeitet haben oder künftig keine Aufträge von diesen mehr annehmen können, **dann würde kein einziges Fachbüro mehr für öffentliche Körperschaften arbeiten**. Um alle eventuellen Interessenkonflikte zu vermeiden, **hätte folglich ein ausländisches Planungsbüro beigezogen werden müssen, was unrealistisch war**: Unkenntnis des Geländes (Raum, Geografie, Umwelt, Natur und Landschaft, Fauna usw.), fehlende Kenntnis der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, namentlich was das Verhältnis zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden betrifft.»[484]

In seiner Notiz erwähnt [redacted] noch Folgendes:

- «Die Planungsgrundlagen waren auf Bundesebene noch nicht endgültig festgelegt» und «bestimmte kantonale Kriterien mussten noch vom Lenkungsausschuss des

éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

[482] DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14. Juli 2022 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, de_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

[483] DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, Slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

[484] Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

KantRP genehmigt und/oder mit den von der Planung betroffenen Freiburger Akteuren diskutiert werden». Folglich «**war es unmöglich, bereits zu Beginn des Projekts einen umfassenden Spezialisten-/Expertenauftag zu vergeben oder die anderen sektoralen Spezialistenaufträge zu Beginn des Projekts zu vergeben**. Daher wurde das Projekt in Etappen durchgeführt, wobei am Ende jeder Etappe eine Bestandsaufnahme, die Beschreibung des weiteren Vorgehens für die nächste Etappe und die Vergabe der entsprechenden Arbeiten erfolgte.» [485]

- «Die Büros Atelier 11a und l'Azuré **galten in der Westschweiz, wenn nicht gar landesweit als Referenz und arbeiteten bereits für den Kanton (ANL, AfU, WaldA), die Gemeinden, die Umweltorganisationen ([redacted], Pro Natura, [redacted], ...) und die Projektentwickler.** Was den Planungsauftrag an Urbaplan betrifft, so führte dieses Büro bereits Raumplanungsarbeiten für die RUBD durch und es machte Sinn, es ebenfalls im Rahmen der Windenergieplanung zu beauftragen, zumal **der Betrag des Auftrags auf einige Tausend Franken geschätzt worden war.**»[486]

Allerdings gibt es wiederum **keine Hinweise dazu in den Protokollen oder in anderen Dokumenten**. Darüber hinaus erklären die verschiedenen oben aufgeführten Darlegungen zwar die Entscheidung der öffentlichen Verwaltung, ohne Ausschreibung vorzugehen, doch sind **die zeitliche Dringlichkeit** (ausser sie entsteht durch unvorhersehbare Ereignisse) und **der Umfang der Planungsaufgabe keine relevanten Kriterien gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht**. Vielmehr ist gemäss den gesetzlichen Grundalgen in erster Linie der Marktwert ausschlaggebend dafür, ob eine Ausschreibung durchgeführt werden muss oder nicht.

Zur Erinnerung: In Artikel 9 Bst. c aÖBR-FR (die im vorliegenden Fall anwendbare Bestimmung) waren die folgenden Bedingungen vorgesehen, um sich für ein freihändiges Verfahren zu entscheiden:

> **«Art. 9 Freihändiges Verfahren (Art. 12 Abs. 1 Bst. c IVöB)**
> Der Auftraggeber kann einen Auftrag unabhängig vom Auftragswert direkt und ohne Ausschreibung vergeben, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:
> a) Im offenen oder selektiven Verfahren geht kein Angebot ein, oder die Eignungskriterien werden von keinem Anbieter erfüllt.
> b) Alle im offenen oder selektiven Verfahren eingereichten Angebote wurden aufeinander abgestimmt, oder keines dieser Angebote entspricht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung.
> c) Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative.

[485] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 4 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).
[486] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 f. (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

d) Aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wird die Beschaffung so dringlich, dass kein offenes oder selektives Verfahren durchgeführt werden kann.

e) Auf Grund unvorhersehbarer Ereignisse werden zur Ausführung oder Abrundung eines zuvor im Wettbewerb vergebenen Auftrags zusätzliche Leistungen notwendig, deren Trennung vom ursprünglichen Auftrag aus technischen und wirtschaftlichen Gründen für den Auftraggeber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Der Wert der zusätzlichen Leistungen darf höchstens die Hälfte des Werts des ursprünglichen Auftrags ausmachen.

f) Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen müssen dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden, weil nur dadurch die Austauschbarkeit mit bereits vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist.

g) Der Auftraggeber beschafft Erstanfertigungen von Gütern (Prototypen) oder neuartige Dienstleistungen, die auf sein Ersuchen im Rahmen eines Forschungs-, Versuchs-, Studien- oder Neuentwicklungsauftrages hergestellt oder entwickelt werden.

h) Der Auftraggeber vergibt einen neuen gleichartigen Auftrag, der sich auf einen Grundauftrag bezieht, der im offenen oder selektiven Verfahren vergeben wurde. Er hat in der Ausschreibung für den Grundauftrag darauf hingewiesen, dass für solche Aufträge das freihändige Vergabeverfahren angewendet werden kann.

i) Der Auftraggeber beschafft Güter an Warenbörsen.

j) Der Auftraggeber kann Güter im Rahmen einer günstigen, zeitlich befristeten Gelegenheit zu einem Preis beschaffen, der erheblich unter den üblichen Preisen liegt (insbesondere bei Liquidationsverkäufen).

(...) "

Es ist auch daran zu erinnern, dass gemäss aIVöB der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens bei 150 000 Franken exkl. MWST lag (vgl. *oben*, 4.2.3).

Was die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** betrifft, so zeigt die Abrechnung der von ennova SA an die AG übermittelten Rechnungen, dass die im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans bezahlten Beträge unter dem Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MwSt. lagen und somit ein freihändiges Verfahren, d. h. ohne vorherige Ausschreibung, erlaubten. Im Fall der ennova SA beläuft sich der in Rechnung gestellte Gesamtbetrag für den Zeitraum von Januar 2015 bis Mai 2017 (d. h. ohne Beratungskosten) auf 117 879 Franken ohne Mehrwertsteuer.

Wie bereits erwähnt (*oben*, 4.2.3), ist die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** jedoch eine komplexere Angelegenheit, die nicht allein auf der Grundlage der endgültigen Rechnungsstellung durch einen bestimmten Akteur bestimmt werden kann. **Es ist Aufgabe der Vergabestelle, den Wert als Ganzes vorab zu schätzen.** Dabei ist sie an den

Grundsatz von Treu und Glauben gebunden. Sie darf die Beschaffung nicht in mehrere Lose aufteilen, um die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen. Zudem ist die Aufteilung in einzelne Lose nur zulässig, wenn die Leistungen klar voneinander unterschieden werden können.

In casu und wie bereits erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.; siehe auch *oben*, 4.2.3), **waren die verschiedenen Leistungen, die von den verschiedenen externen Auftragnehern (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) erbracht wurden, und die mit den Vernehmlassungen verbundenen Leistungen so miteinander verbunden, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellten.** In dieser Hinsicht spielte ennova SA, indem sie eine koordinierende Tätigkeit ausübte, auch die Rolle eines Relais bei den Rechnungen, die von anderen Planungsbüros, an das AfE adressiert wurden; diese Planungsbüros wurden von Greenwatt empfohlen. Diese Praxis verstärkt die Idee einer Verbindung zwischen diesen Auftragnehmern, zumal auf der Grundlage der Akten die übrigen externen Auftragnehmer, die an der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie mitgewirkt haben, nicht auf die gleiche Weise vorgegangen sind, um ihre Rechnungen an das AfE zu richten.

Folglich **ist der Gesamtwert des Auftrags höher als die für die Leistungen der ennova SA in Rechnung gestellten Beträge**. Berücksichtigt man die Untervergabe der Aufträge von ennova SA an andere spezialisierte Büros und die Leistungen im Zusammenhang mit den Vernehmlassungen, so übersteigt das vom AfE an ennova SA vergebene Mandat den geltenden Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MWST, weshalb **eine Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen**. Tatsächlich beläuft sich der Gesamtwert des Auftrags somit auf Fr. 190'109,50 exkl. MWST.

In diesem Zusammenhang muss zwar berücksichtigt werden, dass **es schwierig ist, den Wert eines Auftrags im Voraus zu schätzen**. Die Überschreitung der Schwellenwerte ist in der Tat nicht immer vorhersehbar. Diesbezüglich präzisiert die vom Vorsteher des AfE im Jahr 2023 verfasste Notiz, dass die verschiedenen Aufträge auf einige Tausend Franken geschätzt worden seien:[487] «S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT**, d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de** milliers **de** francs» (Hervorhebung **hinzugefügt**). Eine solche Behauptung ist jedoch überraschend, da die Verwaltung bereits über einen Anhaltspunkt verfügte, nämlich den an [redacted] gezahlten Betrag (*oben*, 3.2.2.a.), d. h. 99 725 Franken[488].

Wie bereits erwähnt, **lässt sich anhand der Akten nicht nachweisen, ob die Frage der öffentlichen Ausschreibung von der AG eingehend untersucht wurde**. Allerdings kündigt das AfE in seinem Schreiben vom 22. Oktober 2015 in Antwort auf ein Schreiben der ennova SA

[487] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).
[488] Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 1-[redacted], S. 1.

dieser an, dass «Studien mit einer breiteren Tragweite ebenfalls durchgeführt werden müssen (**kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Festlegung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Anträge, kantonale Studie Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Anträgen**)» (wir heben hervor). Das AfE fügt hinzu, dass «in diesem Stadium des Verfahrens die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter ennova erneuerbare Energien und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und die Promotoren, kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen werden.»[489]

[489] Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

5.3. Antworten auf die gestellten Fragen

In diesem Unterabschnitt werden die verschiedenen im Postulat gestellten Fragen beantwortet. Zur Erinnerung: Diese Fragen werden ausschliesslich in Bezug auf die Governance und die öffentlich-rechtlichen Herausforderungen analysiert (*oben*, 1.).

5.3.1. Frage 1: Von der VWBD aufgestelltes Verfahren zur Überprüfung der Unabhängigkeit eines externen Experten

In Bezug auf die erste Frage («Wie lautet das von der VWBD aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?») ist in den Akten kein bestimmtes, von der VWBD aufgestelltes Verfahren ersichtlich, nach dem die Unabhängigkeit eines externen Experten geprüft wird. Die juristische Prüfung hat ihrerseits ergeben, dass nach den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis die Verwaltung verpflichtet ist, umsichtig vorzugehen, wobei vor allem dann besondere Umsicht angezeigt ist, wenn das Umfeld besonders dynamisch ist und wirtschaftliche und kommerzielle Interessen vorhanden sind. Eine Änderung des rechtlichen Rahmens, namentlich des SVOG-FR oder zumindest der Erlass einer Weisung über die Sorgfaltspflichten, die die Dienststellen und Direktionen bei der Vergabe von Arbeiten an externe Auftragnehmer anwenden müssen, würde Interessenkonflikten besser vorbeugen. Diesbezüglich wird auf die in diesem Bericht erwähnte gute Praxis des Bundes und der Kantone verwiesen (*oben*, 4.2.2).

5.3.2. Frage 2: Anwendung dieses Verfahrens auf den vorliegenden Fall

In Bezug auf die zweite Frage («Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?») geht die Antwort auf diese Frage aus der Antwort auf Frage 1 hervor.

5.3.3. Frage 3: Bei Dritten erledigte Schritte

In Bezug auf die dritte Frage («Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?») wird erneut auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Die interne Notiz des Vorstehers des AfE präzisiert, dass er zuerst erfolglos das Büro [redacted] für den Auftrag angefragt hat und sich anschliessend bei anderen Kantonen, beim Bund und beim Verein Suisse Eole nach Auftragnehmern erkundigte, bevor er schliesslich die ennova SA kontaktierte. Doch aus den Akten gehen keine spezifischen Schritte hervor, die das AfE und die Arbeitsgruppe im Rahmen dieser Auskunftsanfragen unternommen hätten, um sich der Unbefangenheit der ennova SA zu versichern.

5.3.4. Frage 4: Bericht durch die Firma Garrad Hassan

Zur vierten Frage («Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?») liefern die den Verfasserinnen dieses Berichts übermittelten Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [redacted], und den Vorsteher des AfE, [redacted]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu dem besagten, im Postulat erwähnten Bericht zu erhalten.

Per E-Mail vom 21. August 2023 antwortete [redacted] den Auftragnehmerinnen, dass der Staat Freiburg «nicht über das besagte Dokument verfügt» und «auch nicht weiss, welche Organisation es in Auftrag gegeben hat (vielleicht [redacted] oder der Staat Genf). Wenn Sie es jedoch wünschen, können wir gerne einige Nachforschungen bei [redacted] oder/und dem Staat Genf anstellen, um zu sehen, ob eine dieser Organisationen es uns/Ihnen zur Verfügung stellen kann.» Die Auftragnehmerinnen stimmten diesem Vorschlag zu.

Anschliessend übermittelte [redacted] den Auftragnehmerinnen per E-Mail vom 5. September 2023 ein 16-seitiges PDF-Dokument mit dem Titel «Rapport GH du 04 octobre 2013 - note technique modèle financier - 120238-FRPR-T-01-B.pdf». Aus dem von Herrn [redacted] an die Auftragnehmerinnen weitergeleiteten E-Mail-Austausch geht hervor, dass dieses Dokument über [redacted] beschafft wurde. Die von Herrn [redacted] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitete E-Mail wurde von Herrn [redacted] (auch Direktor von ennova SA) im Namen [redacted] verfasst (mit Kopie an [redacted]). Der Inhalt des E-Mails von Herrn [redacted], die anschliessend von Herrn [redacted] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitet wurde, lautet wie folgt:

> «Guten Tag meine Herren,
>
> Wir haben heute die Genehmigung von DNV (www.dnv.com/) - einem Unternehmen, das Garrad Hassan integriert hat - erhalten, Ihnen den Bericht vom Oktober 2013 (anbei) zu übermitteln.
>
> Zusammenfassend erwähnt der Bericht zwei kurze Schlussfolgerungen zu den CAPEX und OPEX der 'damals' von ennova entwickelten Windkraftprojekte:
>
> Diese Studie analysiert die 18 Windkraftprojekte, die zu dieser Zeit von der Firma ennova (siehe Seite 4) entwickelt wurden, an [redacted] eine Minderheitsbeteiligung (20 %) hielt.
>
> Von diesen 18 Projekten befinden sich
> - 7 im Kanton Jura
> - 4 im Kanton Waadt
> - 3 im Kanton Bern
> - je 1 Projekt in den folgenden Kantonen: Aargau, Neuenburg und Solothurn

– 1 Projekt im Kanton Freiburg: «Le Châtelard», die nur eine der vielen Gemeinden (10) des grossen Gebiets darstellt, das in der aktuellen kantonalen Planung «Massif du Gibloux» genannt wird und einer der sieben im kantonalen Richtplan eingetragenen Standorte ist.

Für dieses letzte Projekt (angegeben in der ennova-Historie, die ich Ihnen geschickt habe):

Wir erinnern daran, dass - abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit der Demontage des Messmastes abgeschlossen wurde - ennova seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [redacted] Mitte 2014 jegliche Suche nach Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat. Ab Januar 2016 arbeitete ennova als Fachbüro im Auftrag des Staates Freiburg im Rahmen der Erarbeitung des Themas Windenergie des Richtplans.

Wir erinnern auch daran, dass [redacted] im Rahmen des Auftrags, das der Staat Freiburg an ennova vergeben hat, freiwillig die Winddaten des Standorts [redacted] zur Verfügung gestellt haben. Dieses einzige Windkraftprojekt [redacted] im Kanton Freiburg wurde vor allem deshalb aus der kantonalen Planung ausgeschlossen, weil die Windbedingungen am Standort ungünstig sind und ein hohes Konfliktpotenzial mit Zugvögeln besteht.

Wir stehen dem Amt für Energie und dem IDEHAP für Fragen und Erläuterungen voll und ganz zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen,

[redacted]
Leiter Entwicklung Windenergie - Geschäftsführer ennova SA (...) [redacted]»

In ihrem Bericht («Financial model technical input review»[490]) fasst die Firma Garrad Hassan ihre Beobachtungen wie folgt zusammen:

a) In Bezug auf die CAPEX (capital expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

«Main conclusions are as following:

[490] Amt für Energie, interne Notiz von [redacted] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions**.
- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable**. Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF.[491] (wir heben hervor)

  In Bezug auf den ersten oben hervorgehobenen Punkt («better prices may be obtained in the future through bidder competitions») wird lediglich angedeutet, dass bessere Preise durch eine Ausschreibung erzielt werden könnten, und nicht, dass ein schwerwiegender Verstoss seitens ennova SA vorliegen würde.

  In Bezug auf den zweiten oben hervorgehobenen Punkt («Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable») stellt Garrad Hassan fest, dass «[t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000"».[492] Der Bericht stellt also fest, dass es sich wahrscheinlich um einen Tippfehler und nicht um eine schwerwiegende Pflichtverletzung seitens ennova SA handelt.

b) In Bezug auf die OPEX (operating expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

  «Main conclusions are as following:

  - WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1.
  - Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance.»[493]

  In diesem Punkt stellt der Bericht daher fest, dass die Schätzung von ennova SA nach oben korrigiert werden sollte.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Bericht zwar, dass die Schätzungen der ennova SA korrigiert werden. Er scheint aber keine schwerwiegenden Fehler aufzudecken, die der ennova SA angelastet werden könnten und die die öffentliche Verwaltung des Kantons Freiburg hätten alarmieren müssen (die dem Vorsteher des AfE zufolge keine Kenntnis von

[491] Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.
[492] Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.
[493] Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 16.

diesem Dokument hatte, bevor es dem Staat Freiburg von den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde.)

Dem ist jedoch anzufügen, dass das Dokument, das den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde, vor allem technischer Art ist, wie übrigens aus seinem Titel («Financial model technical input review») hervorgeht. Aufgrund des Fachgebiets der Verfasserinnen dieses Berichts und da sich die vorliegende Studie auf Fragen der Führung und des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. Punkt 1 weiter oben), können sich die Verfasserinnen nicht zum fachlichen Inhalt des Dokuments äussern.

5.3.5. Frage 5: Öffentliches Auftragswesen

In Bezug auf die fünfte Frage («Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?») geht aus der vorliegenden Studie hervor, dass der Auftrag der ennova SA hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen und nicht im freihändiges Verfahren hätte vergeben werden dürfen. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass es bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie eine Verbindung zwischen den Leistungen der Firma ennova SA und jenen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) gab. Alle Leistungen zusammengerechnet ergeben einen Wert von Fr. 190 109,50 ohne MWST, was über der Grenze von 150 000 Franken ohne MWST für das freihändige Verfahren liegt.

5.3.6. Frage 6: Unabhängigkeit der VWBD von Groupe E

Bezüglich der sechsten Frage («Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?»), liefern die Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [redacted], und den Vorsteher des AfE, [redacted]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu diesem Fonds zu erhalten.

Mit E-Mail vom 21. August 2023 übermittelte Herr [redacted] den Auftragnehmerinnen folgende Erklärungen:

> «Der Fonds wird durch das Gesetz vom 12. Mai 2011 über den kantonalen Energiefonds geregelt https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.4/versions/5395
>
> Die Finanzverwaltung verwaltet den Fonds.

Das Amt für Energie ist für die administrative Verwaltung und die Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen zuständig. Sie berichtet der FinV regelmässig über die Situation des Fonds.

Der Fonds und seine Buchhaltung werden einmal jährlich vom Finanzinspektorat geprüft. Es wird systematisch ein Bericht erstellt, der in die Bilanz des Staates aufgenommen wird.

Die finanziellen Mittel des Fonds werden hauptsächlich in Anwendung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.1/art/11 und seines Ausführungsreglements https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.11 sowie aufgrund von Entscheidungen des Staatsrats oder ausnahmsweise der VWBD eingesetzt.

Der Fonds wird hauptsächlich aus dem Staatshaushalt und aus den Pauschalbeiträgen des Bundes für das Gebäudeprogramm gespeist. Im Zeitraum 2012–2021, d. h. während 10 Jahren, wurde der Fonds auch durch die Umverteilung einer ausserordentlichen Dividende von 3,4 Mio. Franken pro Jahr, die der Staat aus dem Betriebsergebnis Groupe E erhält, ohne besondere Zuweisung gespeist.»

Die Prüfung der Gesetzesgrundlagen hat ergeben, dass kein Verstoss gegen die Rechtsgrundsätze vorliegt, die für die Verwaltungstätigkeit gelten. Insbesondere lässt der rechtliche Rahmen, der die Funktionsweise des Energiefonds regelt, nicht den Schluss zu, dass Groupe E durch die Speisung des Fonds hätte einen derartigen Einfluss gewinnen kann, dass die Unbefangenheit der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg und besonders der VWBD beeinträchtigt worden wäre.

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Der vorliegende Bericht hat eine Reihe von echten Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlicher Aspekte aufgezeigt. Deren rechtliche Analyse zeigte mehrere Probleme und Dysfunktionen auf, die **zusammengefasst** werden sollen, bevor der Verwaltung und dem Staatsrat **Empfehlungen** vorgelegt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der **Kontext,** in dem der Fall ennova SA / Kapitel Windenergie angesiedelt ist, mit zwei öffentlichen Politiken zusammenhängt: der Energie- und der Raumplanungspolitik. Beide Politikbereiche sind auch für die Wirtschaft von Interesse. Die Energiepolitik ist zudem für den Staat besonders sensibel, da sie nicht nur ein für unsere modernen Gesellschaften lebensnotwendiges Gut (Elektrizität) betrifft, sondern auch ein Wirtschaftsgut in einem liberalisierten Marktumfeld. Der Staat kann daher in zweifacher Hinsicht eingreifen: Er fungiert als Regulierer (über seine zuständigen Verwaltungsstellen, die die Energiepolitik steuern und sogar ihre Umsetzung überwachen), kann aber auch als Beteiligter auftreten (über die auf dem Markt tätigen staatlichen Unternehmen). Darüber hinaus bedeutet die Umsetzung einer öffentlichen Politik auf regulatorischer Ebene die Mobilisierung einer Vielzahl von Instrumenten (Gesetze, Pläne, Strategien, Konzepte usw.). Diese tragen zu einer Antizipation und Prospektion bei, was eine Reihe von Analysen im Vorfeld erfordert, die sich auf spezifische technische Fragen beziehen können, aber auch eine Kontextualisierung und eine Abwägung der Interessen erfordern können, was im Rahmen eines partizipativen oder konsultativen Prozesses erfolgen kann. Dies war vorliegend der Fall, da das AfE die Aufgabe hatte, das Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans vorzuschlagen, der seinerseits einer Revision unterzogen wurde, die einer anderen Arbeitsgruppe übertragen wurde.

Ausserdem war eine **Interessenverflechtung** angesichts der laufenden Verwaltungsverfahren und der Tatsache, dass private und halbstaatliche Entwickler bereits Investitionen getätigt hatten, um die Möglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklungen im Bereich der Windenergieanlagen auszuloten, absehbar. Im vorliegenden Fall stand die ennova SA tatsächlich auf beiden Seiten: auf der Seite der Wirtschaftsorganisationen, die mit dem Ziel der Entwicklung von Windenergieanlagen zu wirtschaftlichen Zwecken handelten, und auf der Seite der externen Auftragnehmer, welche die für das Planungsverfahren zuständigen Verwaltungsstellen berieten, um eben diese Entwicklung zu ermöglichen.

Die Analyse hat gezeigt, dass dieser Umstand **der Verwaltung bekannt war** (so äussert die ennova SA in ihrem Schreiben vom 30. September an das AfE den Wunsch, «ihre Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»[494]). Die Verwaltung nahm jedoch keine Interessenabwägung vor, um zu klären, ob es angezeigt ist, die Dienste eines solchen Unternehmens in Anspruch zu nehmen. Wenn die Verwaltung nicht ohne die Expertise eines Entwicklers und seines Planungsbüros arbeiten konnte, hätte sie einerseits organisatorische Massnahmen ergreifen können, um sicherzustellen, dass sie die effektive Leitung der Arbeitsgruppe innehatte, insbesondere indem sie die Koordinationstätigkeiten bei sich behielt und ein strenges

[494] Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

Verfahren zur Bewertung der Qualität der Studien festlegte. Andererseits hätte ein Verfahren zur Beteiligung der verschiedenen Interessengruppen diesen die Möglichkeit gegeben, ihre Standpunkte darzulegen.

Aus **vergaberechtlicher** Sicht geht schliesslich aus dem Schreiben des AfE an ennova SA vom 22. Oktober hervor, dass die Verwaltung eine ausreichend klare Vorstellung von den zu erfüllenden Aufgaben hatte, die in diesem Schreiben detailliert aufgeführt waren[495]. Ebenso musste sich die Verwaltung des Betrags bewusst sein, den ein solcher Auftrag angesichts des zuvor mit [redacted] geschlossenen Vertrags kosten könnte. Zudem ist es schwer haltbar, dass die verschiedenen Leistungen, die den einzelnen Planungsbüros übertragen wurden, getrennte Leistungen darstellten, dies angesichts der Aufzählung im Schreiben an ennova SA vom 22. Oktober 2015, des Rechnungsstellungsprozesses mit ennova SA als Vermittler und der direkten Empfehlung der einzelnen Büros durch den Vertreter von Groupe E.

Die Fallstudie der ennova SA ermöglicht es, organisatorische Probleme und potenzielle Fehleinschätzungen aufzuzeigen. Im Allgemeinen zeigt sie einen Mangel an Risikoantizipation. Die öffentliche Verwaltung des Kantons scheint nicht über einen **allgemeinen Prozess zur Kontrolle von Interessenkonflikten** zu verfügen, der seit der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen unerlässlich geworden ist. Im Rahmen der Inanspruchnahme von technischen Gutachten verfügt sie auch nicht über ein Verfahren zur Qualitätsbewertung. In Ermangelung eines solchen Verfahrens und angesichts der Bedeutung des Kampfes gegen die globale Erwärmung und der wirtschaftlichen Herausforderungen im Energiebereich scheint es nicht unangebracht, eine gewisse Vorsicht im Entscheidungsprozess der Verwaltung zu verlangen, wenn sie beabsichtigt, von den Kompetenzen eines Akteurs zu profitieren, der wirtschaftliche Interessen verfolgt. Die Akten enthalten im vorliegenden Fall aber keine Hinweise dafür, dass eine vertiefte Prüfung vorgenommen worden wäre, um die Risiken abzuschätzen (siehe *oben*, 5.2.2.a., zum Vergleich zwischen den Erklärungen von ennova SA und den öffentlich verfügbaren Informationen über sie, d. h. Handelsregister und Website).

***

Letztendlich können auf der Grundlage der in diesem Bericht untersuchten Elemente verschiedene Empfehlungen an den Staat Freiburg formuliert werden, und zwar sowohl zur Vermeidung von Interessenkonflikten als auch zum Einsatz von externen Auftragnehmern.

Empfehlungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen:

- **Festlegung eines Prozesses**, in dem die vom Projekt der Verwaltung betroffenen **Interessen frühzeitig und iterativ kartographiert** werden (Erstellung einer Richtlinie).

[495] Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

- **Festlegung eines Mitwirkungsverfahrens für umfangreiche nichtrechtsetzende Instrumente**, das einen zeitlichen Rahmen und den Umfang der Beteiligung festlegt (Erstellung einer Richtlinie).
- **Schulung des Staatspersonals in Bezug auf Interessenkonflikte** (welche Formen sie annehmen können, welche Ursachen sie haben und welche Folgen sie für den Staat und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben).
- **Externe Überwachungsmechanismen für Bereiche mit hohem Potenzial für Interessenkonflikte einrichten** und/oder bestehende Prozesse durch interne Sensibilisierungskampagnen aufwerten (z. B. durch das «Vier-Augen-Prinzip» oder die Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen).

Empfehlungen zur Inanspruchnahme externer Auftragnehmer im Rahmen der internen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung:

- **Festlegung der Situationen, die den Einsatz externer Mandatsträger rechtfertigen** (Bedarf an technischer und punktueller Expertise, die in der Verwaltung nicht vorhanden ist; Arbeitsüberlastung aufgrund externer Umstände, z. B. mehrere gleichzeitig laufende politische Projekte, die bei der Tätigkeit der betreffenden Verwaltungseinheit Druck aufsetzen; Bedarf an externer Intervention, die einen unabhängigen Blick gewährleistet).
- **Definition der Bedingungen und Modalitäten der Verpflichtung** entsprechend jeder Situation (in einer internen Richtlinie oder durch eine Änderung des SVOG-FR).
- **Einführung einer Pflicht,** vor der Inanspruchnahme von externen Auftragnehmern zu prüfen, ob **keine Interessenkonflikte vorliegen** (*Sorgfaltspflicht*). Hierfür ist eine Änderung des gesetzlichen Rahmens (SVOG-FR) nötig.
- **Einführung eines Verfahrens zur Überwachung der Einhaltung der *Sorgfaltspflicht*** (durch eine interne Richtlinie und organisatorische Massnahmen).
- **Sicherstellen, dass die öffentliche Verwaltung stets die Kontrolle über die** an externe Auftragnehmer **übertragenen Aufgaben behält**, nicht nur indem der genaue Zweck des Beizugs externer Auftragnehmer im Auftrag erwähnt wird, sondern auch indem intern und im Voraus die Ziele festgelegt werden, die die Verwaltung mit dem Auftrag verfolgt (durch eine interne Richtlinie).
- **Erstellung von Standardklauseln**, die in Aufträge aufgenommen werden können und die sich auf vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Interessenkonflikte sowie auf die Frage der Vertraulichkeit von Daten und die Bedingungen für die Aufhebung der Vertraulichkeit beziehen[496].

***

[496] BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, S. 16.

Rapport 2024-DEEF-34

10 septembre 2024

—

Demande d’une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l’Etat à la société ennova SA

Nous avons l’honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2022-GC-157 Berset Christel / de Weck Antoinette.

Table des matières

—

1 Résumé du postulat 2

2 Préambule 2

3 Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157 3

4 Analyse et conclusions du Conseil d’Etat 4

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2022, les députées Christel Berset et Antoinette de Weck, ainsi que 28 cosignataires, ont demandé au Conseil d'Etat qu'une enquête administrative soit confiée à un expert indépendant externe choisi par le Conseil d'Etat, sans l'aval de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF). Cette enquête doit porter sur l'indépendance de la société ennova SA, mandatée pour l'élaboration du chapitre éolien du Plan Directeur Cantonal (PDCant) fribourgeois. Dans le cadre de leur demande, les députées s'appuient sur divers faits et arguments qui, à leur avis, démontrent que dite société a poursuivi ses activités de développeur de l'éolien pendant qu'elle remplissait le mandat confié par le canton et a continué à le faire par la suite. Ainsi, ennova SA semblait donc directement impliquée dans le développement de sites susceptibles d'être éligibles à l'installation de parcs éoliens et avait donc intérêt à profiter de son mandat d'expert pour influencer les critères et leur pondération, afin que les sites prospectés par elle se retrouvent dans le PDCant. Sur la base de ces constatations, les députées Berset et de Weck estiment que l'enquête administrative qu'elles sollicitent doit répondre à une série de questions portant sur la procédure d'examen de l'indépendance d'un expert externe par l'Etat et sur la procédure d'octroi du mandat à ennova SA en regard des marchés publics.

2 Préambule

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la planification éolienne est une contrainte fédérale. Le canton avait notamment l'obligation d'identifier des secteurs propices où des parcs éoliens pouvaient être étudiés, sur la base de critères fédéraux et cantonaux approuvés par la Confédération, et d'inscrire ces périmètres dans son Plan directeur cantonal.

Pour ce faire, l'Etat a constitué en 2015 un groupe de travail (GT) composé de représentants des services cantonaux suivants (selon appellation en 2015) : Service de l'aménagement et des constructions (SeCA), Service de l'environnement (SEn), Service des forêts et de la faune (SFF), Service de la Nature et du Paysage (SNP), Service de l'énergie (SdE). Le chef de service de ce dernier a présidé ce GT.

Ce Groupe de travail avait été chargé de soumettre au Comité de pilotage de la révision du Plan directeur cantonal (Copil), une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal jusqu'à la fin de l'année 2016 au plus tard.

Le Copil, présidé par le directeur de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) (selon appellation en 2016) était composé de la directrice de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF, du directeur de la DEE, des préfets de la Gruyère et de la Sarine, de deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et de la responsable de communication de la DAEC.

Il a été chargé de suivre l'évolution des travaux en lien avec les thématiques concernés et de valider les différentes fiches de projet, avant soumission de l'ensemble du Plan directeur cantonal révisé au Conseil d'Etat.

Le Copil a ainsi validé fin 2016, (soit avant l'entrée en fonction du nouveau gouvernement), la fiche relative au site éolien « Côte du Glaney », puis en janvier 2017 les fiches relatives aux sites « Collines de la Sonnaz », « Monts de Vuisternens » et « Massif du Gibloux », et en avril 2017 celles relatives au sites « Schwyberg », « Autour de l'Esserta » et « Surpierre-Cheiry ».

Vu l'importance et la complexité du sujet, le GT s'est fait accompagner durant ses travaux par différents bureaux spécialisés pour la réalisation d'études spécifiques. Le choix des mandataires a été fait par ledit GT.

C'est dans ce cadre que la société ennova SA a été impliquée, dans le cadre d'un mandat conclu en janvier 2016. Sous la supervision du GT, la société a notamment rédigé des études en lien avec la planification éolienne et assuré la coordination d'autres prestataires.

3 Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157

—

Le Conseil d'Etat a mandaté l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne (UNIL) pour réaliser une expertise sur les points soulevés dans le cadre du présent postulat. Cette expertise indépendante a été menée par la Professeure Sophie Weerts (Responsable UER-Droit public et régulation), secondée par la Professeure Odile Amman (Ecole de droit de l'UNIL, Centre de droit public), et a porté sur l'ensemble des questions formulées par les députées Berset et de Weck.

Le Conseil d'Etat met à disposition du Grand Conseil, en annexe du présent rapport, l'expertise finalisée par l'IDHEAP le 13 juin 2024. Le Conseil d'Etat a expressément demandé à cet institut de répondre aux questions posées par les députées Berset et de Weck. Les réponses des autrices de l'étude sont les suivantes, étant précisé que le Conseil d'Etat les résume pour certaines d'entre elles (cf. *Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal*, p. 101 et suivantes) :

1. **Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?**

   L'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de due diligence à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes par des services ou des directions, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport.

2. **Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?**

   La réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

3. **Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?**

   Il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau New Energy Scout, sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole », avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE et le GT auraient entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

4. **Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?**

   Ce document [ndlr : qui date du 4 octobre 2013] recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'État de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport [ndlr : transmise le 5 septembre 2023]). Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude

se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (supra, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5. **Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?**

   Il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, Natura) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

6. **Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?**

   L'étude (des) dispositions légales ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration. En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

4 Analyse et conclusions du Conseil d'Etat

—

Après analyse du rapport final, le Conseil d'Etat constate que l'IDHEAP parvient à deux conclusions principales au sujet de l'attribution par le SdE du mandat à la société ennova SA le 14 janvier 2016 dans le cadre de l'établissement du volet éolien du Plan directeur cantonal.

Premièrement, il constate au niveau de l'Etat des **carences dans les procédures relatives à l'attribution de mandats externes** et, deuxièmement, un **non-respect, du moins apparent, des règles relatives aux marchés publics**. Sur la base de ce constat, le rapport énumère un certain nombre de recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général. Le CE va examiner de manière approfondie par quel moyen il peut mettre en œuvre les recommandations qui lui paraissent judicieuses.

Pour le cas qui a fait l'objet de cette étude, le Conseil d'Etat se positionne donc comme suit :

Concernant tout d'abord le **mandat externe attribué à ennova SA**, le Conseil d'Etat admet la conclusion selon laquelle le choix de l'entreprise ennova SA pouvait être considéré comme délicat du point du vue d'un **éventuel conflit d'intérêts**. Il s'agit d'un risque inhérent au contexte particulier relatif à une planification éolienne, qualifié « d'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques » (cf. étude, p. 80 pt. 5.2.1).

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le groupe de travail en charge de la planification éolienne a tenu compte de cette situation car le mandat n'a été attribué à la société qu'à la condition expresse que cette dernière n'ait pas ou plus d'activités en lien avec un projet éolien dans le canton. Au moment de l'attribution du mandat, seul le démontage d'un mât de mesure sur la commune du Châtelard impliquait encore ennova SA dans le canton de Fribourg. Cette activité avait été déclarée aux autorités cantonales de manière transparente (cf. étude p. 82, point 5.2.1.). En outre, le statut de planificateur, et non de développeur, d'ennova SA dans ce dossier a été confirmé dans le rapport de consultation sur le PDCant, datant du 28 juin 2018, en réponse à une observation de l'association Vents contraires (cf. Révision du plan directeur cantonal. Rapport de consultation publique, DAEC, 28 juin 2018, p. 180).

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à un récent **arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois** : Alors que l'indépendance de la société ennova SA était également remise en cause dans le cadre de l'établissement d'un rapport d'impact sur le projet éolien des Quatre Bornes, les juges ont relevé que *« Force est de constater tout d'abord que selon l'extrait du registre du commerce d'ennova SA, celle-ci a notamment pour but de rédiger des expertises dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique et non seulement la gestion de projets et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable. Par ailleurs, la jurisprudence a précisé que le spécialiste chargé de rédiger un chapitre du RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage, car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration dans le cahier des charges prévues à l'article 8 OEIE. L'objet du mandat implique une objectivité et un devoir de diligence particulier. Le rapport d'impact, en tant qu'il contient des informations scientifiques ou techniques, a en quelque sorte valeur d'expertise, étant donné qu'après son évaluation par le service spécialisé de la protection de l'environnement… »* (cf. Tribunal cantonal neuchâtelois, arrêt du 11 août 2023 dans la cause Cuche et consorts contre Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), Conseil d'Etat et Groupe E Greenwatt SA, CDP.2022.149). Cet arrêt, même s'il fait encore l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, fournit un éclairage utile dans le cas d'espèce.

Les griefs tirés d'un éventuel conflit d'intérêts de la société concernée, en sa qualité d'expert dans la planification d'un projet éolien, ont été écartés, à l'aune des principes d'ailleurs rappelés par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 27 octobre 2022, référence 1C_407/2020. Dans cette jurisprudence, qui portait sur un mandat d'étude d'impact, le Tribunal fédéral a rappelé que ce n'était pas tant la personne de l'auteur du rapport qui est centrale pour résoudre la problématique, mais le caractère complet et la conformité au droit fédéral de ce document. Le Tribunal a également relevé que le fait que *« …l'auteur du rapport intervienne sur mandat des promoteurs et qu'il ait œuvré à l'établissement des EIE dans d'autres projets éoliens du canton ne suffit pas à démontrer qu'il manquerait d'objectivité. ». Il ajoute que « …l'auteur d'un RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration et doit répondre aux exigences de l'art. 8 OEIE ; ses résultats font en outre l'objet d'une évaluation officielle »* (considérant 3). Il est utile de noter qu'à la différence de la situation dans le canton de Fribourg, où le mandat d'ennova SA portait sur le volet éolien du plan directeur cantonal, c'est-à-dire sur l'instrument de planification spatiale vérifié par les services concernés de l'Etat, les arrêts du Tribunal cantonal neuchâtelois et du tribunal fédéral cités ci-dessus concernent une étude d'impact liée à la planification d'un projet concret. Dans un tel cas, le risque qu'un potentiel conflit d'intérêt se réalise peut donc être considéré comme beaucoup plus élevé.

Dans une perspective plus générale, et indépendamment du cas présent, le Conseil d'Etat admet que des procédures internes à l'Etat prévalant aux contrôles nécessaires de la probité et de l'indépendance des mandataires externes et du contenu des contrats passés doivent être mises en place. Aucune disposition légale ne fixe en effet les modalités d'examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts dans le cadre du recours à des mandataires externes. Ces carences procédurales, n'ont toutefois pas empêché le SdE, ni le groupe de travail en charge de la planification éolienne d'analyser la problématique du conflit d'intérêts en amont des travaux (cf. étude, p. 83 et suivante, en particulier le point 5.2.2. lettre a).

Enfin, le Conseil d'Etat constate que, si, en l'espèce, l'IDHEAP parvient à la conclusion de l'existence d'un risque théorique, les expertes n'indiquent nullement que celui-ci s'est réalisé et que ennova SA aurait exercé son mandat dans l'idée de favoriser la position d'un développeur de projet éolien en particulier. La planification éolienne du canton a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part des services de la Confédération, à la suite de quoi elle a été validée par le Conseil fédéral, confirmant ainsi que les exigences de planification définies par le droit fédéral en vigueur (art.10 LEne) ont été respectées.

S'agissant d'une possible **violation des règles relatives aux marchés publics**, le Conseil d'Etat relève que les expertes de l'IDHEAP reconnaissent la difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance (cf. étude, p. 100, 2ème §). Dans le domaine particulier de la planification éolienne, il souligne que cette estimation était particulièrement difficile – voire impossible –, puisque le canton de Fribourg était le premier canton à planifier selon la nouvelle conception fédérale.

Le Gouvernement prend note du fait que, de l'avis des expertes, le SdE aurait contrevenu aux dispositions légales d'attribution des marchés, par le biais d'une « connexité matérielle » des prestations effectuées par différents mandataires, dont la valeur totale a dépassé le seuil de la procédure d'attribution de marché dite de « gré à gré ».

Le **Conseil d'Etat ne partage pas cette conclusion**, car même si l'ensemble des prestations exécutées par les différents mandataires tendaient à un but unique (réalisation d'une planification éolienne), leurs contenus étaient distincts, les méthodes de réalisation différaient, les expertises n'étaient pas matériellement comparables et les prestations n'avaient pas non plus à être fournies par la même société.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'étude réalisée par l'IDHEAP **n'a pas révélé l'existence d'un conflit d'intérêts avéré et clairement déterminé lors de l'attribution du mandat à l'entreprise ennova SA** dans le cadre de l'établissement de la planification éolienne cantonale.

A un niveau plus général, le Conseil d'Etat est conscient du fait que les procédures lors de l'attribution de mandats peuvent être lacunaires, s'agissant du contrôle de la probité des partenaires contractuels concernés. Partant, il examinera cette question et prendra les mesures nécessaires, en évaluant notamment la possibilité de renforcer sa cellule transversale « marchés publics ».

Quant à la question d'une éventuelle violation des règles relatives aux marchés publics dans ce dossier, le Conseil d'Etat note qu'à ce jour, aucune procédure n'a été intentée par un éventuel concurrent. Partant, il la considère comme réglée.

A la suite de l'adoption partielle d'un mandat demandant la révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (2022-GC-63), **le Conseil d'Etat a mis en place un comité de pilotage (COPIL éolien)**. Les membres du comité, 15 au total, sont issus d'associations défendant des intérêts variés, des représentants des communes concernées, des experts neutres ainsi que des représentants du Grand Conseil.

Le comité est co-présidé par le directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et le directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ce COPIL éolien a pour mission de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des sites se prêtant le mieux à l'exploitation de l'éolien, dans le respect des procédures légales. Cette démarche va confirmer ou infirmer l'état des sites actuellement inscrits, et potentiellement faire ressortir d'autres sites à inscrire.

En conclusion, estimant que le présent rapport et l'étude annexée permettent de mettre en lumière les éléments demandés par le postulat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à en prendre acte.

Annexe :

—

Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de Fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal

ETUDE RELATIVE À LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE MANDAT PAR L'ÉTAT DE FRIBOURG AU BUREAU D'ÉTUDES ENNOVA SA DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU VOLET ÉOLIEN DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

À l'attention des membres du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg

Prof. Sophie Weerts, Professeure associée,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Professeure associée, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Remis le 31 octobre 2023

Modifié le 13 juin 2024

Table des matières

1. Objet du présent rapport et cadre de travail 4
2. Contexte 7
2.1. Le plan directeur cantonal comme instrument de planification 7
2.2. Le volet éolien dans la planification territoriale 9
3. Description des principaux acteurs impliqués 12
3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg 12
3.2. Les autres acteurs 39
3.2.1. Les principaux développeurs de projets éoliens 39
3.2.2. ennova SA comme mandataire externe 43
3.2.3. Autres mandataires externes 57
4. Enjeux théoriques 60
4.1. Enjeux de gouvernance 60
4.2. Enjeux juridiques 63
4.2.1. Le principe de la légalité et le recours à des mandataires externes et au contrat de mandat 63
4.2.2. Le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts 67
4.2.3. Le droit des marchés publics 75
5. Analyse 80
5.1. Introduction 80
5.2. Mise en évidence des problèmes 80
5.2.1. L'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques 80
5.2.2. Le risque de conflits d'intérêts 83
5.2.3. Le droit des marchés publics 95
5.3. Réponses aux questions posées 101
5.3.1. Question 1 : Procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe 101
5.3.2. Question 2 : Application de cette procédure dans le cas présent 101
5.3.3. Question 3 : Démarches accomplies auprès de tiers 101
5.3.4. Question 4 : Rapport effectué par la société Garrad Hassan 101

5.3.5. Question 5 : Marchés publics 105
5.3.6. Question 6 : Indépendance de la DEEF face à Groupe E 105
6. Conclusion et recommandations 107

1. OBJET DU PRÉSENT RAPPORT ET CADRE DE TRAVAIL

Le présent rapport a été rédigé dans la cadre d'un **mandat** attribué[1] par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (ci-après : le Conseil d'Etat ou le mandant) aux professeures Sophie Weerts (Professeure associée, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) et Odile Ammann (Professeure associée, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (ci-après : les mandataires).

De manière générale, le rapport vise à clarifier si l'État de Fribourg, par l'intermédiaire de son Service de l'énergie (ci-après : le SdE), a respecté le **cadre légal applicable lors du recours à un mandataire externe**, à savoir au bureau d'études ennova SA, pour le soutenir dans l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal.

Plus précisément, les **questions** qui guident ce contrat de mandat sont celles qui ont été adressées au Conseil d'Etat dans le cadre du postulat 2022-GC-157 (« Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA » ; ci-après : le postulat)[2]. Il s'agit des six questions suivantes :

1. *Quelle est la procédure établie par la DEEF [Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle] pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?*
2. *Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?*
3. *Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?*
4. *Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?*
5. *Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?*
6. *Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?*

Les parties au contrat de mandat ont convenu que, d'une part, le **champ d'étude** couvert par le présent rapport concernerait exclusivement les enjeux de gouvernance et de droit public,

---

[1] Voir aussi la Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2022-GC-63, Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDc), 26 juin 2023, p. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-64d9d22ae473f/fr_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDc.pdf, consulté le 30 octobre 2023.

[2] Le postulat, déposé par les députées Christel Berset et Antoinette de Weck et soutenu par 28 cosignataires, a été transmis au Conseil d'Etat le 9 septembre 2022 ; BERSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (postulat 2022-GC-157), 9 septembre 2022.

à l'exclusion notamment d'une évaluation de la solidité, sur le plan technique ou environnemental, de la qualité des études préalables coordonnées par ennova SA. D'autre part, il a été spécifié que les mandataires n'exécuteraient **pas d'enquête administrative** ; à ce titre, aucun pouvoir d'enquête spécifique ne leur a été octroyé.

L'attribution du mandat a été précédée d'une **réunion préliminaire** entre les mandataires et M. Christophe Aegerter, Secrétaire général de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (ci-après : la DEEF), ainsi que M. Serge Boschung, chef du SdE de la DEEF. Cette réunion a eu lieu le mercredi 5 avril 2023 dans les locaux de la DEEF et a permis aux mandataires d'estimer la charge de travail.

Pour que les mandataires puissent mener à bien leur étude, l'administration fribourgeoise leur a remis **six classeurs de documents**. Ces classeurs ont été transmis par M. Boschung à l'occasion d'une rencontre qui a eu lieu le 6 juillet 2023 dans les bureaux de l'IDHEAP avec les mandataires ainsi qu'avec Mme Florence Bory, assistante de recherche à l'IDHEAP.

Afin de disposer d'une compréhension plus approfondie du dossier, les mandataires ont **complété leur documentation**, notamment en consultant les sites Internet et extraits du registre du commerce des acteurs principaux, ainsi que les différents instruments parlementaires relatifs à la question éolienne dans le canton disponibles sur le site du Grand Conseil du canton de Fribourg.

Les mandataires signalent également qu'elles ont reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, **dix lettres recommandées datées du 14 juillet 2023 au 25 juillet 2023** et adressées à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de dix communes du canton de Fribourg[3]. Ces dix courriers avaient la même teneur et ont également été adressés au Conseil d'Etat. En vertu de leur contrat de mandat, selon l'articles 398 al. 1 CO, les mandataires sont tenues aux mêmes obligations professionnelles vis-à-vis du mandant qu'un employé à l'égard de son employeur, notamment à une obligation de fidélité (art. 321 CO). Par conséquent, elles ont invité le représentant des dix communes à s'adresser directement au Conseil d'Etat. Toujours par la voie du Directeur de l'IDHEAP, les mandataires ont aussi reçu un **courrier recommandé daté du 18 octobre 2023** adressé à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de neuf communes du canton de Fribourg[4], intitulé « Demandes de modifications du volet éolien du PDCant – Dépôt d'un mémoire complémentaire ». Enfin, le 25 octobre 2023, elles ont encore reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, quatre classeurs de documents appuyant le mémoire complémentaire. Ces informations reçues tardivement – eu égard à l'échéance du 31 octobre pour la remise du rapport – n'ont pas été intégrées dans la présente étude.

[3] Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens et Vuisternens-devant-Romont.

[4] Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie et Vuisternens-devant-Romont. Le courrier précise que [redacted] ne représente pas la commune de Villorsonnens.

Le présent rapport a été remis par les mandataires à l'administration fribourgeoise le **31 octobre 2023**. Par courriel du 10 novembre 2023, l'administration fribourgeoise a transmis aux mandataires une prise de position du SdE concernant ce rapport. Les mandataires ont répondu à cette prise de position par courrier du 21 novembre 2023. Dans ce même courrier, elles ont notamment formulé quatre propositions de modifications visant à préciser certains passages du rapport. Par courriel du 26 février 2024, l'administration fribourgeoise a répondu à ce courrier en demandant aux mandataires de nouvelles précisions. Les mandataires ont répondu par courriel du 5 mars 2024, sans proposer de nouvelles modifications du rapport. Enfin, le **13 juin 2024**, à la demande de l'administration fribourgeoise, les mandataires ont transmis à celle-ci une version légèrement modifiée du rapport, conformément aux propositions de modifications qu'elles avaient formulées dans leur courrier du 21 novembre 2023. Les modifications apportées concernent la remarque en p. 20 du présent rapport, le 1er paragraphe en p. 40, le passage en p. 45-46 et le 2e paragraphe en p. 53.

Les mandataires ont été **soutenues** dans leur travail d'analyse par Mme Florence Bory (MLaw), assistante de recherche à l'IDHEAP et, au stade de la finalisation du rapport, par Mme Audrey Boussat (MLaw), assistante de recherche à l'Ecole de droit.

La **structure** du rapport est la suivante : dans un premier temps, en vue de situer la problématique examinée, il présente le contexte général de l'exercice de planification au regard des exigences fixées par le droit fédéral et cantonal (2.). Dans un deuxième temps, sur la base des documents remis par le mandant et d'une recherche complémentaire, le rapport retrace les éléments factuels du dossier, tant sur le plan des acteurs impliqués que sur celui de la chronologie (3.). Il examine ensuite les enjeux de gouvernance et juridiques relatifs à la procédure d'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal fribourgeois (4.), avant de procéder à l'analyse proprement dite du cas (5.). Le rapport se termine par une synthèse et des recommandations concernant le processus organisationnel et décisionnel dans le cadre de l'externalisation de tâches publiques à des mandataires externes (6.).

2. CONTEXTE

La présente étude a pour objet la question du potentiel conflit d'intérêts dans le chef d'une entreprise – ennova SA – mandatée par le SdE du canton de Fribourg. L'intervention d'ennova SA visait à assister l'administration cantonale fribourgeoise dans son activité de planification du volet éolien dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Afin de clarifier le contexte de cette intervention, il convient de rappeler quelques éléments essentiels relatifs à l'activité de planification (2.1.) et à son volet éolien (2.2.).

2.1. LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL COMME INSTRUMENT DE PLANIFICATION

Dans le domaine de la gestion du territoire, l'instrument du **plan** offre une vue à la fois détaillée et précise de l'espace (dimension synchronique). Il inclut les développements possibles en fonction des potentiels besoins (dimension diachronique/programmatique). Il assure une dimension de coordination entre les différentes activités à pertinence spatiale et permet ainsi à l'Etat de garantir une utilisation « judicieuse » et « rationnelle » de son territoire[5], à travers une « observation permanente des phénomènes qui marquent l'espace et la prévision des tendances »[6]. Le droit suisse de l'aménagement du territoire prescrit l'adoption de plans par les autorités au niveau cantonal, régional ou encore local[7].

Eu égard à la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire et à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire[8], il relève de la responsabilité des autorités cantonales de gérer l'espace territorial à l'aide d'un **plan directeur** (art. 8 ss de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] ; art. 13 à 19 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg [LATeC-FR]), lequel doit respecter le droit supérieur. La finalité de ce plan directeur est de définir le développement spatial souhaité à l'échelle cantonale[9].

Dans sa logique de coordination, le plan directeur cantonal a une **dimension institutionnelle**, en permettant au canton d'expliciter ses intentions d'aménagement dans le respect de la marge de manœuvre des autorités de planification supérieures (la Confédération) et inférieures (les communes), et une **dimension sociétale**, en incluant des mécanismes de concertation avec la société civile et les acteurs économiques[10]. Le plan directeur cantonal fixe aussi les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre les instances

---

[5] Art. 75 al. 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

[6] MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3e éd., Stämpfli, 2011, p. 549.

[7] Art. 11 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg du 2 décembre 2008 (LATeC-FR ; RSF 710.1).

[8] Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700).

[9] Art. 12 lit. a LATeC-FR.

[10] Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), Le plan directeur cantonal, Au cœur de l'aménagement du territoire suisse, mars 2016, p. 11.

publiques concernées et définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local[11].

Sur le plan substantiel, le plan directeur est un document protéiforme qui doit remplir des **exigences minimales de contenu** (art. 8 LAT), à savoir le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, la définition du mécanisme de coordination des activités qui ont des effets sur l'aménagement du territoire en fonction des développements envisagés, ainsi que l'ordre de priorité de ces activités et les moyens de mise en œuvre.

Le plan directeur est un document évolutif. Il doit être élaboré – et mis à jour – à l'aune d'**études de base** (art. 6 LAT). Ces études permettent à celles et ceux en charge de l'élaboration du plan de disposer des informations nécessaires à l'établissement du plan directeur. Selon Moor et Poltier, « il ne s'agit pas d'un catalogue exhaustif des données spatiales, démographiques, géologiques, économiques, etc. actuelles et prévisibles du territoire cantonal ; il s'agit de réunir l'information nécessaire en corrélation avec les problèmes qui seront à résoudre dans la concrétisation des modèles. En réalité, les études de base ne constituent pas une somme achevée de connaissance, mais une documentation de départ, corrigée et complétée, mise à jour en parallèle avec les développements à suivre »[12].

Par ailleurs, d'**autres instruments** peuvent lier les autorités en charge de l'élaboration et de l'évolution du plan directeur cantonal, comme les directives et autres instruments de *soft law* élaborés par les autorités supérieures. Ainsi, la LATeC-FR prescrit que le Conseil d'Etat doit tenir compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération[13], ainsi que des plans directeurs des cantons voisins[14].

La **portée normative du plan directeur** est limitée. Son contenu liant est composé d'un texte, d'une carte de synthèse et de cartes de détail[15] et est accompagné d'un rapport explicatif[16].

La **mise en œuvre du plan directeur** implique une diversité d'acteurs publics. Les communes doivent à leur tour adopter un plan d'aménagement local conforme au plan directeur cantonal[17]. Il revient alors aux conseils communaux d'organiser, en collaboration avec leur

---

[11] Art. 14 al. 1 LATeC-FR.

[12] MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3e éd., Stämpfli, 2011, p. 551.

[13] Une conception au sens de l'art. 13 LAT est un instrument de la Confédération qui lui permet de coordonner ses objectifs et ses activités concernant ses tâches qui ont une forte incidence sur le territoire et l'environnement. Contrairement aux plans sectoriels, les conceptions ne contiennent pas d'indications territoriales concrètes mais définissent un cadre de procédures et de décisions déterminantes contraignant pour les autorités cantonales. Les cantons doivent tenir compte des conceptions dans leur plan directeur (Conseil fédéral, Communiqué de presse du 28 juin 2017 : Le Conseil fédéral adopte la Conception énergie éolienne, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67289.html, consulté le 26 octobre 2023).

[14] Art. 13 al. 3 LATeC-FR.

[15] Art. 14 al. 2 LATeC-FR.

[16] Art. 14 al. 3 LATeC-FR.

[17] Art. 34 al. 1 et 2 LATeC-FR.

commission d'aménagement, des séances publiques d'information et d'ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et les plans[18].

2.2. Le volet éolien dans la planification territoriale

Les recommandations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) de 2010 précisent que d'une part, « [l]es plans directeurs cantonaux peuvent désigner les territoires dans lesquels il n'est pas possible d'implanter des éoliennes. Très souvent, il ne s'agira pas d'une liste explicite de 'territoires interdits aux éoliennes', mais plutôt d'indications figurant à différents endroits du plan directeur et qui permettent de conclure que l'affectation en vigueur ou le statut de protection du territoire excluent l'implantation d'une éolienne compte tenu des réglementations qui leur sont liées » (planification négative)[19]. D'autre part, « sont désignés comme favorables les territoires ou les sites qui présentent un potentiel éolien et auxquels aucun intérêt prépondérant ne s'oppose » (planification positive)[20].

La **Loi fédérale sur l'énergie** (LEne) a été **révisée en 2016**[21] ; cette version révisée est **entrée en vigueur le 1er janvier 2018**. Elle exige notamment la délimitation de zones appropriées pour l'exploitation de l'énergie éolienne dans la planification directrice cantonale[22]. Le législateur fédéral prescrit ainsi explicitement aux cantons de désigner, dans les études de base élaborées en vue d'établir leurs plans directeurs, les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables[23]. L'instrument mis en œuvre est ici aussi le plan : le plan sectoriel de l'énergie et le thème « énergie » du plan directeur cantonal sont donc les principaux instruments cantonaux de planification énergétique[24]. Le plan sectoriel de l'énergie contient un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe par source d'énergie les priorités par rapport aux

---

[18] Art. 37 al. 1 LATeC-FR.

[19] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

[20] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

[21] Loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne ; RS 730.0).

[22] Art. 10 al. 1 LEne.

[23] Art. 6 al. 2 lit. b^{bis} LAT.

[24] Service de l'énergie, Stratégie énergétique, État de Fribourg, Rapport 2010-2015, mai 2016.

régions qui s'y prêtent, et sert de base au thème « énergie » du plan directeur cantonal[25]. Enfin, contrairement au plan directeur cantonal, qui lie seulement les collectivités publiques, le plan sectoriel de l'énergie n'a qu'un effet incitatif. Il permet tout de même de fixer certains objectifs au niveau de la politique cantonale énergétique[26].

Cela étant, l'obligation d'assurer une planification énergétique se répecute en **droit de l'aménagement du territoire**, puisqu'elle peut nécessiter de procéder à des installations ayant une emprise sur le sol. La planification directrice cantonale doit également indiquer les orientations prises dans le domaine de l'énergie éolienne[27].

En outre, dans cette logique de coordination consubstantielle au recours à la planification, le législateur a prévu que la Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques permettant d'assurer la vue d'ensemble, la cohérence et la coordination[28]. A cet égard, le **Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication** (DETEC) a, à travers les offices compétents, formulé différentes **recommandations concernant la planification d'installations éoliennes**[29]. Dans leur recommandation de 2010, l'OFEN, l'OFEV et l'ARE indiquent ainsi que le potentiel de vent et l'équipement qui auront fait l'objet d'études et d'analyses préliminaires permettront de définir de tels sites, sans nécessairement qu'un projet concret soit déjà prévu (planification positive)[30]. Tandis que les études de base sont surtout élaborées à destination de l'autorité

---

[25] Site de l'État de Fribourg, Politique énergétique, planification et approvisionnement en énergie, https://www.fr.ch/deef/sde/politique-energetique-planification-et-approvisionnement-en-energie, consulté le 1er septembre 2023.

[26] Dans le canton de Fribourg, le volet éolien du plan sectoriel de l'énergie de 2017 (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/plan-sectoriel-de-l-energie.pdf, consulté le 26 octobre 2023) a été établi en majeure partie grâce à l'« Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017 » du Service de l'énergie, réalisée par Ennova SA entre 2015 et 2017 sur mandat du Service de l'énergie.

[27] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

[28] Art. 11 LEne.

[29] Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 une Conception énergie éolienne (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, consulté le 26 octobre 2023) qui a remplacé les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes de 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023).

[30] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

en charge de la planification (tout en étant « également destinées aux autres services chargés de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi qu'à un public élargi »[31]), les analyses préliminaires sont à charge des acteurs économiques désireux de développer un projet énergétique.

A cette fin, l'**Office fédéral du développement territorial (ARE)** a publié une **note explicative sur l'énergie éolienne** qui concrétise les aspects à prendre en compte et la méthodologie à adopter lors de la planification de l'énergie éolienne dans le plan directeur cantonal[32].

***

Au final, la révision de la LAT et de la LEne ont conduit à de **nouvelles obligations en matière de planification**. La première révision de la LAT, en 2014, impliquait une mise à jour des plans directeurs cantonaux au plus tard en 2019. Or, il faut attendre la révision de la LEne, entrée en vigueur en 2018, pour que la LAT exige des cantons de définir des zones à potentiel éolien dans les plans directeurs cantonaux. En outre, la LEne révisée envisageait alors seulement le soutien de la Confédération pour la définition d'une méthodologie en vue de guider les cantons dans leur activité de planification des énergies renouvelables. Les cantons se trouvaient donc dans une situation où ils devaient réviser leur plan directeur cantonal, tout en sachant que ce plan directeur cantonal devrait – avant l'échéance de mise à jour du plan directeur cantonal – intégrer un volet éolien. C'est dans ce **contexte juridico-temporel** qu'intervient le processus d'élaboration du volet éolien piloté par le SdE du canton de Fribourg.

[31] TSCHANNEN, Pierre, Commentaire pratique LAT, 2019, art. 6 N 11.

[32] Office fédéral du développement territorial (ARE), Notice explicative sur l'énergie éolienne, Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie dans les plans directeurs cantonaux, 17 août 2022, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/publikationen/merkblatt-windenergie.pdf.download.pdf/merkblatt-windenergie-f.pdf, consulté le 15 septembre 2023.

3. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX ACTEURS IMPLIQUES

La présente section décrit les principaux acteurs qui ont été en relation directe ou indirecte avec le bureau d'études ennova SA. Elle est donc plus limitée, mais aussi plus étendue que la cartographie dressée par le SdE (voir fig.1). En outre, elle se focalise avant tout sur la période courant de 2015 à 2016, durant laquelle le groupe de travail (GT) de l'administration publique cantonale fribourgeoise s'est chargé de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette section porte, d'une part, sur l'administration publique cantonale (3.1.) et, d'autre part, sur les autres protagonistes du secteur éolien dans le canton de Fribourg (3.2.).

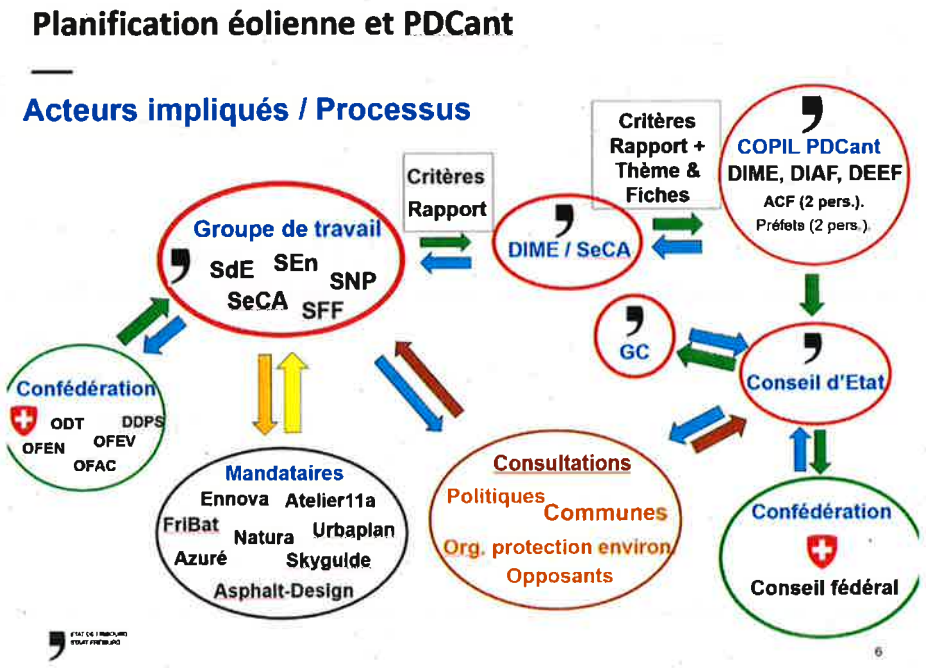


Fig. 1 : État de Fribourg, Rencontre DEEF-DIME / Commission des finances et de gestion (CFG), Planification éolienne (PDCant) – État de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, 1er avril 2022, diapositive 4 : Planification éolienne et PDCant (DIME/DEEF), Acteurs impliqués / Processus.

3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg

Cette sous-section précise le **cadre juridique et administratif applicable au Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg**, mandant de la société ennova SA, et reconstitue le **fil chronologique de ses activités** dans le cadre de la modification du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette chronologie a principalement été reconstituée sur la base de l'étude des procès-verbaux de réunions et de leurs annexes. Elle a été complétée par un consultation des pages Internet pertinentes de l'État de Fribourg.

Le **SdE** est une unité administrative subordonnée à la **Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)**[33]. Au cours de la période 2015-2016, cette Direction est sous l'autorité de Monsieur Beat Vonlanthen (2004-2016)[34]. Depuis 2012, le SdE est dirigé en interne par Monsieur Serge Boschung[35].

L'art. 6 al. 3 de la **Loi cantonale sur l'énexrgie du 9 juin 2000** (LEn-FR[36]) prévoit que la DEEF se charge d'appliquer la politique énergétique cantonale à travers le SdE. Ce dernier « coordonne notamment les activités de l'État dans la mesure où elles concernent des problèmes liés à l'énergie » (art. 6 al. 4 LEn-FR) et « exerce (...) les compétences que la loi ou les dispositions d'exécution ne réservent pas à une autre autorité » (art. 6 al. 5 LEn-FR). En l'occurrence, « [le SdE] rassemble les données permettant d'estimer l'évolution des besoins et de l'offre en matière d'énergie, nécessaires à l'établissement des priorités en matière de politique énergétique » (art. 10 al. 1 LEn-FR). Par ailleurs, « [ses collaborateurs] et les personnes mandatées par lui sont tenus d'observer les règles découlant du secret de fonction et de la protection des données ; le secret de fabrication et le secret d'affaires sont garantis dans tous les cas » (art. 10 al. 3 LEn-FR).

Dans ce cadre juridique, le **27 janvier 2015**, pour mener ses tâches, la DEEF (et le SdE) demande au Conseil d'État de « [m]andater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire le SdE constituera un **groupe de travail incluant les services**

---

[33] Art. 4 al. 1 lit. f de l'Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat du 9 juillet 2002 (OADir-FR ; RSF 122.0.13) ; art. 71 al. 1 lit. b et c et art. 51 al. 3 Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; RSF 122.0.1).

[34] Site de l'État de Fribourg, Beat Vonlanthen, ancien Conseiller d'Etat, https://www.fr.ch/etat-et-droit/gouvernement-et-administration/beat-vonlanthen-ancien-conseiller-detat, consulté le 14 septembre 2023. Depuis 2016, le Conseiller d'Etat en charge de la DEEF est M. Olivier Curty (Site de l'État de Fribourg, Election du Conseil d'Etat du 6 novembre 2016, https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/fr/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E, consulté le 14 septembre 2023 ; Site de l'État de Fribourg, Olivier Curty, Conseiller d'Etat, https://www.fr.ch/ce/olivier-curty-conseiller-detat, consulté le 14 septembre 2023).

[35] Site de l'État de Fribourg, Organigramme du Service de l'énergie, https://www.fr.ch/deef/sde/organigramme-du-service-de-lenergie, consulté le 14 septembre 2023. Concernant la nomination de M. Serge Boschung à la tête du SdE, voir Site de l'État de Fribourg, Martin Tinguely et Serge Boschung responsables des nouveaux services de la mobilité (SMO) et de l'énergie (SdE), https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20%C3%A9g, consulté le 26 octobre 2023.

[36] Loi sur l'énergie du 9 juin 2000 (LEn-FR ; RSF 770.1).

concernés de l'État et pourra avoir recours à un mandataire externe »[37] (nous mettons en évidence). Ce mandat est octroyé par le Conseil d'Etat en février 2015[38].

Le **28 août 2015**, le SdE réunit le groupe de travail (GT) susmentionné **pour sa première séance**. La mission de ce GT est de déterminer les sites prioritaires pour la production d'électricité éolienne ainsi que les zones où l'impact de l'éolien serait trop fort sur l'environnement[39]. Le calendrier et les étapes de la mission du GT sont les suivants : « Arrêter les critères complémentaires d'évaluation – été 2016 ; Définir les sites prioritaires – automne 2016 ; Elaborer les textes et les cartes du plan directeur – novembre 2016 ; La suite de la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la procédure du Plan directeur cantonal »[40].

Les membres du GT sont issus de divers services administratifs pertinents à la mission. Il s'agit principalement des services et représentant(e)s suivants[41] :

Services de l'État de Fribourg représentés dans le GT	**Membre(s) du GT**
Service de l'énergie (SdE) (pilotage du GT)	Boschung Serge
	Müller Bruno[42]
	Fasel Fabienne (PV)
Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)	Ingold Kirk (uniquement lors de la 1ère séance du 28 août 2015)

[37] Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015, p. 3 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

[38] Service de l'énergie, Note interne de M. Serge Boschung concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[39] Présentation « Groupe de travail – Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

[40] DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 18).

[41] Selon la présentation de l'État de Fribourg du 20 avril 2016 (DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 17)), d'autres services ont pu être ponctuellement invités selon les points à discuter.

[42] Il convient de mentionner ici l'évolution de la fonction et de l'implication de M. [redacted] dans le groupe de travail : il est d'abord le responsable du pilotage du groupe de travail (avec son supérieur, [redacted]) en tant que collaborateur du SdE. A partir du 1er septembre 2016, il travaille seulement un jour par semaine pour le SdE (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 : « [redacted] informe encore que dès le 1er septembre, [redacted] ne sera présent plus qu'une fois par semaine au Service de l'énergie. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)). Finalement, le 26 septembre 2016, il annonce – au terme de ce qui est également la dernière séance du GT – que c'est sa « dernière séance, son mandat au sein du SdE s'achevant » (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

	Jacobi Roxanne
Service de l'environnement (SEn)	Broillet Jean-Pierre (uniquement lors des deux premières séances des 28 août et 1er octobre 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Service des forêts et de la faune (SFF)	Binz Andreas
	Walter Lionel (stagiaire) (uniquement lors de la séance du 1er octobre 2015)
Service de la nature et du paysage (SNP)	Baudassé Chantal
Communication de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (DEE)	Luginbuhl Nando (invité aux séances des 23 mars 2016[43] et 11 avril 2016[44])

Enfin, lors de cette première séance du 28 août 2015, [redacted] rappelle que chaque membre a pour tâche de faire le lien entre le GT et son service[45]. Une autre règle de fonctionnement du GT est qu'il ne doit pas y avoir de communication vers l'extérieur ; les informations reçues dans ce cadre sont à traiter de manière « (semi-)confidentielle »[46].

Par ailleurs, lors de cette même séance du 28 août 2015, [redacted] « propose d'intégrer la société Greenwatt au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »[47]. Selon le PV de la séance, [redacted] indique que « Greenwatt possède de nombreuses bases de données suite aux différentes études menées. Ils ont été contactés afin de savoir

[43] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du vendredi 18 mars 2016, 11:37 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 38) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 : « Invité : [redacted] » et « [redacted], responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail. Il doit toutefois quitter la séance à 9h30. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[44] Courriel de Mme [redacted] à [redacted] du lundi 4 avril 2016, 15:59 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 35) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 : « Invités : [redacted] (...) » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[45] Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

[46] Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

[47] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 1-4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

s'ils étaient prêts à nous fournir ces précieux renseignements. Pour chacune de ses études, Greenwatt a intégré une organisation environnementale ainsi que la société L'Azuré (...) »[48].

D'après [redacted], « Greenwatt représenterait notamment un support technique. D'autres mandataires externes tels que [redacted], les communes pourraient aussi intégrer le groupe. Certains éléments ne peuvent être obtenus que par le biais du promoteur. En outre définir des sites qui n'intéressent pas les promoteurs ne sert à rien. De plus, au vu des coûts, nous ne pouvons pas attribuer des mandats pour effectuer de nouvelles études sur les vents et sur tous les autres aspects »[49].

Le PV de la séance du 28 août 2015 indique qu' « [a]près discussion », le GT décide que :

- « La société Greenwatt ne sera pas officiellement membre du groupe de travail mais pourra être invitée en qualité d'observateur, fournisseur d'informations, participant aux travaux. »
- « Prochaine séance : inviter Greenwatt afin d'obtenir son accord pour que ses propres mandataires puissent nous transmettre les données en leur possession. »
- « Si Greenwatt répond favorablement à notre requête, collaborer avec les mêmes bureaux qu'eux, mais sans mandater Greenwatt. »
- « Le Groupe de travail devra également mener des discussions avec les communes. »
- « Le choix des sites prioritaires reste du ressort du groupe de travail. »[50]

À la suite de cette séance, dans un **courriel du 3 septembre 2015** adressé à [redacted] (SdE) avec copie à [redacted], [redacted] (SNP) fait part des réflexions qu'elle a menées avec les collègues de son service concernant les modalités d'intégration de Greenwatt dans le groupe de travail [51]. Elle rapporte une certaine appréhension des membres de son service concernant l'intégration de Greenwatt au GT aussi tôt dans le projet et souligne que « le travail interne à l'administration devrait absolument rester indépendant de toute pression 'commerciale' ou économique de la part de ce distributeur »[52]. Elle exprime également les craintes de son service que « le fait d'avoir un seul distributeur autour de la table pourrait être perçu comme une situation monopolistique par d'autres distributeurs »[53]. Elle affirme par ailleurs « la nécessité d'obtenir une validation 'politique' du processus de travail à ce

[48] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[49] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[50] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[51] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25 s).
[52] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).
[53] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

stade, de manière à s'assurer que les Conseillers d'Etat soient conscients de l'implication de Greenwatt et de chaque partenaire autour de la table »[54]. A cette fin, Madame [redacted] suggère d'« élaborer un document transparent qui montre clairement le processus de collaboration (les rôles et compétences de chacun) et la démarche elle-même du groupe de travail », qui serait formellement soumis aux Conseillers d'Etat concernés par la thématique[55].

[redacted] répond à [redacted] par **courriel du 8 septembre 2015** en lui expliquant la marche à suivre avec Greenwatt telle qu'il la propose (« Ich schlage folgendes Vorgehen vor »)[56]. Il suggère, comme convenu lors de la première séance du GT du 28 août 2015, d'inviter Greenwatt à la prochaine réunion afin que la société fournisse au GT toutes les informations dont elle dispose sur les projets en cours dans le canton, en particulier concernant les bureaux d'ingénieurs mandatés[57]. Le GT établira ensuite le contact directement avec les bureaux d'études « afin de ne pas générer de conflit d'intérêt avec Greenwatt ou d'autres promoteurs puisqu'ils ne seront pas intégrés dans le groupe de travail »[58].

La **deuxième séance du GT** a lieu le **1er octobre 2015**. Un représentant de Greenwatt, Monsieur [redacted], que le PV de cette séance décrit comme « chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt SA », est invité à y participer[59]. Il faut également noter que, bien que cette personne ne soit pas mentionnée dans le PV, la présentation PowerPoint annexée au PV mentionne une seconde personne représentant Greenwatt, à savoir Monsieur [redacted]. Monsieur [redacted] interviendra plus tard dans la préparation du volet éolien en qualité de responsable de projets éoliens du bureau ennova SA[60]. Lors de la séance, Monsieur [redacted] effectuée une présentation. Le PV résume « Quelques points importants » de cette présentation, entre autres :

---

[54] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

[55] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

[56] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

[57] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

[58] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

[59] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[60] Annexe du procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299). Lors de cette séance, M. [redacted] explique que Groupe E Greenwatt est l'unique développeur dans le canton de Fribourg. Cette situation de monopole est probablement due à l'accord que Greenwatt et ennova SA (déjà reprise par les [redacted] à ce moment-là, mais pas encore entièrement transformée en bureau d'études) ont conclu sur le Gibloux (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html, consulté le 30 août 2023).

- « Canton de Fribourg : un développeur unique, à savoir Groupe E Greenwatt SA. Plus de concurrence sur l'éolien dans notre canton. »
- « Greenwatt travaille avec les sociétés atelier 11a et L'Azuré qui ont toutes les compétences 'nature' du terrain ».
- « Une éolienne implantée sur un terrain public rapporte des redevances à la collectivité. »
- « Les communes manifestent un grand intérêt pour le développement éolien sur le canton de Fribourg. Aucune convention n'a été signée avec les communes. »
- « Greenwatt est d'accord de mettre gratuitement à disposition toutes les informations en sa possession mais demande que les mêmes mandataires soient approchés et que la confidentialité soit respectée afin que les données ne tombent pas dans les mains d'un concurrent. »[61]

La présentation de Monsieur [redacted] / Greenwatt du 1er octobre 2015 révèle plusieurs points intéressants, justifiant de reproduire intégralement les slides 3, 13, 14, ci-dessous.

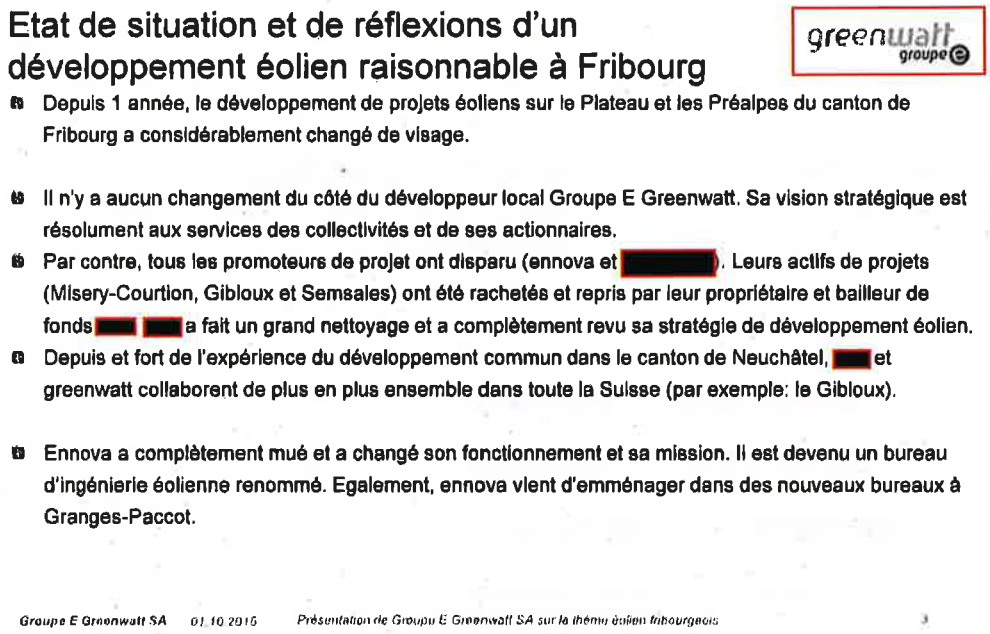


Fig. 2 (ci-dessus) : Slide 3 de la présentation de Greenwatt du 1er octobre 2015

Au moment de la séance, le 1er octobre 2015, ennova SA est toutefois censée avoir déjà été transformée en bureau d'études indépendant. A noter que [redacted] travaille pour ennova SA depuis septembre 2011 en tant que responsable de projets éoliens ; voir Profil public LinkedIn de M. [redacted], https://ch.linkedin.com/in/[redacted] consulté le 9 octobre 2023.

[61] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

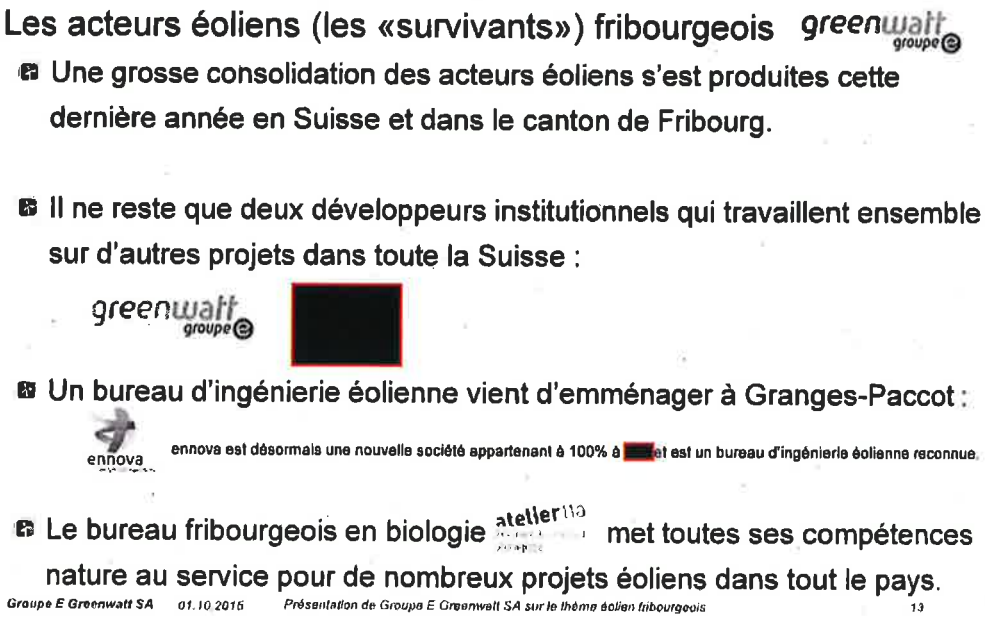


Fig. 3 (ci-dessus) : Slide 13 de la présentation de Greenwatt du 1er octobre 2015

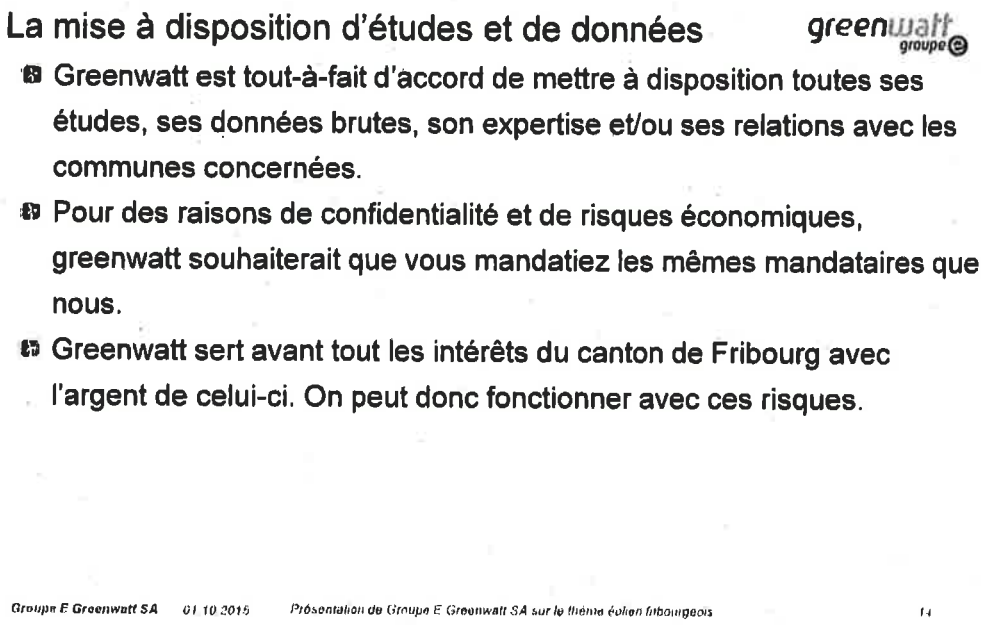


Fig. 4 (ci-dessus) : Slide 14 de la présentation de Greenwatt du 1er octobre 2015

<u>Remarque</u> : Il ressort de ces documents que, premièrement, Greenwatt évoque la logique de concentration des acteurs dans le domaine de la promotion de l'énergie éolienne avec la « disparition de et la réorganisation d'ennova SA dans ses relations avec les (slide 3). Deuxièmement, ennova SA est devenue un bureau d'études et s'est installée à

Granges-Paccot (slide 13). A noter que d'autres pièces du dossier font état du fait qu'ennova SA se trouve dans le même immeuble que Groupe E / Greenwatt[62]. Troisièmement, Greenwatt est intéressée à collaborer avec le canton et à mettre à disposition ses données, mais demande au GT le respect de la confidentialité ainsi que de travailler avec ses propres mandataires.

Le PV indique également qu'un point est consacré à la question de l' « attribution des responsabilités (mandataires...) »[63]. [redacted] « informe que suite à la dernière séance, divers mails lui sont parvenus concernant l'implication réelle de Greenwatt au sein du groupe de travail. Il rappelle également la confidentialité liée aux thèmes abordés au sein du groupe »[64]. Le PV renseigne alors qu' «une discussion est menée et des questions posées autour du sujet des responsabilités ».[65]

La réunion du 1er octobre donne également lieu à une discussion sur la communication externe (« Implication des communes / coordination avec les diverses organisations »[66]). Le GT se pose les questions suivantes : « Faut-il organiser des échanges avec la population ? D'autres organisations traitant du domaine de la nature devraient-elles être consultées ? »[67] Le PV indique que le GT décide ce qui suit :

- « Dans un premier temps le groupe de travail doit avancer dans son travail, en accord avec l'objectif éolien de la stratégie énergétique du canton.
- Se coordonner également avec d'autres groupes de travail dont le sujet pourrait concerner l'éolien.
- Les milieux concernés seront consultés une fois les zones définies avec leurs priorités ; cela ne signifie pas pour autant que leurs positions seront prises en comptes [sic] mais une pondération des critères pourra ainsi se faire.
- Il faut travailler avec le développeur car le travail d'approche des communes est déjà réalisé. On peut aussi s'appuyer sur les groupes de travail réunissant les communes.
- La population voit en premier son territoire pas les priorités

---

[62] Voir la lettre de [redacted] au Conseil d'Etat qui relève qu'ennova SA « a son adresse dans les mêmes locaux que ceux de Groupe E Greenwatt » à Granges-Paccot (M. [redacted], courrier au Conseil d'Etat, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 9 mars 2021 ; Classeur « Documents divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[redacted]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, p. 2).

[63] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[64] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[65] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[66] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[67] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Les communes sont libres d'inviter la population à se prononcer. »[68]

En fin de séance (à ce stade, [redacted] a quitté la réunion), le PV indique que « les membres évoquent encore différents éléments sur l'implication de la Société Greenwatt ainsi que la collecte des données nécessaires pour la priorisation des sites par le groupe de travail ». A ce titre, les membres du GT assistant encore à la séance énumèrent plusieurs questions, notant que le GT « fera le point quant à ces questions/réflexions lors de la prochaine séance » (tel ne sera cependant pas le cas, voir *infra*) :

- « Veut-on vraiment travailler avec les mandataires de Greenwatt ou faut-il lancer un appel d'offre sur le marché public ?
- Le coût est un élément important. Faut-il payer pour obtenir des données déjà connues que Greenwatt est prête à nous remettre ?
- Avoir un seul avis est-ce crédible ?
- Si l'on choisir de collaborer avec Greenwatt, il faut impérativement faire appel aux mêmes mandataires. Le cas échéant, un appel d'offre doit être fait.
- Il est possible que les données de Greenwatt suffiront, sans l'intégralité des études. »[69]

<u>Remarque</u> : A ce stade, il faut retenir des deux premières séances du GT que c'est le SdE, en qualité de chef de projet, qui invite Greenwatt. La société aurait déjà mené des études et disposerait donc de données qui s'avèreraient utiles pour le travail de planification. Les deux représentants du SdE, [redacted] *et* [redacted]*, ont également mis l'accent sur la confidentialité lors de la première et deuxième réunion. De la présentation annexée au PV du 1er octobre, il ressort que Greenwatt est intéressée et prête à collaborer en mettant à disposition ses données, mais demande aussi que le GT travaille avec ses mandataires et que la confidentialité sur ses données soit garantie. Enfin, le PV du 1er octobre, tout comme les courriels des 3 et 8 septembre, montrent que les membres du GT s'interrogent sur la démarche à suivre. La question des marchés publics et celle des conflits d'intérêts potentiels sont explicitement évoquées dans les documents analysés.*

La **troisième séance du GT** a lieu le **19 novembre 2015**. Le PV ne mentionne toutefois pas de discussions concernant les questions soulevées à la fin de la séance précédente du 1er octobre 2015 concernant la collaboration avec Greenwatt et « ses » mandataires.

Au cours de cette troisième séance, les membres du GT discutent du concept éolien de la Confédération qui donne lieu à consultation, de la mise en commun des critères pour fixer les sites, d'un entretien de [redacted] avec la section lacs et cours d'eau du Service des ponts

[68] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[69] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

et chaussées (SPC), ainsi que de l'intégration d'un(e) juriste au GT, eu égard aux inquiétudes relatives à la question de la responsabilité. Concernant ce dernier point, pour résoudre les « questions juridiques qui se poseront nécessairement dans le traitement du dossier »[70], le GT désigne Madame [redacted], juriste du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), comme personne de référence[71]. Il est toutefois précisé qu'elle ne participera pas aux séances, mais qu'elle restera à disposition du GT en cas de besoin. Le chef du SeCA, Monsieur [redacted], qui s'est positionné par l'intermédiaire de Madame [redacted] (SeCA), a en effet considéré que le fait de participer systématiquement aux séances du GT « représente une charge importante et n'est pas absolument essentiel »[72]. Le chef du SeCA a donc décidé que la personne en question n'interviendrait que de manière ponctuelle, si un éclairage juridique était nécessaire sur certains points[73]. Le PV de la séance du GT du 19 novembre 2015 précise également que la juriste en question « va s'informer/s'imprégner de la thématique éolienne »[74].

Remarque : Les documents ultérieurs qui ont été analysés ne montrent pas d'implication directe de Madame [redacted] au cours des réunions, ni qu'à un moment donné le GT lui aurait adressé l'une ou l'autre question.

La **quatrième séance du GT** a lieu le **25 janvier 2016**. Au point 5 de l'ordre du jour figure le compte-rendu de [redacted] sur le mandat avec ennova SA pour la fixation des priorités de sites. Toutefois, et sans qu'aucune discussion n'ait été consignée dans les PV sur le choix de la désignation de ce bureau d'études, il apparaît qu'un rapport intermédiaire du 21 janvier 2016 a déjà été rédigé par le bureau d'études ennova SA. Ce rapport est remis aux membres du GT lors de la séance[75]. Dans ce rapport intermédiaire figurent notamment les informations suivantes : « Mandant : Service de l'énergie SdE (...) *Groupe d'accompagnement :* [Liste des

---

[70] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[71] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[72] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] et M. [redacted] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

[73] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] et M. [redacted] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

[74] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[75] Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (post-it : « Documents remis lors de la séance 25.1.16 » ; Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 237).

membres] » ; « Mandataire : ennova SA (...). *Equipe projet :* [redacted], Chef de projet »[76].

A la suite de l'intervention de [redacted], le PV de la séance du 25 janvier 2016 indique ce qui suit :

- « D'ici le 1er février, les membres du Groupe de travail étudieront au sein de leur service les points/critères qui les concernent et feront part de leurs éventuels commentaires. Il ne faut pas tenir compte de la pondération (colonne du milieu Cpoids). Cela concernera la prochaine étape. Prendre la colonne pondération à droite.
- Le 2 février, nous devons donner notre OK à ennova SA pour la poursuite de l'étude.
- Ennova SA procédera à une analyse et classification des 21 sites. »[77]

Dans la suite des échanges qui ont lieu lors de la séance du 25 janvier 2016 et qui sont consignés dans le PV, Madame [redacted] « relève qu'il est difficile d'évaluer les points si l'on ne connait pas ce qui se cache derrière les termes 'peu sensible, très sensible, ...' »[78]. Le PV indique ensuite : « Renseignements pris par [redacted] auprès de ennova, les points proviennent des études/rapports faits par des spécialistes »[79]. Puis, d'après le PV, « [redacted] indique que toutes les études utilisées sont à notre disposition. Il est possible de les demander directement à ennova ou passer par lui-même pour les obtenir »[80]. [redacted] intervient alors également pour indiquer que « le délai fixé pour la finalisation de cette première étude est fin mars. Ensuite, il faudra élargir le groupe, par exemple à toutes les communes ou à l'association fribourgeoise des communes. Il s'agit de réunir les acteurs et les inviter à faire partir du groupe responsable de la construction des éoliennes dans le canton, rapport à la stratégie du canton »[81].

Remarque : Des documents analysés, il faut ici retenir qu'il n'y a pas de trace d'une éventuelle discussion sur le choix de désigner ennova SA, sauf que l'existence de celle-ci avait été signalée dans la présentation du représentant de Greenwatt. Il ressort aussi qu'ennova SA est présentée comme ayant des données à sa disposition qui lui ont permis de dresser ce premier

[76] Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 238).
[77] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[78] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[79] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[80] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[81] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

rapport. Toutefois, le PV n'indique aucun élément de discussion sur l'origine de ces études réalisées par des experts travaillant pour un bureau qui vient de s'installer dans le canton.

La **cinquième réunion du GT** se tient le **7 mars 2016**. Comme l'indique le PV, « [l]a société ennova SA a été invitée pour la première partie de la séance afin d'évoquer la priorisation des sites »[82]. Ennova SA est représentée par Monsieur [redacted]. En plus de commenter les diapositives de sa présentation, qui sont annexées au PV[83], et juste avant de quitter la séance[84], [redacted] distribue aux membres du GT une feuille intitulée « Evaluation des sites éoliens : méthodologie et priorisation, PHASE 1 »[85], ainsi que différentes grilles d'évaluation pour chaque critère (Environnement, Technique, Société et Economie)[86].

Suite à la présentation de [redacted], le PV de la séance du 7 mars 2016 indique que les membres discutent de différents « critères d'exclusion complémentaires » (« autoroutes et routes principales : 200 m », « Lignes électriques MT-HT : 200 m ») ainsi que de quelques autres points[87]. [redacted] mentionne que « d'ici aux 22-23 mars, l'affinage de la méthodologie aura bien avancé, à savoir la grille d'évaluation des sites. Par contre, pour le rapport final, il faudra attendre fin avril »[88]. Avant que la réunion se poursuive sans [redacted], il est convenu que la prochaine séance est « fixée au mercredi 23 mars à 9h00 » ; selon le PV ; « [redacted] **indique qu'il sera présent avec un représentant de la société Atelier 11a** »[89] (nous mettons en évidence).

La suite de la réunion porte sur les points suivants : « Prochaines étapes, élargissement du groupe de travail »[90] ; la prise de position du canton de Fribourg dans le cadre de la procédure

[82] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[83] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; pour les diapositives d'ennova SA, voir Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 193 ss).

[84] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[85] Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 208).

[86] Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 209 ss).

[87] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[88] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[89] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[90] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4-6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de consultation portant sur la « Conception de l'énergie éolienne de la Confédération »[91] ; et la « Prise en compte des SDA (surfaces d'assolement) »[92].

Concernant l'élargissement du GT, le SdE propose initialement d'inviter les membres potentiels suivants :

- « Communes touchées par un site P1/P2/P3
- Communes avoisinantes d'un site P1/P2/P3
- AFC (association des communes)
- OFEN
- Politiques (groupes parlementaires du GC)
- ONG: [redacted], Pronatura, Birdlife, [redacted]
- Promoteurs (Greenwatt, [redacted])
- Entreprises électriques: Groupe E, Gruyère énergie [redacted] »[93].

Le PV indique qu' « [a]près discussion il est également décidé d'inclure l'association 'Sauvez les Préalpes' aux séances qui seront organisées »[94]. Il est aussi question de Pronatura[95]. Enfin, « [i]l est également décidé d'inviter l'OFEN »[96].

Dans le cadre de cette discussion, [redacted] indique que « concernant les séances d'information avec les groupes de travail élargi, il faudra discuter avec ennova SA de leur participation et implication »[97]. [redacted] « demande à [redacted] d'évoquer ce sujet avec eux ; un avenant à leur mandat peut se faire »[98].

Finalement, concernant l'« [o]rganisation de la première séance d'information », le GT décide ce qui suit :

- « Préparer l'invitation, laquelle sera soumise à la DEE pour invitation.
- Présence d'ennova SA.

---

[91] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[92] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[93] Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 205).
[94] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[95] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[96] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[97] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[98] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

– Inviter notamment la Conférence des préfets, l'OFEN, Sauvez les Préalpes. »[99]

[redacted] fait remarquer que « la communication extérieure est importante. Il serait utile d'avoir une agence de communication afin de ne pas commettre des erreurs. »[100] [redacted] propose alors d'inviter la société de communication [redacted] à la séance suivante, « afin que cette agence se présente et explique de quelle manière elle pourrait collaborer » ; le GT décide également d'inviter « M. [redacted], chargé de communication de la DEE »[101].

La **sixième réunion du GT** a lieu le **23 mars 2016**. La question de la communication est évoquée au point 2 de l'ordre du jour[102]. Pour cela, deux nouvelles personnes vont intervenir dans le dossier. Ainsi, le PV mentionne que « Monsieur [redacted], responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail » ; il doit toutefois quitter la séance après 30 minutes[103]. Monsieur [redacted] de [redacted] est également présent à la séance[104] ; il arrive après le départ de Monsieur [redacted][105].

Avant cela est discuté le premier point à l'ordre du jour, qui porte sur la « Priorisation des sites – premiers résultats de l'étude par la société ennova SA »[106]. Ce point est présenté par [redacted], qui est « accompagné de Monsieur [redacted], biologiste, de la société Atelier 11a »[107].

[redacted] présente l'« étude (...) menée par rapport avec l'aspect nature (...) en collaboration avec l'agence l'Azuré »[108]. Il s'agit d'une « première approche par rapport aux

[99] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[100] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[101] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[102] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[103] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[104] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[105] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[106] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[107] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[108] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

risques » des « premiers résultats pour les milieux naturels traités »[109]. La discussion permet à [redacted] de se renseigner sur des données accessibles, notamment au sein du Service des forêts et de la faune (SFF)[110]. Monsieur [redacted] indique aussi que les données complémentaires seront toutes réunies pour la séance de travail du 19 mai, mais pas pour la séance d'information du 20 avril[111]. [redacted] « souhaiterait que M. [redacted] soit présent aux séances pour répondre aux éventuelles questions des participants »[112]. [redacted] « confirme que ces dates ont été réservées par lui-même et M. [redacted] »[113].

La réunion se poursuit avec la présentation de [redacted]. Le PV indique que pour la prochaine séance du 11 avril 2016, « toutes les données seront à jour (carte avec tous les sites) »[114].

Le **11 avril 2016** a lieu la **septième réunion du GT**. Elle apparaît comme un moment charnière. En préambule, le PV indique, comme d'habitude, les membres du GT présents. Il documente encore la présence de deux « invités », à savoir « [redacted], responsable communication de la DEE » et « [redacted], [redacted] »[115]. En revanche, les mandataires externes ne figurent pas parmi les invités mentionnés en exergue, alors que le deuxième point à l'ordre du jour concerne la « Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données »[116].

En introduction de cette séance, [redacted] informe les participants qu'« il y a eu des modifications dans l'organisation de la journée du 20 avril », à savoir :

- « Pas de communiqué de presse – décision de la DEE.
- Présentation aux participants des critères retenus, sans les pondérations.
- Aucun site ne sera communiqué à l'extérieur. Ils sortiront avec le projet du Plan directeur cantonal et pas avant.

---

[109] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[110] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[111] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[112] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[113] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[114] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[115] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[116] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- La pesée des intérêts se fera en premier lieu par le Conseil d'Etat.
- La séance de workshop du 19 mai est annulée. »[117]

Le PV indique qu'« [u]n tour de table est fait pour avoir le ressenti de chacun »[118]. Il est question du rôle des ONG. [redacted] indique que « [l]eur marge de manœuvre consistera en la validation des critères retenus et la possibilité de faire des remarques sur un éventuel oubli de notre part de prendre en compte un point important. Ils mettront des pondérations. Ils recevront la liste des critères et auront un délai pour répondre. Le Conseil d'Etat aura ainsi une vue d'ensemble sur l'avis des parties concernées »[119].

[redacted] indique qu'« il ne faut pas faire venir les gens 'pour rien'. Il faut avoir quelque chose à présenter »[120]. Il questionne également le maintien de la séance avec les opposants à Pérolles 25 (« Y a-t-il assez de substance pour les faire venir ? »[121]). [redacted] répond qu'« on fera quand même plus que les informer. Ils auront un certain temps pour réagir sur les critères »[122].

[redacted] indique encore que « [redacted] l'a contacté car ils aimeraient participer à la séance du 20 avril »[123], ce à quoi [redacted] répond qu'il faut « leur répondre négativement »[124].

Les membres du GT discutent encore de la question des études de base. [redacted] indique que « [l]es plans sectoriels sont des études de base. Elles sont accessibles par tous mais ne sont pas mises en consultation publique. On ne peut pas se prononcer sur ce travail. L'étude est dissociée du Plan directeur mais celui-ci s'y réfère »[125]. [redacted] complète en disant que « [les communes] ne peuvent pas remettre le fond et les études en

[117] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[118] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[119] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[120] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[121] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[122] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[123] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[124] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[125] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

cause »[126]. Cette discussion terminée, la séance se poursuit « conformément à l'ordre du jour proposé »[127]. [redacted] procède alors à la présentation de la suite du travail sur les critères (« Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données ») ; ce point 2 de l'ordre du jour est traité conjointement avec le point 3 (« Organisation de la séance d'information du 20 avril »)[128].

La **huitième séance du GT** a lieu le **30 mai 2016**. Sont cette fois mentionnés en préambule les invités suivants : « [redacted] – Société ennova SA » et « [redacted] – [redacted] »[129]. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Pondération des dimensions et critères : résultats et retours des services cantonaux » et « 3. Point sur les premiers résultats par la société ennova SA »[130] ; ce dernier point est traité conjointement avec le point 5 à l'ordre du jour (« 5. Prochaines étapes »)[131].

Concernant le troisième point à l'ordre du jour (« Point sur les premiers résultats par la société ennova SA », *supra*), [redacted] procède à sa présentation[132] et indique que « [c]ompte-tenu des délais, il faut impérativement entériner la base des critères d'évaluation »[133]. Une discussion s'ensuit concernant le « regroupement des sites par zones de localisation »[134].

Concernant le cinquième point à l'ordre du jour (« Prochaines étapes »), il est convenu que :

« [redacted] :

- enverra une nouvelle fois la grille pour ultime correction des services (...)
- mettra un filtre 'sites en forêt'
- mettra un filtre 'min. 6 éoliennes par site'
- mettra un filtre 'note min. 1.7'

[126] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[127] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[128] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[129] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[130] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[131] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[132] Pour le contenu de cette présentation, voir Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 mai 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 141 ss).
[133] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[134] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- sortira les critères 'SDA' et 'zones de protection'
- enverra la macro à chaque service
- transmettra les nouveaux résultats aux services »[135].

La **neuvième séance du GT** a lieu le **13 juin 2016**. A nouveau, le PV mentionne en préambule deux invités : « [redacted] – Société ennova SA » et « [redacted] »[136]. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « Résultat de la pondération des dimensions et critères » et « Point de situation selon l'analyse de la société ennova SA et décisions de la suite à donner »[137]. Ces deux points sont traités conjointement[138].

Lors de l'approbation du PV de la séance précédente du 30 mai 2016, [redacted] indique que « le filtre pour la note a été mis à 1,5 et non 1,7 » et « rend attentif le GT au fait qu'il faudra pouvoir argumenter dans le rapport le filtre 'min. 6 éoliennes par site' »[139].

[redacted] présente les résultats de l'avancement de l'étude d'ennova SA, qui propose un processus en cinq phases ainsi qu'un planning de travail (voir *infra*, fig. 5 et 6).

[135] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[136] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[137] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[138] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[139] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

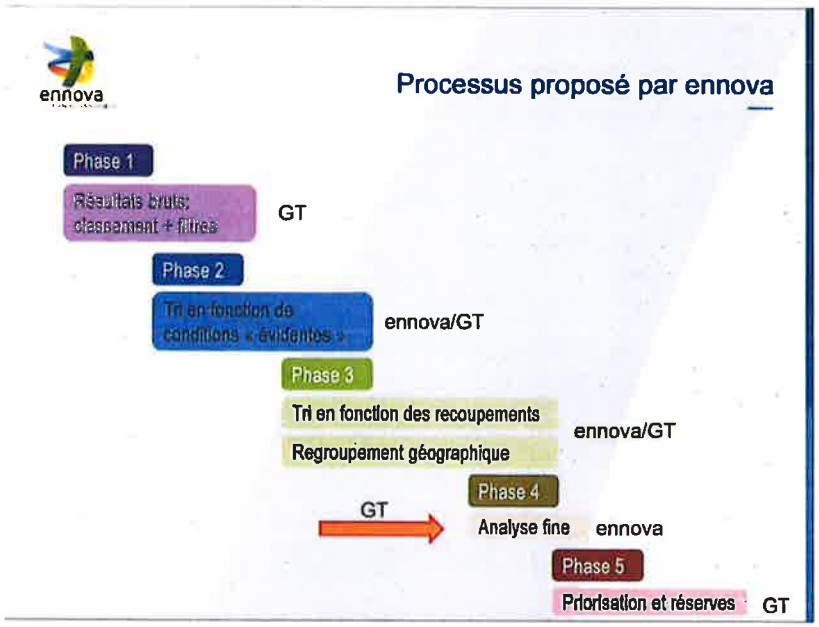


Fig. 5 – Processus proposé par ennova SA au GT[140]

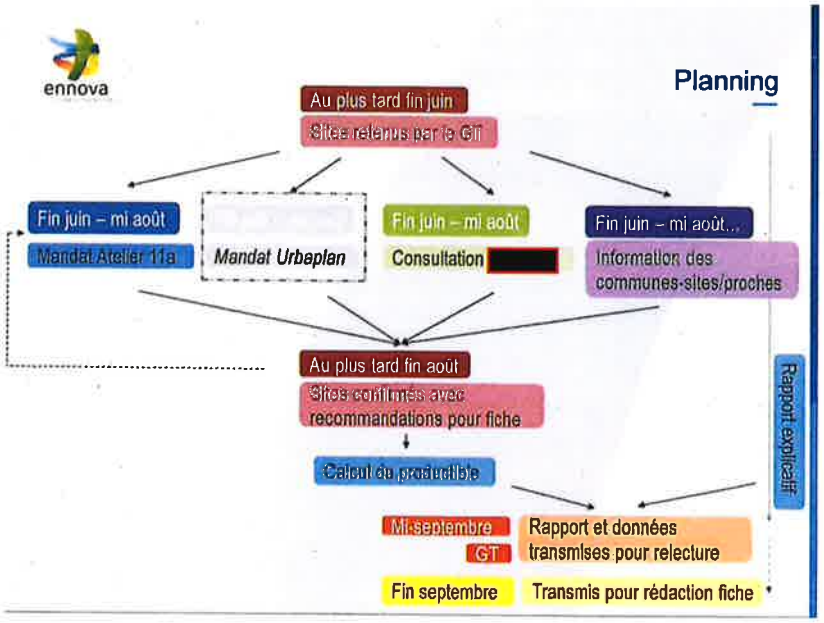


Fig. 6 – Planning proposé par ennova SA au GT[141]

Au cours de la discussion, plusieurs membres du GT s'expriment sur les critères. Par exemple, [redacted] (Service de l'environnement, SEn) indique qu'« [u]ne première présélection a été faite mais sans pondération en deux étapes. Pour sa part, il aurait apprécié plus de

[140] Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 115).
[141] Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 132).

critères pour sortir des sites. Le SeCA a dit ne pas vouloir pondérer les dimensions mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service. S'il avait été défini à l'origine que le nombre de critères étaient important, il aurait insisté pour en mettre plus. Par exemple, 3 critères pour chaque dimension afin d'avoir une égalité et ne pas se trouver avec seulement 25% pour les humains. Il émet des doutes sur le système utilisé pour la pondération. Le poids dimension est très important. »[142]

[redacted] quitte la séance alors que la discussion au sein du GT se poursuit[143]. Le GT discute encore, en son absence, du « bienfondé de contacter les communes pour 'les prévenir' » et décide que « Non, car les communes auront trois mois de délai pour se prononcer lors de la consultation »[144]. Concernant la question de savoir « Comment et quels sites définir », le GT « décide de renoncer à classer les sites en P1 et P2 » et de « [p]rendre l'ordre des notes, sauf pour le site du Schwyberg qui a un statut particulier étant donné toute la procédure suivie »[145]. Il est encore décidé de « [c]onsulter [redacted] et de lancer le mandat d'atelier 11a. Cela servira de recommandations pour le développeur (une fois que les sites sont affinés). (...) [redacted] transmettra les périmètres d'études à [redacted] et **contactera atelier 11a** (pas besoin d'analyses complémentaires pour le site du Schwyberg) »[146].

Il est encore convenu qu' « [a]vant de valider les sites, il faut consolider l'avis du GT et des services auxquels les membres sont rattachés. [redacted] enverra par mail aux membres du GT (...) la présentation du jour ainsi que des cartes plus détaillées avec les sites, pour que chaque service regarde en interne et valide ensuite »[147].

Le PV indique encore que [redacted] déclare que « [l]a rédaction des textes a commencé et sera affinée dès que les sites seront confirmés. Chaque service s'occupe des thèmes qui le concernent et ensuite le SeCA rassemble les textes et les met uniformément en page. Dès que nos textes seront rédigés, ils seront soumis au GT. Fin septembre, la fiche doit être rédigée.

[142] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[143] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[144] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[145] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[146] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[147] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Le rapport sera prêt pour fin août ([redacted]). Il sera très utile pour rédiger la fiche. »[148]

La **dixième séance du GT** a lieu le **27 juin 2016**, en l'absence de [redacted], [redacted] et [redacted] (tous trois excusés)[149]. Une fois encore, le PV mentionne en préambule deux invités, à savoir – cette fois-ci – « [redacted] – Société ennova SA » et « [redacted] – [redacted] »[150]. Parmi les points à l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Résultat du 'nettoyage des zones' par la société ennova SA », « 3. Discussion sur les études faites par [redacted] » et « 4. Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a »[151]. Les points 2 et 3 sont traités conjointement[152].

Pour ce qui est de la présentation d'ennova SA, [redacted] indique qu'il a « reçu les observations de [redacted] il y a quelques minutes par email. Elles n'ont donc pas pu être intégrées dans la synthèse, mais il fera part de ses remarques au fur et à mesure »[153].

La discussion porte sur sept sites (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)[154]. Le GT discute le cas de chaque site. Il exclut Salvenach en raison d'un résultat « médiocre dans le calcul des productibles des sites retenus »[155]. Le site du Gibloux est considéré comme problématique en raison de plusieurs points[156]. Les sites des Côtes de Romont, des Monts de Vuisternens et de Misey-Courtion/Passafou présentent encore des points à vérifier[157]. Concernant La Berra, [redacted] « souhaite qu'on supprime ce site » ; [redacted] répond que « si on

[148] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[149] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[150] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[151] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[152] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[153] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[154] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[155] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[156] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[157] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

l'enlève, il faut des arguments »[158]. Enfin, le site du Schwyberg est considéré comme « OK (...) tel quel » ; [redacted] relève toutefois qu'« il faut vérifier si les nombreux bâtiments (chalets d'alpage) situés dans la zone sont habités à l'année ou non »[159]. Il est également indiqué au PV qu' « [a]près le nettoyage des sites, il reste toujours 250 Gigawattheures de productivité (160 sont à trouver) »[160].

Suite à cette discussion, il est question de l'« Établissement du rapport explicatif et des fiches du PDCant »[161]. Il est notamment convenu que « [redacted] se coordonnera avec M. [redacted] pour la rédaction des documents, lequel est en charge de ce mandat »[162].

Concernant le point 4 de l'ordre du jour (« Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a », *supra*), le GT décide à l'unanimité de « confirmer à la société atelier 11a qu'ils peuvent affiner leurs analyses/études pour les zones retenues et faire ressortir les éléments sensibles. [redacted] **leur confirmera ce point en rappelant les délais »**[163].

Sous « Divers » (point 5 de l'ordre du jour), il est convenu que « [redacted] préparera le rapport explicatif de la sélection des sites et l'enverra à chacun vers la mi-août. —> Les membres du GT en prendront connaissance et feront part de leurs éventuelles remarques dans le but de pouvoir sortir une version presque finale lors de la prochaine séance »[164].

Le **30 août 2016** a lieu la **onzième séance du GT.** A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Information sur l'analyse de [redacted] et influence sur les sites actuels / ennova SA » ; « 3. Rapport final et discussion sur la suite des démarches / ennova SA » ; « 4. Présentation des fiches du PDCant / ennova SA – [redacted] »[165]. Une fois de plus, « [redacted]

[158] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[159] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[160] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[161] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[162] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[163] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[164] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[165] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[redacted] – Ennova SA » figure dans le préambule du PV à titre d'invité ; quant à « [redacted] – [redacted] », il est excusé[166].

[redacted] ouvre cette onzième séance en ajoutant deux points à l'ordre du jour « afin de faire le compte-rendu des rencontres qui ont eu lieu au cours de l'été (points 1a et 1b) »[167]. Il s'agit du « Compte-rendu de la séance avec l'ARE, l'OFEN et Météotest » (point 1a), d'une part, et du « Compte-rendu des rencontres avec M. [redacted], responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud et M. [redacted], responsable du dossier pour le canton de Berne » (point 1b), d'autre part[168]. Concernant le point 1a, [redacted] explique qu'il y a une bonne correspondance entre les zones indiquées par la Confédération et les sites retenus par le GT. Concernant le point 1b, il est précisé que « [redacted] était également présent » à la réunion avec M. [redacted], responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud, et que « [l]a zone de Romont qui fait frontière avec le canton de Vaud ne pose à priori pas de problème, mais le canton de Vaud souhaite être consulté en temps voulu »[169].

Concernant le point 2 à l'ordre du jour, qui a trait à « l'analyse de [redacted] » et à son « influence sur les sites actuels », c'est ici encore [redacted] qui prend la parole « pour l'explication de l'analyse effectuée par [redacted] »[170].

Le point 3 à l'ordre du jour s'intitule « Rapport final et discussion sur la suite des démarches »[171]. Ici encore, [redacted] prend la parole pour présenter le travail d'ennova SA. Il mentionne notamment que « [d]es corrections doivent encore être apportées suite aux retours des différents services et les informations de [redacted] doivent être intégrées. Le rapport d'atelier 11a, qui a analysé les 5 sites par rapports aux oiseaux nicheurs et chauves-souris, est terminé. Chaque site a son analyse [redacted]. Ce rapport d'atelier 11a doit encore être vu par les services. »[172]

Au cours de la discussion sur ce point, [redacted] « rappelle que notre approche a été faite de manière indépendante et neutre. Les sites intéressants sont sortis mais il ne s'agit pas

[166] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[167] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[168] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[169] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[170] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[171] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[172] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de chercher des sites pour les promoteurs. Toutes les bases qui ont servi au thème du Plan directeur seront publiques et visibles sur le site de l'Etat »[173].

Il est précisé que « [redacted] s'attellera au rapport indépendant dans un deuxième temps. Concernant le rapport principal[174], si une modification de fond devait intervenir après les dernières remarques des services, il faudra en reparler au sein de [sic] groupe de travail. Cela ne devrait toutefois pas être le cas. »[175]

[redacted] rappelle également aux membres du GT que « les documents mis à jour doivent pouvoir être validés par chacun des membres. Il faut que les éléments amenés par chacun soient bien approuvés par son propre service. Une fois le rapport édité, il ne faudra pas que les services reviennent sur des points lors de la consultation interne. »[176]

[redacted] rappelle aux membres du GT les « prochaines étapes », à savoir :

1) « Remise du Plan directeur du thème éolien en des fiches
2) Analyse par le comité du projet
3) Transmission au Copil qui comprend trois Conseillers d'Etat, deux Préfets, des représentants des communes et un représentant de l'ARE. Le Copil validera ou pourra éventuellement demander des modifications.
4) Consultation interne des services de l'Etat (mars 2017).
5) Consultation publique (fin 2017). »[177]

Il ressort du PV que plusieurs personnes sont impliquées dans la rédaction des différents documents relatifs au volet éolien du Plan directeur cantonal. [redacted] est chargé du rapport final et du rapport indépendant[178] ; [redacted] rédigera les textes concernant les fiches sur la base des éléments transmis par les membres du GT[179] ; enfin,

[173] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[174] Le rapport principal auquel il est fait référence désigne le rapport explicatif intitulé « Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif » (Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif)), laissant ainsi penser que par rapport indépendant, le groupe de travail désigne la fiche-projet élaborée pour chaque site (Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 août 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 72 s).
[175] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[176] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[177] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[178] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[179] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Monsieur [redacted] « a commencé la rédaction des textes, lesquels seront transmis à [redacted] »[180].

Le GT récapitule les « étapes et autres décisions du groupe de travail » :

- « Tous les éléments doivent être transmis à [redacted] qui rédigera les textes.
- Priorité au Plan directeur puis au rapport.
- [redacted] finalisera le rapport principal en priorité.
- Le thème éolien du PDCant peut être fait dans l'immédiat. (...)
- [redacted] enverra une fiche type vers le 12 septembre.
- [redacted] contactera M. [redacted] pour faire un point sur l'avancement de son travail. »[181]

La **douzième et dernière séance du GT** se tient le **26 septembre 2016.** Cette fois-ci encore, « [redacted] – Société ennova SA » figure en tant qu'invité ; « [redacted] – [redacted] » est quant à lui excusé[182]. Cette dernière séance est dédiée à la présentation du planning par ennova SA pour la suite du mandat (point 2), au rapport final du PDCant avec les dernières remarques (point 3), aux fiches projets (point 4) et au catalogue des fiches des sites non retenus (point 5)[183].

Concernant le point 2 (« Planning ennova SA pour la suite du mandat »), [redacted] livre sa présentation en précisant que « la priorité a été donnée aux fiches plutôt qu'au rapport. La synthèse des enjeux peut être ajoutée à chaque fiche pour ce concerne atelier 11a »[184]. Il distribue aux membres du GT les « [f]iches plus ou moins provisoires des 6 sites »[185].

[redacted] rejoint la séance et précise que « c'est le SeCA qui travaille à l'uniformatisation des fiches. Il n'est donc pas nécessaire qu'ennova en fasse plus car elle a

[180] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[181] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[182] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[183] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[184] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[185] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

assez matière pour débuter ce travail »[186]. [redacted] indique qu'il « transmettra à atelier 11a ce qu'on attend encore de leur part »[187].

Il est finalement décidé que :

- « [redacted] remettra les tableaux de synthèses à [redacted] d'ici le 30 septembre. Il se limitera aux 'recommandations connues', notamment avec [redacted].
- [redacted] enverra par mail aux membres du GT une version plus élaborée des fiches.
- Le délai du 27 octobre, soit la date de l'avant-dernière séance du comité de projet, est pris en compte pour la rédaction des différents textes »[188].

Enfin, les points 3-5 de l'ordre du jour (*supra*) sont traités conjointement[189]. [redacted] ayant quitté la séance avant la fin, celle-ci est conclue par [redacted], qui remercie les participants[190].

[186] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[187] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[188] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[189] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).
[190] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2. LES AUTRES ACTEURS

Cette seconde partie se concentre sur les autres acteurs qui sont intervenus dans le cadre de ce dossier, à savoir les principaux développeurs de projets éoliens (3.2.1), ennova SA – dont l'activité d'entreprise privée aurait évolué, selon les points de vue – (3.2.2), ainsi que les autres prestataires externes qui ont assisté l'administration dans le travail de planification (3.2.3). Elle a été rédigée en recoupant les informations extraites des documents à disposition des mandataires, notamment des PV et de leurs annexes, avec des informations disponibles publiquement, provenant de sites Internet officiels, de sources médiatiques ou encore des acteurs impliqués. L'analyse de ces sources permet de distinguer les principaux acteurs actifs dans le domaine du développement éolien (les principaux développeurs) et ceux impliqués dans le travail administratif de planification du volet éolien (les mandataires).

3.2.1. LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEURS DE PROJETS ÉOLIENS

L'étude des pièces citées permet d'identifier quatre entreprises qui sont ou ont été impliquées directement ou indirectement dans le domaine du développement des projets éoliens : Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, [redacted] et [redacted].

Groupe E Greenwatt SA[191] est une entreprise détenue à 90% par Groupe E et à 10% par le canton de Neuchâtel[192]. Groupe E est quant à lui détenu à 80% par l'État de Fribourg, les actions restantes étant réparties entre divers actionnaires[193]. Groupe E Greenwatt SA a pour but statutaire « l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables, la mise en place de mesures d'économique et d'efficience énergétique. (...) »[194].

Lors de la séance du GT du 1er octobre 2015, [redacted], chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt, déclare que Groupe E Greenwatt est « développeur unique » dans le canton de Fribourg et qu'il n'y a « [p]lus de concurrence sur l'éolien dans le canton »[195]. Par ailleurs, en vue de réaliser sa mission de construction de production d'énergie renouvelable, Groupe E Greenwatt SA a été en pourparlers avec des communes fribourgeoises.

En novembre 2014, Groupe E Greenwatt SA signait avec **ennova SA**[196] une lettre d'intention de collaboration concernant le parc éolien prévu au Mont-Gibloux, pour lequel ennova SA

---

[191] Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750, consulté le 27 octobre 2023.

[192] Site de Greenwatt, https://www.greenwatt.ch/fr/, consulté le 14 septembre 2023.

[193] Site de Groupe E, Portrait, https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait, consulté le 14 septembre 2023.

[194] Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750, consulté le 27 octobre 2023.

[195] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[196] Registre du commerce, ennova SA (CHE-248.563.395), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636, consulté le 27 octobre 2023.

était promotrice depuis le début ; un article de la presse locale évoque ainsi que des mesures de vent avaient déjà été effectuées par Greenwatt et que les sociétés prévoyaient de collaborer et d'échanger leurs informations respectives[197]. Ennova SA est donc le deuxième acteur qu'on peut identifier parmi les développeurs du secteur de l'éolien. L'entreprise a toutefois connu une évolution organisationnelle qui rend délicate la compréhension de son intervention dans le secteur. Cette évolution sera analysée ultérieurement dans le cadre du présent rapport (voir *infra*, 5.2.2).

Ainsi, ennova SA a été progressivement reprise par [redacted][198]. Ceux-ci sont une entreprise publique, dont l'actionnariat est composé en 2015 de [redacted][199]. [redacted] ont pour but statutaire de « fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que traiter des déchets; évacuer et traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi; (...) développer des activités dans des domaines liés à ce but, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications »[200].

La **relation initiale entre ennova SA et** [redacted] a été concrétisée à travers un contrat intitulé « [redacted] », conclu en 2011[201]. Ce contrat prévoyait la participation [redacted] à 20% du capital-actions d'ennova SA, ainsi qu'un prêt pour 33 millions CHF [redacted] à ennova SA concernant des projets jurassiens[202]. À la suite de différentes affaires qui ont éclaté dans le canton [redacted] au sujet des relations [redacted] avec ennova SA, en octobre 2013 les deux sociétés ont négocié une convention de rupture du contrat initial, laquelle était censée prendre effet le 31 décembre 2013[203]. Cet accord prévoyait le rachat d'ici à cette date par ennova SA des 20% d'actions détenues [redacted] pour un montant estimé à 15 millions CHF. Ce montant comprenait aussi la cession par ennova SA de projets de parcs éoliens de Saint-Brais (JU) et

---

197 RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html, consulté le 30 août 2023.

198 Registre du commerce, [redacted], https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted] consulté le 27 octobre 2023.

199 [redacted] Rapport de gestion et de développement durable 2015, [redacted] consulté le 14 septembre 2023.

200 Registre du commerce, [redacted], But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted] consulté le 27 octobre 2023.

201 BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9 janvier 2014, https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent, consulté le 14 septembre 2023.

202 ATS, *Les SIG envisagent de mettre la main sur la société ennova*, La Liberté, 30 avril 2014, https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910, consulté le 14 septembre 2023.

203 LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, consulté le 14 septembre 2023.

de [redacted], valorisés ensemble à 8 millions CHF[204]. Au 31 décembre 2013, les conditions essentielles de l'accord de divorce ne furent toutefois pas remplies, ce qui a rendu l'accord de séparation caduc[205]. Le 13 mai 2014, le Conseil d'administration [redacted] et les actionnaires majoritaires d'ennova SA ont finalement conclu un accord prévoyant la prise de contrôle complète d'ennova SA, à travers le rachat par [redacted] de 80% du capital détenu par les actionnaires privés d'ennova[206].

Concernant l'**implication d'ennova SA en qualité de développeur sur le canton de Fribourg**, il faut indiquer que, dans un document adressé par courriel du 5 septembre 2022 au Secrétariat Général du Grand Conseil du canton de Fribourg en lien avec une requête de l'association Paysage libre Fribourg (PLF) en vertu de la Loi cantonale fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents[207], ennova SA affirme que « depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les [redacted], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. Ennova est réorganisée dès fin 2014. En moins de deux ans, les effectifs de la société sont passés de plus de 20 à 6 collaborateurs. [redacted] a mis en en place un nouveau conseil d'administration, une nouvelle direction et de nouvelles lignes directrices ; les activités d'ennova sont ainsi réorientées »[208].

L'entreprise énonce alors les différents projets dans lesquels elle a été impliqué. Ainsi, elle évoque les **prospections qu'elle a réalisées sur la base du concept éolien cantonal d'août 2008 entre 2011 et 2012 sur le territoire fribourgeois** pour identifier des secteurs éoliens potentiels[209]. Elle indique encore qu'en mai 2013, elle avait signé une convention de collaboration avec la commune du Châtelard (FR). Dans ce cadre, ennova SA réalisait des mesures de vent entre mai 2013 et juin 2016, activité qu'elle précise avoir toujours déclarée et qu'elle a continué d'effectuer après le premier mandat qui lui est octroyé par le SdE le 14

---

[204] LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, consulté le 14 septembre 2023.

[205] LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova, consulté le 14 septembre 2023.

[206] Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274, consulté le 14 septembre 2023.

[207] Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (LInf ; RSF 17.5).

[208] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[209] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

janvier 2016[210]. Elle mentionne aussi qu'il ne sera finalement pas donné suite à cette convention de collaboration, bien qu'elle affirme que le syndic de la commune du Châtelard (FR) avait tenu à ce qu'elle soit maintenue[211]. Une autre convention était initialement prévue avec la commune des Grangettes, laquelle n'a jamais été signée « après la réorientation des activités d'ennova fin 2014 »[212]. En avril 2013, la commune de Misery-Courtion aurait également signé une convention avec ennova SA ; toutefois, celle-ci serait devenue caduque en avril 2015 en raison de l'absence de projet détaillé de parc éolien sur le territoire de la commune[213]. Par ailleurs, selon le site Internet de l'entreprise, en 2016, ennova SA réalisait également des projets d'analyse des vents et évaluation du productible pour Groupe E Greenwatt SA à Entlebuch (LU) et a également effectué des mandats pour cette même société entre 2015 et 2020 sur le projet « Les Quatres Bornes (NE/BE) » en participant à la gestion de projet et études de vent, bruit, ombre, EIE / Dépôt PAC / PQ-PC, ainsi qu'en 2015 pour le projet « Mont-Sujet (BE) » concernant la réalisation de photomontages[214].

[redacted] constitue encore un autre développeur qui est occasionnellement mentionné dans le dossier, notamment par [redacted], agissant au nom d'ennova SA. Cette organisation se manifestera également auprès de [redacted] en vue de la préparation de la réunion « publique » du 20 avril 2016 ; [redacted] déclinera sa demande de participation[215].

---

[210] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[211] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[212] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[213] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[214] Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, https://www.ennova.ch/prestationsetreferences, consulté le 6 septembre 2023.

[215] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2.2. ennova SA COMME MANDATAIRE EXTERNE

Dans le cadre du travail de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, ennova SA fait partie des mandataires externes avec lesquels le SdE et le GT ont travaillé (*supra*, 3.1). Cette sous-section expose le contexte et les considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA (a.), les tâches confiées à ennova SA (b.), le calendrier et les montants des factures liées aux prestations d'ennova SA (c.) et le récapitulatif des dépenses (d.).

a. Contexte et considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA

Les éléments qui ont conduit le SdE et, par extension, le GT à recourir aux services d'ennova SA en 2016 sont difficiles à démêler. D'un côté, une **note interne rédigée en janvier 2023 par** [redacted][216] mentionne les aspects suivants :

- le **contexte des années 2000**, marquées par un important développement du domaine des éoliennes. A cette époque, « des cantons ont lancé des études sur leur territoire afin d'évaluer le possible développement en plaine sur la base des expériences des pays voisins, de même que bon nombre de développeurs ont commencé à prospecter sur le plateau suisse. Ceux-ci étaient souvent en lien avec des entreprises d'électricité »[217] ;
- le fait que le plan directeur du canton de Fribourg devait intégrer le thème éolien depuis 2002 et fut réactualisé en 2008[218], et l'idée évoquée, en 2013, « d'étudier la possibilité que Fribourg devienne pionnier du développement de l'éolien en plaine »[219] (**postulat 2013-GC-26 [P2027.13] du 28 juin 2013**, déposé par Eric Collomb et François Bosson) ;
- **le recours par le SdE, en 2011, au bureau** [redacted], basé à Winterthur[220], après que le SdE s'est informé auprès des autres cantons novateurs ainsi que de l'OFEN. Ce bureau avait développé une méthodologie efficace et, selon

[216] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[217] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[218] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[219] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[220] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[redacted], « ne prospectait pas en Suisse romande, ce qui évitait tout conflit d'intérêts »[221]. Le rapport final a été rendu en 2014[222] ;

- le fait qu'au cours de la **période 2010 à 2014**, « pas moins de 30 zones ont été étudiées dans le canton par des développeurs pour des projets éoliens »[223]. [redacted] souligne que les travaux de prospection se sont opérés en concertation entre les développeurs et les communes : « Les services de l'Etat n'ont pas été associés à ces démarches. Ils ont ponctuellement été sollicités par les développeurs, voir des communes, pour répondre à des questions. Des demandes d'enquêtes préalables ont également été soumises aux services par les développeurs (par exemple pour un projet à Semsales). Finalement, les services ont occasionnellement été invités à participer en tant qu'invités à des séances d'information qui se déroulaient dans des communes »[224].

Remarque : Eu égard au contexte précédemment évoqué (supra, 2), il faut en déduire que l'administration publique cantonale devait donc faire face à un environnement particulièrement dynamique, avec des développements entre acteurs privés et communes, auxquels s'ajoutait une intervention fédérale.[225]

Dans la même note de janvier 2023[226], [redacted] explique encore que la planification éolienne, dont le GT avait la charge, nécessitait une **approche complète**, qui se rapprocherait de ce qu'un développeur pourrait faire dans une phase de prospection ; toutefois, à ce stade de la planification, celle-ci se devait d'être purement **technique/scientifique**[227]. Dans la note explicative, [redacted] indique que le mandataire recherché devait être neutre, compétent dans les domaines techniques, doté d'une grande compétence à planifier un parc

---

[221] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[222] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[223] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[224] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[225] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[226] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[227] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

éolien et à disposition sur une durée d'une année au moins[228]. [redacted] n'étant pas disponible, et faute de trouver un acteur spécialiste du domaine disponible et non-actif sur des projets en cours dans le canton, le SdE s'est tourné vers ennova SA, après avoir contacté différents cantons, la Confédération et Suisse Eole[229].

D'un autre côté, **deux courriers indiquent qu'il y a eu des échanges entre ennova SA et le SdE, à la demande de la première** :

- Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par [redacted], a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société Groupe E Greenwatt SA, au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »[230].
- Par courrier du 22 octobre 2015, le SdE répond à ennova SA concernant sa demande d'être associée aux travaux du GT. Il précise que « [d]es **études d'une portée plus large** devront également être réalisées (étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours). C'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont **ennova énergies renouvelables** et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, **seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016** ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt**, fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc **informée de l'avancée des travaux** »[231].

Ces échanges ont lieu entre la première séance du GT du 28 septembre 2015 – où [redacted], président du GT, rappelle la confidentialité des réunions – et avant la deuxième séance du 1er octobre 2015, où Monsieur [redacted], représentant de Greenwatt, fera une présentation mentionnant ennova SA ainsi que les autres bureaux d'études. Il convient de rappeler que pour ce qui est de [redacted], sa présence à la

[228] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[229] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[230] Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

[231] Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

séance du 1er octobre ne peut pas être établie avec certitude sur la base des pièces du dossier. En effet, comme mentionné (voir 3.1, *supra*), le PowerPoint du 30 septembre 2015 indique que la participation de l'intéressé est prévue à la séance du 1er octobre 2015[232], tandis que dans le PV de cette même séance, Monsieur [redacted] n'apparaît pas parmi les participants à la réunion[233].

Durant les **séances du GT** qui ont lieu tout au long de l'année 2016, le **représentant d'ennova SA**, en la personne de [redacted], a régulièrement été présent afin d'exposer l'état de la situation concernant le mandat de priorisation des sites, jusqu'à la dernière séance, qui a lieu le 26 septembre 2016[234].

b. Tâches confiées à ennova SA par le SdE

Dans le cadre de la planification du volet éolien dans le canton de Fribourg, ennova SA a exécuté plusieurs tâches qui ont impliqué des aspects d'analyse, de planification et de gestion de projets. Sur le plan contractuel, ces tâches ont été formalisées dans les actes suivants :

- Rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens, impliquant ainsi des activités d'analyse et de rédaction : premier contrat de mandat datant du 14 janvier 2016)[235] ;
- Activités de coordination d'autres prestataires ainsi que participation à des réunions avec différentes parties prenantes (les services de l'administration cantonale ainsi que des prestataires externes) : avenant du 25 avril 2016[236], lequel a donné lieu deux fois à un dépassement des coûts estimés (voir *infra*, b.) ;
- Elaboration du catalogue des sites non retenus : dernier contrat de mandat, datant du 28 novembre 2016, connu des autrices du présent rapport[237].

---

[232] Annexe du procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

[233] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[234] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 ss (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[235] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 ss.

[236] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18 ss.

[237] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 ss. Il faut signaler ici que les pièces remises par l'administration permettent d'identifier trois actes juridiques (deux contrats et un avenant au premier contrat). Les factures pour les différentes prestations énumérées dans les trois documents sont adressées jusqu'en mai 2017, date de la remise du catalogue des sites non retenus. En revanche, le tableau des dépenses engagées par le SdE fait état de paiements au cours de la période 2017-2018 pour laquelle notre étude du dossier ne nous a pas permis de retrouver d'explications.

c. Calendrier et montants des factures liées aux prestations d'ennova SA

L'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal de Fribourg a impliqué une diversité de mandataires externes en dehors de l'administration cantonale.

Le **14 janvier 2016**, le SdE accepte[238] l'offre E/B005/07/AA/201601 du 13 janvier 2016 établie par ennova SA, intitulée « Canton de Fribourg – Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens »[239], pour un montant de **43'014,20 CHF, TVA comprise**[240].

Le mandat attribué par le SdE le 14 janvier 2016 prévoit un travail en trois phases :

> « 1. Préparation des travaux
>
> Au stade de l'offre, il s'agit de reprendre l'existant, d'analyser les rouages de la pondération et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Après ces premiers travaux, une discussion devra suivre avec le SdE pour définir une base commune.
>
> 2. Élaboration des documents
>
> Cette phase est celle demandant un approfondissement particulier, se justifiant par une étude site par site avec des échelles d'approche de l'ordre du 25'000, voire de détails.
>
> Chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif.
>
> Lorsque l'ensemble des notes sera attribué aux sites à travers le tableau « Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg », une séance avec le SdE devra avoir lieu, non seulement pour créditer ou modifier son contenu et la méthodologie, mais également pour définir la structure du rapport explicatif et le niveau de détails pour l'étape suivante.
>
> 3. Finalisation
>
> Les étapes qui suivront la validation des travaux seront essentiellement axées sur la rédaction du rapport explicatif et l'élaboration de la carte de catégorisation des sites évalués.
>
> Une séance de présentation du rapport aura lieu avec le SdE. »[241]

L'échéance pour la remise du rapport explicatif est fixée au 1er mars 2016 au plus tard. Une clause de confidentialité figure également dans le contrat : « le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la

[238] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1-3.
[239] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 4.
[240] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 8.
[241] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 s.

structure de travail »[242]. L'offre est soumise par [redacted], directeur d'ennova SA, et [redacted], responsable de projet pour ennova SA[243].

Par courriel du **25 avril 2016**, [redacted] envoie à [redacted] une « note avec rapport d'activité précisant les travaux réalisés et les dépassements actuels », une « facture pour les travaux réalisés », ainsi qu'un « avenant pour les travaux à compléter »[244]. L'avenant à l'offre de base transmis par ennova SA au SdE le 25 avril 2016[245] porte sur un montant de **12'858,30 CHF HT**[246]. Le document énonce les activités complémentaires suivantes faisant l'objet de l'avenant :

- « Coordination des mandataires PAYSAGE et NATURE sur la base des retours des Services du SNP, SFF (rapports sectoriels à annexer au rapport explicatif)
- Coordination supplémentaire pour l'évaluation NATURE détaillée des sites prioritaires par le mandataire Atelier 11a (dont le montant du mandat n'est pas encore connu, planifié à 5'000 frs. HT dans l'avenant)
- Coordination et réflexion avec le SNP pour « l'agencement » intelligent des sites prioritaires au plan paysage (dernière étape avant de définir les périmètres des sites éoliens à insérer dans la fiche éolienne)
- Séance de discussion, d'échange, de présentation avec le GT et/ou les Services pour figer la méthode et les poids des critères/dimensions, pour analyser les retours des participants au remplissage de la grille de critères/dimensions (20.04). 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne.
- Option de participer à la rédaction du rapport d'accompagnement dans le cadre de la consultation des organisations et autorités publiques ».[247]

Il est également utile de joindre une capture d'écran du tableau inclus dans l'avenant[248] (fig. 7) et de mentionner que celui-ci « est basé sur les références et structure de l'offre de base :

- Les cases violettes correspondent aux mandats Urbanplan et Atelier 11a
- La police en gras est un rajout de travaux par rapport aux intitulés de l'offre de base
- La police en italique précise des coûts non définitifs de la part des mandataires
- La case en bleu ciel est une option »[249].

[242] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 2.
[243] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 9.
[244] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 15.
[245] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18.
[246] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.
[247] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.
[248] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.
[249] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

ennova

AVENANT 1 - EB00507AA001604

Planifié pour 22.04.2016

Réf.	Libellé	Heure	CM.TI	KBOB	Tarif (CHF/h)	Montant HT	Commentaires
2	Elaboration des documents	83				fr. 13 031,0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes environnementales en vue de leur pondération	13	C		157	fr. 2 041,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, le SFF et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'ajustement des données environnement (Grand Tetra)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux préalables (données...)	5	C		157	fr. 785,0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)					fr. 1 500,0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	Coordination du mandataire environnement pour la pré-étude des sites prioritaires	8	C		157	fr. 1 256,0	Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a
2.2.4	Mandat externe pour la pré-étude des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés					fr. 5 000,0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites définis prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des critères paysagers en vue de leur pondération	20	C		157	fr. 3 140,0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux préalables (données, ZVI...)	10	C		157	fr. 1 570,0	Intègre les itérations avec le GT, le SNP, Urbaplan pour finaliser le rapport de Urbaplan ainsi que l'ajustement des données (table paysage car actualisée à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"					fr. 1 500,0	Présence d'Urbaplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SNP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbaplan)	10	C		157	fr. 1 570,0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" revu + note explicative (Investir intermédiaire)	20,0	C		157	fr. 3 140,0	Réajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table automatique (paramétrage excel) pour jouer sur les poids des critères et définir la méthode de classement (matrice, additionnelle...)
2.10	Séance d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser la catégorisation des sites (prioritaires...) + préparation documents (PPT, plans, tables...)	30,0	C		157	fr. 4 710,0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche itérative incluant la préparation des séances, documents... Réflexion pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (tendance, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
3.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)	8	C		157	fr. 1 256,0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONGs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis
		91			Total HT	fr. 14 297,0	
					Rabais -10%	fr. 12 858,3	
					TVA 8%	fr. 3 028,7	
					Total TTC	fr. 13 887,0	

Fig. 7 : Avenant à l'offre de base d'ennova SA à l'État de Fribourg du 25 avril 2016[250]

<u>Remarque</u> : Cet avenant permet de voir que dès le 25 avril 2016, il semble entendu qu'un autre mandataire se chargera de la rédaction de la fiche éolienne (voir le passage de l'avenant mentionné ci-dessus : « 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne »), mandat qui sera exécuté par Juvet Consulting, en la personne de [redacted]*, ancien directeur ad interim d'ennova SA et responsable durant 20 ans du SdE du canton de Neuchâtel.*

Le tableau (fig. 7) permet également de voir qu'alors qu'ennova SA exerce une activité de coordination à l'égard des autres prestataires, les prestations de ces tiers sont décrites comme un ajout par rapport à l'offre de base, montrant une dépendance entre les prestations des différents prestataires.

Le **25 mai 2016**, [redacted] adresse un e-mail à [redacted] et [redacted], annonçant « environ 6 heures de travail supplémentaire (tarif KBOBC) »[251] pour

[250] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.
[251] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

une « analyse de nos estimations par rapport [aux] nouvelles données de l'OFEN »[252]. Cet ajout est validé le même jour par [redacted][253].

Le **12 août 2016**, [redacted] adresse un nouvel e-mail à [redacted] et [redacted] pour faire état d'un dépassement de crédit. Plusieurs passages méritent d'être cités *in extenso*. [redacted] fait d'abord état :

- « Des échanges/séances/préparation de données avec [redacted] (pas prévu)
- Des recherches/discussions en séance et documents à préparer avec [redacted] (fiche éolienne) (pas prévu)
- Des réajustements et imprévus de dernière minute (séance [redacted], séance GT en plus, séance greenwatt confidentielle, évaluation particulière Semsales pour le faire remonter, pareil pour Remaufens...)
- D'un rapport complet et solide (j'ai dû reprendre de 0 le rapport provisoire fait en février dernier puisque le processus a été revu en grande partie entre février et juillet) »[254].

L'auteur poursuit qu'au vu de ce qui précède, « [l]e nombre d'heure [sic] effectué est plus important que prévu, alors que le mandat n'est pas encore fini. Ennova a effectué à ce jour environ 160h au lieu des 90h prévus dans l'avenant (au total). Je ne veux pas qu'il y [ait] des problèmes avec cela. Je vous informe donc et en fonction de vos retours, je ferai un décompte précis comme la dernière fois. »[255] A cela, [redacted] répond, le 16 août 2016 : « On sait que tu as travaillé plus que prévu initialement. Ca va pas donner des Problèmes lors du payement. Il faut juste que vous mettez les rapports détailles des heures avec. [sic] »[256]

Le **30 novembre 2016**, ennova SA transmet au SdE sa « Note de synthèse finale », intitulée « Etudes et rapports de définition des sites éoliens »[257], ainsi qu'une facture couvrant la période du 1er mai 2016 au 30 novembre 2016 et détaillant les coûts suivants :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **57'462,00 CHF HT**, ce qui correspond à 366 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
  - un montant de **9'466,90 CHF HT** correspondant à « Urbaplan – Paysage (voir facture 9082) » ;
  - un montant de **34'179,62 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité (voir factures) » ;
- Le sous-total s'élève ainsi à **101'108,50 CHF HT**.

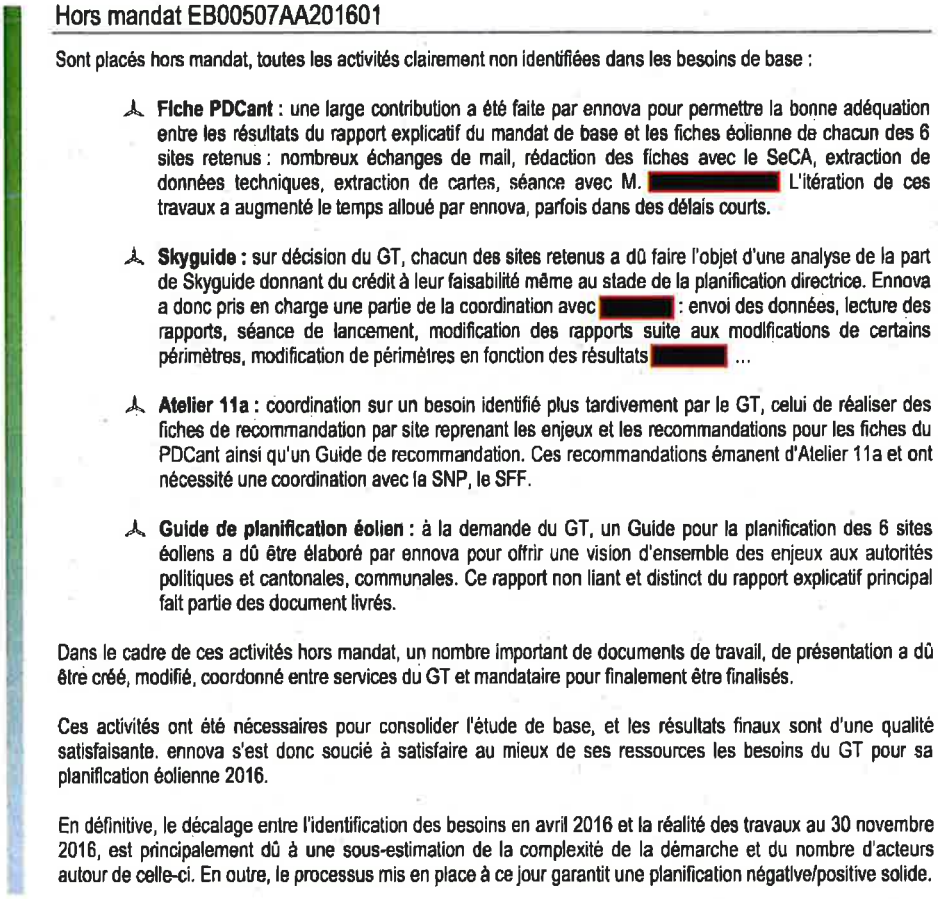
[252] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.
[253] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 22.
[254] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24 s.
[255] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 25.
[256] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24.
[257] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 27 ss.

– Le **montant total, qui inclut la TVA de 8,0%**, s'élève à **109'197,20 CHF** ; ce montant est « [p]ayable sous 30 jours en faveur de ennova SA »[258].

La présentation des comptes par ennova SA dans la note de synthèse du 30 novembre 2016 indique que celle-ci a facturé, pour couvrir ses prestations, un **montant total de 99'462,00 CHF HT**. Ce montant inclut les **42'000 CHF HT** déjà facturés (mandat de base du 8 janvier au 22 avril 2016) et un montant de **57'462,00 CHF HT**, facturé à partir du 22 avril 2016[259]. Ce dernier montant inclut 1) le solde du mandat de base à partir du 22 avril 2016, 2) le dépassement sur mandat de base, 3) l'avenant au mandat de base, 4) le dépassement sur l'avenant et 5) les prestations effectuées hors contrats/mandats[260].

Dans cette même note, ennova SA fait état d'« un dépassement de plus de 90% des coûts initialement planifiés sur le mandat » et d'« un dépassement de plus de 80% des activités hors contrat »[261]. Il paraît judicieux de montrer *in extenso* comment l'entreprise justifie ces **dépassements**, notamment en revenant sur les différentes activités placées hors de son mandat (voir fig. 8)[262].

[258] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 26.
[259] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.
[260] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.
[261] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.
[262] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.



Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- **Fiche PDCant :** une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [redacted] L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- **Skyguide :** sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [redacted] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [redacted] ...
- **Atelier 11a :** coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- **Guide de planification éolien :** à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des document livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucié à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Fig. 8 : Liste des activités placées hors de son mandat dressée par ennova SA dans sa note de synthèse du 30 novembre 2016 destinée à l'État de Fribourg[263]

La présentation des comptes par ennova SA indique encore que les **prestations des autres mandataires externes** (Atelier 11a et Urbaplan) répercutées par ennova SA s'élèvent à **34'179,60 CHF HT** (Atelier 11a)[264] **et 9'466,90 CHF HT** (Urbaplan)[265].

Si l'on ajoute à ces montants le montant total facturé par ennova SA pour ses propres prestations, à savoir **99'462,00 CHF HT** (*supra*), les montants totaux facturés par les trois mandataires au SdE s'élèvent donc à **143'108,50 CHF HT**[266].

[263] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

[264] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36 s. La facturation d'Atelier 11a est établie au 10 novembre 2016 pour un montant de **26'245,62 CHF** TVA comprise : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 51. Le montant est à scinder en deux montants, lesquels sont à verser sur les comptes de [redacted] (Atelier 11a) et [redacted] (L'Azuré). Une autre facture est adressée par [redacted] (mais incluant également Atelier 11a) pour un montant de **7'934,00 CHF** : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 52.

[265] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

[266] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 37.

Toutefois, il faut également tenir compte d'une facture du 28 juin 2016 d'Urbaplan à l'attention d'ennova SA, pour un montant tout compris de **10'224,25 CHF (TVA comprise)**, qui comprend 9'233,50 CHF d'honoraires et 233,40 CHF de frais, ainsi que 757,35 CHF de TVA[267]. Le détail de la facture d'Urbaplan indique que celle-ci couvre les prestations effectuées du début du mandat (janvier 2016) au 31 mai 2016[268].

Le **14 novembre 2016**, [redacted] adresse un courrier à [redacted] – lequel ne travaille plus officiellement au sein du SdE depuis la fin septembre 2016[269], c'est-à-dire qu'il n'est alors plus lié par un contrat de travail et par le rapport de subordination qui en découle, et effectue des missions ponctuelles en qualité de prestataire externe de l'administration – pour lui communiquer une offre concernant le **catalogue des sites non retenus**[270].

Le **26 février 2017**, le SdE attribue alors un nouveau mandat à ennova SA (dont l'offre date du 28 novembre 2016), intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg », pour un montant de **25'281,40 CHF (TVA comprise)**[271]. Sous « Délivrables », ce mandat mentionne premièrement la rédaction d'un rapport explicatif, soit l'« [é]laboration d'un rapport explicatif et succinct introduisant le contexte et l'objectif de la démarche (se basant sur le rapport explicatif du mandat EB00507AA201601 de janvier 2016) » et, deuxièmement, une fiche explicative par site éolien, laquelle consistera en l'«[é]laboration d'une fiche explicative de synthèse par site éolien hors planification, selon modèle de fiche discuté avec le SdE en séance du 4 novembre 2016 »[272]. Comme le montre la fig. 9[273], il s'agit d'étudier une série de sites hors planification.

[267] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47.
[268] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47 ss.
[269] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5.
[270] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 14.
[271] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1.
[272] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 s.
[273] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsales	PDCant 2011 Développé par [redacted]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Moléson	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Noréaz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Fig. 9 : Catalogue des sites éoliens non retenus et pour quelle raison, dressé par ennova SA le 7 novembre 2016[274]

Ce nouveau contrat de mandat entre ennova SA et le SdE inclut une clause de confidentialité, qui cette fois prévoit que « [l]e mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, **sans autorisation préalable du mandant** »[275] (nous mettons en évidence).

Le **24 avril 2017**, dans le cadre du mandat du 14 janvier 2016 relatif à la définition des sites éoliens (« Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg », *supra*), ennova SA adresse une nouvelle facture au SdE pour un montant de **19'507,60 CHF TTC**[276]. Cette facture se compose des éléments suivants, auxquels il faut appliquer la TVA de 8,0% (1445,00 CHF) :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **10'487,60 CHF HT**, ce qui correspond à 66,8 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
  - un montant de **5'806,80 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité » ;
  - un montant de **1'198,15 CHF HT** correspondant à « [redacted] – expertise sur cas Schwyberg » ;

[274] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.
[275] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2.
[276] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 55.

- un montant de **570 CHF HT** correspondant à « L'Azuré – expertise sur cas Schwyberg »[277].

La facture d'ennova SA pour le catalogue des sites éoliens non retenus est adressée au SdE le **17 mai 2017**. Cette facture couvre la période de mars à mai 2017 et s'élève à un montant de **8'562,80 CHF TTC**[278].

d. Récapitulatif des dépenses

En guise de récapitulatif, le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (fig. 10)[279].

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

ennova 2016 - 2018

Note
GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

				Intitulé mandat *			
n°	Période	Mandataire	Montant HT	PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 9'487	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
		[redacted]					
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat
PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_C1
PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
Catalogue SNR >> Catlogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Fig. 10 : Tableau listant les factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal[280]

Dans le tableau ci-dessus, en ce qui concerne les **paiements à ennova SA**, quatre prestations sont citées en lien avec un numéro de contrat (EB00507AA-001 à 004). Trois autres prestations sont désignées comme « consultations » (FR_PDCant_Consultation_F01 à F03).

[277] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 56.
[278] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 16.
[279] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.
[280] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

Ces diverses prestations sont rattachées à différents **intitulés de mandats**, que le tableau ci-dessus présente à travers des abréviations, explicitées par la légende :

- **PDCant E** Légende : PDCant EXP = EXAMEN PREALABLE —> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE
  - PDCant – Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
  - Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
  - PDCant 2017 – Aide à l'élaboration
- **SNR** Légende : Catalogue SNR —> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne
- **PDCant C** Légende : PDCant – CONS —> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
- **PDCant A** Légende : PDCant APP —> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant

Remarque : Les pièces du dossier remis aux autrices et qui ont été précédemment présentées permettent seulement d'identifier deux contrats et un avenant. Les montants indiqués en lien avec les quatre contrats (Fig. 10) laissent toutefois penser que le dernier contrat (soit le mandat intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg » attribué par le SdE à ennova SA pour un montant de 25'281,40 CHF TVA comprise, voir supra) a pu couvrir les deux prestations référencées dans le tableau (EB00507AA-03 et EB00507AA-04), dont le montant total s'élève à 25'992,00 CHF HT. Quant aux missions concernant les consultations facturées pour les années 2017 et 2018 (Fig. 10), elles n'ont pas pu être identifiées dans le dossier de pièces.

Cela étant, et en tenant compte des prestations liées aux consultations, c'est un montant total de 190'109,50 CHF HT qui est comptabilisé pour les activités d'ennova SA et des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]). Les montants sont certes référencés distinctement et répartis entre les différents mandataires externes. Toutefois, force est de constater que toutes ces missions sont liées. Les activités d'analyse et de rédaction de rapports impliquaient des analyses sectorielles. Les différentes tâches successivement attribuées s'emboîtaient les unes dans les autres. Les missions concernant les consultations n'auraient pas eu lieu si ennova SA n'avait pas assisté l'administration cantonale fribourgeoise dans l'élaboration du volet éolien, comme l'indiquent d'ailleurs les abréviations utilisées dans le tableau qui correspondent aux indications mentionnées en légende (Fig. 10). Si ennova SA n'avait pas effectué ce travail d'analyse, l'entreprise n'aurait pas été en mesure d'apporter l'assistance technique par la suite. En l'occurrence, ennova SA a fourni, dans le cadre de l'adoption du plan directeur cantonal, un service d'« [a]ssistance pour réponses aux questions de la population après EXP » (c'est-à-dire après l'examen préalable) ainsi qu'un service d'« assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant » (c'est-à-dire les retours de l'Office fédéral du développement territorial [ARE]).

Il convient aussi de noter que le montant total de 190'109,50 CHF HT et ce récapitulatif ne prennent pas en compte d'autres activités qui ont également été exécutées par des mandataires externes à l'administration (brunomüller Coaching + Beratung ; Juvet Consulting).

En résumé, si le montant facturé par ennova SA pour ses différentes prestations s'élève à 129'421,00 CHF, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des factures pour les différents mandataires externes, dont ennova SA, qui assurait la coordination des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]). Le montant total de ces factures s'élève à 190'109,50 CHF HT.

3.2.3. Autres mandataires externes

L'étude des PV et de leurs annexes permettent de mettre au jour l'intervention de plusieurs prestataires autres qu'ennova SA, et ce à différents stades du dossier.

Au stade de la **préparation de la planification**, sont intervenus :

- la **succursale fribourgeoise de la société Urbaplan**[281], qui a pour but la « réalisation de prestations portant sur l'ensemble des domaines qui touchent au territoire et à son développement (...) »[282] ;
- la **société L'Azuré –** [redacted][283], basée à Neuchâtel, dont le but est « la mise à disposition des collectivités publiques, entreprises et particuliers de ses compétences scientifiques pour fournir tous conseils, renseignements, analyses ou synthèses dans les domaines de l'écologie appliquée ou de la science de l'environnement »[284] ;
- la **société Atelier 11a** [redacted][285], dont le but est identique à la société [redacted][286] ;

[281] Registre du commerce, succursale fribourgoise de Urbaplan SA (CHE-478.690.183), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024, consulté le 27 octobre 2023.
[282] Registre du commerce, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023, consulté le 27 octobre 2023.
[283] Registre du commerce, L'Azuré - [redacted] (CHE-110.495.359), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605, consulté le 27 octobre 2023.
[284] Registre du commerce, L'Azuré - [redacted] (CHE-110.495.359), But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605, consulté le 27 octobre 2023.
[285] Registre du commerce, Atelier 11a - [redacted] (CHE-318.754.620), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678, consulté le 27 octobre 2023.
[286] Registre du commerce, Atelier 11a [redacted] (CHE-318.754.620), But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678, consulté le 27 octobre 2023.

Remarque : Ces deux derniers mandataires (L'Azuré et Atelier 11a) paraissent œuvrer ensemble, les factures relatives à leurs prestations comportant parfois un en-tête où figurent leurs deux logos[287].

- la **société** [redacted][288], pour certaines tâches, le but de cette société consistant en « l'exploitation d'un bureau offrant des prestations de services dans le domaine nature et paysage et de l'ingénierie de l'environnement (...) »[289].

Les PV et annexes laissent apparaître qu'ennova SA a assuré un rôle d'intermédiaire et parfois de coordination entre ces mandataires externes et le SdE.

Par ailleurs, deux prestataires supplémentaires ont été mandatés, sans toutefois être soumis à la coordination d'ennova SA[290]. Il s'agit de :

- la **société** [redacted][291], mandatée indépendamment d'ennova SA pour l'élaboration d'un rapport de contrôle aérien pour certaines zones[292] ;
- [redacted][293], mandaté au sujet de la protection des chauves-souris ; [redacted] étant l'expert en matière de chauves-souris du canton, aucune facturation n'a été faite[294].

Lors de la phase de **finalisation des documents accompagnant la planification**, d'autres prestataires externes sont encore intervenus dans ce dossier :

- la société **Asphalte Design**[295] conclut un contrat de mandat avec le SdE le 12 septembre 2016, concernant la mise en page du rapport « Etude de base pour la définition des sites éoliens »[296] ;

[287] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes ,6-Atelier 11A - L'Azuré, p. 27 ss.

[288] Registre du commerce, [redacted] (CHE-[redacted]), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted] consulté le 27 octobre 2023.

[289] Registre du commerce, [redacted] (CHE-[redacted]), But, https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted] consulté le 27 octobre 2023.

[290] Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

[291] Registre du commerce, [redacted] (CHE-[redacted]), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[redacted] consulté le 27 octobre 2023.

[292] Facture de [redacted] au Service de l'Energie du canton de Fribourg, Plan directeur (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 11-[redacted] p. 5).

[293] Site de [redacted], https://[redacted] consulté le 28 septembre 2023.

[294] Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

[295] Registre du commerce, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682, consulté le 27 octobre 2023.

[296] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 9-Asphalte Design, p. 1.

- la société **« brunomüller Coaching + Beratung »**[297], appartenant à Monsieur [redacted], qui a été employé au SdE jusqu'en septembre 2016 et membre du GT, effectue entre septembre 2016 et juillet 2018 des prestations concernant « Divers travaux liés aux thème éolien et plan sectoriel » avec des factures pratiquement mensuelles ;
- la **société Juvet Consulting Group**[298] a également effectué, en la personne de [redacted], des tâches concernant le plan directeur cantonal en avril/mai 2016, puis de juillet à septembre 2016, tâches décrites, entre autres, dans une note d'honoraires comme « Réflexions et recherches pour le Thème Eolien » et « Rédaction du thème Eolien »[299].

Remarque : Avant de fonder son propre bureau d'ingénieurs conseils fin 2013, [redacted] a dirigé le Service de l'énergie du canton de Neuchâtel durant près de 20 ans[300]*, ainsi que la société ennova SA durant deux ans (ad interim), lorsque celle-ci était encore active dans la promotion des parcs éoliens*[301].

Concernant le **travail de communication**, l'agence [redacted], représentée par [redacted], a également été mandatée et a accompagné le processus de communication des résultats de la planification[302].

---

[297] Seuls les mois de juillet et août 2017 n'ont pas fait l'objet d'une facture de brunomüller Coaching + Beratung ; factures de min. CHF 2'000.- et max. CHF 6'625.- avec une moyenne autour de CHF 4'000.- (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 5-[redacted]). Le mois de septembre 2016, [redacted] ne travaille plus qu'un jour par semaine pour le Service de l'Energie, avant de quitter celui-ci dès le 30 septembre 2016 (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

[298] Registre du commerce, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929, consulté le 27 octobre 2023.

[299] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 13-Juvet, p. 1 ss.

[300] Arcinfo, Nouveau chef pour l'Energie, 23 avril 2010, https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312, consulté le 28 septembre 2023.

[301] Profil public LinkedIn de M. [redacted], https://ch.linkedin.com/in/[redacted] consulté le 26 octobre 2023.

[302] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 et 4 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (excusé) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (excusé) (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

4. ENJEUX THÉORIQUES

Cette section décrit les enjeux théoriques relatifs à l'intervention d'un acteur externe dans un processus administratif tel que celui de la planification. Il s'agit d'une part d'enjeux de gouvernance, plus particulièrement ceux liés à l'externalisation de tâches publiques (4.1.) et, d'autre part, d'enjeux juridiques proprement dits (4.2.). L'analyse du cas sera quant à elle effectuée dans la section suivante (*infra*, 5.), après la présentation de ces enjeux.

4.1. ENJEUX DE GOUVERNANCE

L'exercice de planification directrice cantonale relève de la compétence de l'administration. Celle-ci peut éventuellement recourir à des acteurs externes dans l'exécution de sa mission.

L'externalisation de tâches publiques à des entreprises privées est vue comme un **avantage** face à un **déficit des compétences spécialisées** ou encore face à des **ressources limitées**[303]. L'externalisation est éventuellement vue comme un moyen de réduire les **coûts**[304]. Elle permet encore de faire face à des **contraintes temporelles**.

En l'occurrence, la Suisse présente une **forte tradition d'externalisation des tâches publiques**. Bien avant que le New Public Management ne se développe dans les années 1980, les cantons et les communes se sont référés à des prestataires de services privés ou semi-privés pour accomplir des tâches relevant du domaine public, et ce dès le début du XX^{e} siècle. Avec la libéralisation croissante de certains marchés, cette pratique a continué de se développer[305].

L'externalisation n'est cependant pas sans **risques** en matière de gouvernance[306]. Elle peut tout d'abord conduire à un forme de « métissage » de l'intérêt public. En effet, l'influence de consultants externes peut favoriser la prévalence de certains **intérêts particuliers** au sein de

---

[303] BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, p. 11. Concernant le besoin de connaissances spécialisées, voir p.ex. Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316.

[304] Concernant la question des coûts, voir cependant Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316 s, ainsi que Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3370.

[305] LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, dans : LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (éd.), Swiss Public Administration, Making the State Work Sucessfully, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, p. 60.

[306] Voir p.ex. les risques en matière de transparence, relevés dans Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3313. Le rapport mentionne également les risques suivants : accès à des informations confidentielles ou secrètes ; perte de savoir-faire ; inégalité de traitement ; conduite des collaborateurs externes (voir ibid, p. 3317 s).

l'administration[307], notamment d'intérêts économiques et commerciaux. Un second effet problématique pour l'administration publique est que l'externalisation de tâches publiques a pour conséquence que le travail d'experts mandatés et qualifiés pour accomplir une tâche sur le court terme conduise sur le long terme a**u remplacement des employés de l'Etat**, voire des élus[308].

La pratique de l'externalisation a conduit à des scandales et a suscité l'intérêt du monde académique. Ansi, des scandales ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 2010 (notamment l'affaire McKinsey), laissant émerger l'idée de « consultocratie ». Les études ont montré que la pratique était bien plus ancienne. Depuis les années 1940, les consultants ont recours à des techniques commerciales dans le cadre de leurs activités qui concernent l'administration publique ; il se pose alors la question de savoir si ces activités sont au service de l'intérêt public ou en contradiction avec lui[309]. Diverses recherches menées au sujet de la consultocratie démontrent non seulement le risque de relations inefficientes entre les consultants et l'administration publique, mais également celui d'une diminution du développement des compétences et de l'éthique des fonctionnaires[310]. A ce titre, Seabrooke et Sending, dans leur étude de 2022 portant sur le recours aux consultants dans l'administration publique, concluent qu'une administration publique ne devrait **recourir à des consultants externes que pour effectuer des tâches spécifiques dans des domaines spécialisés**[311]. A cela, il faut ajouter que l'Etat doit veiller à ce que ses mandataires externes œuvrent dans l'intérêt public, c'est-à-dire en respectant les principes de légalité, de neutralité et de loyauté[312] (concernant le cadre juridique en matière de prévention de conflits d'intérêts, voir *infra*, 4.3.2).

En raison de sa nature et de sa portée, le domaine de l'**aménagement du territoire** constitue un des secteurs particulièrement sujet à l'influence d'acteurs externes[313]. Dans une logique régulatoire où de nombreuses études préalables sont requises par le législateur, il s'agit en

---

[307] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

[308] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

[309] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

[310] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

[311] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

[312] SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

[313] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 417.

effet d'un domaine exigeant différentes expertises, qu'elles soient juridique, biologique, administrative ou technique, sans oublier les aspects politiques et sociaux[314]. La complexité croissante du cadre juridique et régulatoire a accentué la problématique de l'expertise au cours de ces dernières décennies. Au Royaume-Uni, dans une administration publique aux ressources raréfiées, cela s'est traduit par une implication grandissante du secteur privé, notamment en matière de conseils en aménagement du territoire[315]. Cette demande a fait émerger un marché de services professionnels permettant de répondre à ces questions techniques.

Dans l'idéal, le détachement d'employés du secteur privé pourrait avoir comme résultat d'inculquer aux consultants des valeurs associées à l'intérêt public ; à l'inverse, l'implication des consultants peut favoriser l'intégration d'intérêts économiques et commerciaux dans l'administration et ainsi contribuer à une reconceptualisation des valeurs publiques[316]. L'interdépendance croissante entre les acteurs externes et les autorités étatiques responsables de l'aménagement du territoire conduit à une difficulté à analyser la rationalité idéologique de la gestion des politiques publiques. Ce processus de privatisation soulève dès lors divers enjeux de gouvernance, à savoir des questions de légitimité démocratique, de responsabilité et de transparence[317].

Enfin, il convient de noter que la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire souffre actuellement d'**objectifs compétitifs**, de **distribution inégale de ressources de pouvoir** et de l'**impuissance structurelle** de la planification régionale[318]. La gouvernance nationale concernant l'aménagement du territoire restreint la marge de manœuvre des cantons et, en leur imposant de fortes contraintes temporelles (*supra*, 2.2), peut favoriser l'**attribution de mandats de manière rapide et en privilégiant les partenaires connus**, plutôt qu'en procédant à un appel d'offres et en respectant les règles applicables en matière de

---

[314] INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 231.

[315] INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 232.

[316] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 424-425. Voir aussi WEERTS, Sophie, *Valeurs*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 29-39 ; WEERTS, Sophie, *Ethique*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 99-111.

[317] WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), Handbook on the Changing Geographies of the State, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 426.

[318] PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, Procedia - Social and Behavioural Sciences, Vol. 14, 2011, p. 182.

marchés publics. Cet impératif de performance imposé à l'administration publique explique en partie l'externalisation de tâches à des mandataires privés externes[319]. Une solution à cette asymétrie de pouvoir générée par l'implication de mandataires externes réside dans des procédures institutionnelles telles que le contrôle mutuel, l'organisation autonome ou encore la planification de petites étapes[320].

4.2. Enjeux juridiques

Il convient à présent de nous intéresser aux enjeux juridiques auxquels donne lieu le processus de planification. Ceux-ci s'articulent en trois volets : premièrement, le principe de la légalité ainsi que le recours à des prestataires externes et au contrat de mandat (4.2.1.) ; deuxièmement, le principe de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts (4.2.2.) ; enfin, les obligations découlant du droit des marchés publics (4.2.3.).

4.2.1. Le principe de la légalité et le recours à des mandataires externes et au contrat de mandat

Parmi les principes constitutionnels applicables à l'administration publique, figure le **principe de la légalité**. Comme l'explique la doctrine constitutionnaliste, « les principes d'activité de l'Etat tels que consacrés à l'art. 5 al. 1 à 4 Cst. sont en tant que tels des normes de comportement à part entière pour l'Etat », qui « doit donc se conformer à chacun d'eux » [321].

Le principe de la légalité revêt deux composantes. La première exige que l'Etat agisse dans le respect de la loi ; la seconde « pose des exigences en ce qui concerne la loi sur la 'base' de laquelle l'Etat est fondé à agir »[322]. La première composante est particulièrement pertinente dans le cas qui nous occupe, puisqu'elle prévoit « qu'**un organe étatique ne peut pas exercer ses compétences, et donc cas échéant ses prérogatives de puissance publique, en faisant prévaloir ses propres vues sur les prévisions du législateur** formel ou matériel (*Gesetzgeber* et *Verordnungsgeber*), en ce qui concerne les faits à traiter, les procédures à suivre, les buts à poursuivre, les moyens à appliquer, les conditions à respecter, les circonstances à considérer, les droits et les obligations à former, constater, ou dénier, etc. »[323].

Dans un Etat de droit, **une base légale est nécessaire non seulement pour fonder l'Etat à agir, mais aussi pour qu'il puisse confier une tâche lui incombant à un acteur privé** (sur cette dernière thématique, sauf en cas d'existence d'un monopole de fait ou virtuel en faveur de

---

[319] BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, p. 11.

[320] PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, Procedia - Social and Behavioural Sciences, Vol. 14, 2011, p. 184.

[321] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 27.

[322] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 36 s.

[323] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 55.

l'Etat[324]. Une tâche de l'Etat « répond non seulement à un intérêt public, mais aussi se fonde sur un mandat constitutionnel ou légal ».[325] En l'occurrence, du point de vue du droit cantonal fribourgeois, l'aménagement du territoire (art. 72 Cst.-FR), la préservation de la nature et du patrimoine culturel (art. 73 Cst.-FR) et l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77 Cst.-FR) relèvent des tâches publiques du canton.

L'engagement de prestataires externes s'opère généralement dans le cadre de la **conclusion d'un contrat de mandat**, lequel constitue l'exemple-type du contrat pour les activités indépendantes[326]. L'étude de la pratique administrative au sein de l'administration fédérale montre effectivement cette tendance à recourir aux articles 394 ss CO[327]. Le contrat de mandat s'applique à « tous les contrats de services – instantanés ou de durée – qui n'impliquent pas un rapport de subordination du prestataire de travail et qui ne portent pas sur le résultat du travail »[328]. Dans ce type de relation juridique, le mandataire s'engage à rendre au mandant un service, lequel s'étend à « toute espèce d'activité »[329]. A ce titre, il constitue un outil juridique particulièrement intéressant pour les administrations qui souhaitent recruter du personnel pour l'exécution de tâches spécifiques ou ponctuelles.

Cela étant, pour pouvoir effectivement parler de contrat de mandat présente, le contrat doit présenter **deux aspects**. Le premier aspect concerne la **spécificité du contrat de mandat** par rapport à d'**autres types de contrats dont il est proche**, à savoir le contrat d'entreprise et le contrat de travail :

- Par rapport au **contrat d'entreprise**, le contrat de mandat impose une obligation de moyen au mandataire. Celui doit tout faire pour atteindre le résultat espéré, mais il ne peut être tenu responsable s'il n'y arrive pas. En revanche, le contrat d'entreprise requiert du prestataire de livrer un résultat. Pour déterminer si le contrat relève du mandat ou du contrat d'entreprise, on aura égard au contenu du contrat. Dans le cas d'un contrat d'entreprise, la promesse du débiteur porte sur le résultat que les parties attendent du contrat. Le contrat d'expertise va être régi par les règles du contrat de

---

[324] BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, p. 57.

[325] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 24.

[326] SÄGESSER, Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG : vom 21. März 1997, 1e éd., Stämpfli, 2007, art. 57 N 15.

[327] Le recours à des prestataires externes peut aussi se concrétiser dans un contrat de location de services. Dans le cas du contrat de mandat, il a toutefois été démontré, dans une étude de cas effectuée au niveau fédéral par le Contrôle parlementaire de l'administration, que dans 72% des cas, il s'agissait de « pseudo-mandats » en raison d'un lien de subordination entre le mandant et le mandataire, lien de subordination contraire à l'esprit des art. 394 et ss CO. Voir Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3348.

[328] CR-CO I, WERRO, Intro. art. 394 - 406h N 7.

[329] CR-CO I, WERRO, art. 394 N 4.

mandat ou par celles du contrat d'entreprise selon que le résultat de la prestation peut être objectivement constater[330]. En l'absence de conventions claires entre les parties, il faut alors déterminer si le résultat attendu est l'objet du contrat. « L'expert qui promet un rapport technique (...) s'engage à exécuter un ouvrage au sens de l'article 363 CO »[331], alors que celui qui promet de rendre un service s'engage au sens de l'article 394 CO.

- Par rapport au **contrat de travail**, dans le cadre du contrat de mandat, le débiteur de l'obligation ne se trouve pas dans un lien de subordination envers le créancier. Ce lien de subordination, présent dans le contrat de travail, constitue toutefois un élément délicat à évaluer. Le Tribunal fédéral tient compte d'autres critères comme la rémunération, l'autonomie économique et la durée[332].

Le second aspect concerne les **obligations spécifiques qui pèsent sur le mandataire**. A ce sujet, il faut retenir que le Code des obligations impose une obligation de « bonne et fidèle » exécution à charge du mandataire (art. 398 CO). Cette expression vise deux obligations distinctes : l'obligation de diligence et l'obligation de fidélité. La première requiert du mandataire de mettre en place les moyens d'action nécessaires pour atteindre le résultat voulu des parties. La seconde exige que le mandataire s'abstienne de tout conflit d'intérêts avec le mandant. La portée de ces obligations est toutefois sujette à controverses sur des points spécifiques :

- Ainsi, il est également déduit du contrat de mandat une **obligation de discrétion** laquelle requiert du mandataire une obligation de garder le silence concernant les faits dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité. Le rattachement de cette obligation à celle de diligence ou de fidélité est discutée dans la doctrine. Retenons ici qu'elle impose au mandataire une obligation générale de ne pas révéler des faits dont il a eu connaissance dans le cadre de l'exercice de sa mission, obligation dont l'étendue et la portée peuvent par ailleurs varier selon les circonstances du cas[333].
- L'**obligation de fidélité** requiert que le mandataire **évite tout conflit entre ses intérêts personnels et ceux de son mandant**. Cette obligation vaut non seulement dans le cas où la prestation présente un intérêt personnel pour le potentiel mandataire, mais aussi si elle est susceptible d'intéresser un autre mandant. La jurisprudence admet toutefois une exception lorsque le mandataire a reçu l'autorisation des mandants ou qu'il a été vérifié qu'il n'y avait pas de risques de conflits d'intérêts[334].

Dans le cadre de l'exécution de tâches publiques, le recours à des personnes externes par le biais d'un contrat de mandat est pratiqué depuis plusieurs décennies dans le domaine de

[330] ATF 127 III 328, JdT 2001 I 254.
[331] CR-CO I, WERRO, art. 394 N 25.
[332] CR-CO I, WERRO, art. 394 N 27.
[333] CR-CO I, WERRO, art. 398 N 22.
[334] CR-CO I, WERRO, art. 398 N 29.

l'administration publique. Eu égard à l'exigence de légalité, cela a conduit le législateur a adopté des dispositions légales spécifiques. Ainsi, en droit fédéral, la **Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997** (LOGA) prévoit la possibilité pour l'administration fédérale de recourir à des consultants externes[335]. Le recours aux consultants externes a donné lieu à une modification de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA) le 21 août 2002[336]. La nouvelle disposition prévoit que « les départements et la chancellerie fédérale se donnent chacun un règlement d'organisation. Ce règlement peut notamment fixer : (...) d. le recours de groupements ou d'offices à des consultants externes »[337].

Dans le cas qui nous occupe, l'administration cantonale fribourgeoise dispose d'une base légale pour pouvoir recourir à des mandataires externes. Celle-ci se trouve dans l'**art. 64 de la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001** (LOCEA-FR), qui concerne la gestion de projets[338]. En vertu de cette disposition, « [d]es groupes de travail et autres structures appropriées peuvent être institués au sein de l'administration afin d'assurer la planification, le pilotage et la réalisation de projets déterminés; ils peuvent comprendre des experts ou expertes externes et des personnes représentant les milieux extérieurs concernés » (al. 1) ; dans ce contexte, « l]e Conseil d'Etat veille à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens matériels et du personnel nécessaires; ces projets doivent faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des milieux intéressés » (al. 2). C'est donc dans ce contexte qu'en **février 2015, le Conseil d'Etat a chargé le SdE** – sur proposition de la DEEF[339] et, indirectement, du SdE[340] – de mettre en place le GT, avec la permission expresse de recourir à un mandataire externe[341].

---

[335] Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA ; RS 172.010), en particulier art. 57 al. 1 LOGA.

[336] Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA ; RS 172.010.1).

[337] Art. 29 al 1 lit. d OLOGA, RO 2002 2827.

[338] Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; RSF 122.0.1).

[339] Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse au postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3).

[340] Courriel de M. [redacted] à M. [redacted] du lundi 23 février 2015, 13:00 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19) ; ce fichier documente des discussions entre le Conseiller d'Etat de l'époque [redacted] et le directeur du SdE [redacted] concernant la formulation de la note de février 2015 au Conseil d'Etat.

[341] Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3) : « Proposition - Le Conseil d'Etat est invité à : 1. Prendre acte de la présente note ; 2. Mandater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire, le SdE constituera un groupe de travail incluant les services concernés de l'Etat et pourra avoir recours à un mandataire externe. »

Il faut ici signaler qu'indépendamment de la base légale, le recours à des prestataires externes a donné lieu à des développements importants au niveau fédéral, dans le cadre de la **réorganisation des commissions extraparlementaires**, lors de la réforme de 2008[342]. Le Conseil fédéral a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait « en l'occurrence aussi bien de commission ad hoc (commission d'experts) que de spécialistes individuels »[343]. Dans son rapport « Faire la lumière sur les mandats d'études ou de conseils confiés par la Confédération à des experts externes », le Conseil fédéral a toutefois précisé les **activités qui rentrent dans le cadre d'un mandat**. Il s'agit en l'occurrence des missions de « conseils », des « études scientifiques, expertises, analyses », ou encore un « mandat de conseil en matière politique »[344].

4.2.2. Le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts

L'intérêt public constitue un deuxième principe constitutionnel[345]. Ce devoir de respecter l'intérêt public lie toutes les autorités étatiques, y compris l'administration publique[346], et ce tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans le canton de Fribourg[347]. Il s'agit d'une **notion indéterminée**, aux contours flous et changeants[348]. Cette incertitude est liée au fait que dans un Etat démocratique, « il appartient de manière générale au processus politique de concrétiser cette notion, ce qui signifie qu'il revient par principe à l'organe législatif

---

[342] La réforme des commissions extraparlementaires n'a pas évacué la question des consultants externes, laquelle a donné lieu à une succession d'échanges entre la Commission de gestion du Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Voir le rapport produit en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage, 13 octobre 2006, FF 2007 1561). Pour les rapports subséquents, voir Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3317 s ; Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381.

[343] Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381, p. 3385.

[344] Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, p. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

[345] L'art. 5 Cst. susmentionné précise également que « [l]'activité de l'État doit répondre à un intérêt public » (art. 5 al. 2 Cst.). De manière analogue, l'art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.-FR ; RSF 10.1) prévoit que « [t]oute activité de l'État (...) répond à un intérêt public ».

[346] Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 159 s.

[347] Art. 4 Cst.-FR ; voir art. 56 al. 1 Loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1) : « Le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité. »

[348] Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 161 ; CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 73.

compétent de porter le jugement de valeur (*Wertung*) en vertu duquel tel ou tel besoin social est ou n'est pas considéré qualifié d'intérêt public »[349].

Ce processus reste toutefois soumis à un **cadre juridique**, qu'il convient de prendre en compte dans la définition de l'intérêt public[350], y compris le respect des droits fondamentaux et des autres principes régissant l'activité de l'Etat, ou encore des exigences procédurales applicables, telles que la publicité du processus législatif.

Le principe de l'intérêt public a des implications sur le processus de **mise en balance des intérêts** qui a lieu en amont d'une prise de décision par l'administration publique, et tel qu'il intervient notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Comme l'explique Schindler, il revient à l'administration de mettre en balance les intérêts en présence, un processus qui comprend nécessairement un élément discrétionnaire ; pour ce faire, il ne convient pas pour l'administration publique de se couper entièrement des intérêts extérieurs, mais plutôt de faire en sorte que ces divers intérêts puissent être pris en considération de manière appropriée[65].

La **législation spéciale** fixe parfois un cadre plus précis pour la mise en balance de ces intérêts. On peut par exemple mentionner l'art. 6 de la Loi fédérale sur la protection de la nature, concernant l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral. Par ailleurs, comme l'explique Dubey, « [v]u la quantité et la diversité des intérêts publics en jeu, le législateur soumet parfois l'accomplissement de certaines tâches étatiques, respectivement la coordination de certaines tâches étatiques à des méthodes de pondération d'intérêt intégrées ou complexes, comme celle de la planification (cf. p.ex. art. 2 LAT; art. 44a LPE) ou celle de la coordination formelle et matérielle (cf. en part. art. 25a LAT). »

Il est par ailleurs possible d'identifier certains **critères permettant de considérer qu'un comportement ou processus contrevient à l'intérêt public** (définition négative). Pour Schindler, il existe un **conflit d'intérêts contraire à l'intérêt public** dans deux cas de figure principaux, à savoir ceux impliquant des intérêts personnels des agents publics, et ceux impliquant des intérêts privés ou particuliers[351]. En dehors de ces hypothèses, il convient de noter que l'administration publique est en droit de « poursuivre activement certaines tâches spécifiques avec un certain degré de partisanerie », tant qu'elle n'ignore pas certains intérêts

[349] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

[350] CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

[351] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 163.

de manière systématique et de manière incompatible avec les tâches qui lui ont été confiées, lesquelles sont susceptibles de varier d'une autorité administrative à l'autre[352].

La question du respect de l'intérêt public entraîne donc, par opposition, celle de **conflits d'intérêts**, laquelle est elle aussi une **notion évolutive**. Certains comportements de l'administration publique qui, par le passé, étaient considérés comme admissibles, ne le sont plus aujourd'hui, tel que le fait pour l'administration publique de donner la préférence à des entreprises locales dans le cadre de l'octroi de marchés publics, et ce en raison de l'émergence de nouveaux intérêts (publics), comme « le libéralisme du marché et la protection des fonds publics »[353] (sur le droit des marchés publics, voir en outre *infra*, 4.2.3).

Comme le conflit d'intérêts est l'opposé du respect de l'intérêt public, la **prévention** du premier est importante. Or, en Suisse, le déploiement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts souffre d'une série de **limites structurelles**, à savoir l'absence du statut général de fonctionnaire public, l'offre limitée de formation des membres des autorités publiques en matière de conflits d'intérêts, ainsi qu'une grande proximité entre l'administration publique et les administrés. La doctrine ajoute qu'en Suisse, dans « une démocratie participative orientée vers l'autonomie politique (self-government) », l'administration publique jouit d'une plus grande marge de manœuvre en matière de prévention des conflits d'intérêts[354], ce qui n'est pas sans risque pour la sauvegarde de l'intérêt public[355].

Comparativement aux autres pouvoirs, l'administration publique est soumise à des exigences moins élevées que celles qui s'appliquent au pouvoir judiciaire[356] (lequel est tenu à un devoir

---

[352] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 164.

[353] « Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a commune to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 161.

[354] « In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 176.

[355] Comme le précise Dubey, « confier sans réserve à des organes de l'Etat le soin de définir l'intérêt public, lequel est justement censé orienter et guider son activité, c'est évidemment courir le risque que les individus qui composent ces organes décrètent leurs intérêts personnels ou catégoriels comme étant d'intérêt public » (CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 74).

[356] Voir aussi la réponse du Conseil d'Etat fribourgeois à M. Thierry Gachet : « Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. En règle générale, les prises de positions qui s'inscrivent dans l'exercice normal

strict d'indépendance et d'impartialité), quoique plus élevées que celles qui concernent le pouvoir législatif (qui est soumis à des obligations moindres en matière de récusation[357], lorsqu'elles existent[358]). Uhlmann identifie **différentes exigences juridiques applicables à l'administration publique** :

- Elle doit être **impartiale**. Comme l'explique l'auteur, « [c]ette obligation fait partie intégrante du droit à un traitement égal et équitable devant les instances administratives (art. 29 al. 1 Cst.[359]). Le degré requis n'est certes pas le même que pour l'indépendance des juges ; mais les intérêts personnels des collaborateurs impliqués ou une proximité relationnelle particulière avec une partie sont en tout cas exclus »[360].
- Elle doit respecter **l'égalité de traitement** (art. 8 Cst.). Cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux situations devant être considérées comme semblables[361].
- Elle est tenue à un **devoir de neutralité** en vertu des **droits fondamentaux**. On peut par exemple mentionner, en lien avec l'art. 27 Cst. (liberté économique), l'art. 94 Cst., en vertu duquel « [l]a Confédération et les cantons respectent les principes de la liberté économique » (al. 1), les dérogations à ce principe devant être impérativement « prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons » (al. 4). Comme le précise Uhlmann, « [d]ans le domaine économique, la Constitution fédérale établit donc un devoir de neutralité strict de la part de l'État »[362].

---

des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative. Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer de manière neutre le droit de prendre une décision sur le litige qui leur est soumis, Elles portent simultanément une responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système ; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. » (Conseil d'Etat, réponse au courrier de M. [redacted], Eoliennes - plan directeur – Groupe E, 18 juin 2021 ; Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse [redacted]_planification éoliennes, p. 3).

[357] Voir p.ex. les art. 56 ss de la Loi sur le Grand Conseil du canton de Fribourg du 6 septembre 2006 (LCG ; RSF 121.1).

[358] Au niveau fédéral, les parlementaires ne sont pas tenus à un tel devoir de récusation (voir art. 11 al. 3 Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10) a contrario), sauf dans des cas exceptionnels, p.ex. lors de l'exercice de la haute surveillance (voir l'art. 11a LParl).

[359] Pour le canton de Fribourg, voir art. 29 al. 1 Cst.-FR.

[360] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 212 s.

[361] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 213 s.

[362] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 214.

- Elle est tenue à un **devoir de réserve**, même si elle est subordonnée au pouvoir exécutif et donc à une instance politique[363]. L'administration publique n'est cependant pas tenue à une neutralité stricte et peut par exemple s'exprimer en faveur ou en défaveur d'un objet[364].
- Elle est, en vertu du principe de la légalité (*supra*), liée à des **exigences de neutralité découlant de la Constitution et de la loi**, notamment lorsque l'administration est amenée à exercer sa liberté d'appréciation[365].

Dans le **canton de Fribourg**, les obligations concernant le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts ont été concrétisées par différentes dispositions légales. Celles-ci sont plus classiques et s'inscrivent dans trois domaines du droit qui, comme le souligne Schindler, contribuent à la prévention de conflits d'intérêts : le droit de la fonction publique, le droit de l'organisation de l'Etat et le droit de procédure[366]. Cette logique régulatoire de prévention du conflit d'intérêts est celle que l'on retrouve dans le droit cantonal fribourgeois :

- L'art. 66 de la **Loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1)** concerne les avantages injustifiés, il dispose qu'« [i]l est interdit au collaborateur ou à la collaboratrice de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre pour lui ou elle ou pour autrui des avantages en relation avec son activité. Les dispositions du code pénal sont en outre réservées ». L'art. 67 LPers-FR relatif aux activités accessoires prévoit que « [l]e collaborateur ou la collaboratrice ne peut avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter son activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel il ou elle est rattaché-e ». L'art. 70 LPers-FR prévoit que « [l]es articles 21 à 25 du code de procédure et de juridiction administrative sont applicables à la récusation du collaborateur ou de la collaboratrice ».
- La **Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR)** précise les principes régissant l'activité de l'**administration cantonale**. Selon l'al. 1 de l'art. 44 LOCEA-FR (Principes généraux), « [l]'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente ». L'art. 55 LOCEA-FR prévoit que « [l]es Directions et les unités administratives agissent de manière

---

[363] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 218 ss.

[364] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 220.

[365] UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 217 s.

[366] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 169 ss. Quant au droit pénal, également mentionné par Schindler, celui-ci relève du droit fédéral ; voir en particulier les art. 322ter ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0).

opportune et rationnelle, en respectant les principes de l'intérêt public, de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire » (al. 1) et qu'elles « sont gérées de façon à atteindre leurs objectifs et utilisent à cet effet leurs ressources de manière optimale; en outre, elles orientent leurs prestations vers les attentes des destinataires de celles-ci » (al. 2).

- Enfin, en matière de **droit de procédure**, le Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA-FR) est notamment applicable au Conseil d'Etat et aux organes de l'administration cantonale (art. 2 al. 1 lit. a CPJA-FR), mais aussi aux « particuliers et [aux] organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public » (art. 2 al. 1 lit. d CPJA-FR). Conformément à l'art. 8 CPJA, consacré aux principes généraux, « [l]'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers » (al. 1); dans ce contexte, elle observe les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (al. 2). Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle se fonde « sur des critères objectifs et raisonnables » (art. 9 al. 1 CPJA-FR). L'art. 21 CPJA-FR concerne les motifs de récusation.
- A noter qu'en lien avec le droit de procédure, Schindler mentionne aussi la **législation spéciale**, p.ex. celle qui existe en matière de marchés publics ou en matière de protection de l'environnement[367] (sur le droit des marchés publics, voir *infra*, 4.2.3).

Ces réponses juridiques, aussi utiles soient-elles, présentent des limites au regard du cas précis qui nous occupe. Elles ne traitent pas de l'hypothèse du mandataire externe, comme c'est le cas des dispositions de la **LPers, laquelle ne s'applique pas aux « personnes qui sont liées à l'Etat par un contrat de mandat ou par un contrat de collaboration de droit public », ces personnes étant « soumises aux dispositions du code des obligations ou aux dispositions spécifiques de droit public » (art. 3 al. 5 LPers-FR)**. Les autres dispositions n'apportent pas plus de solutions. Ainsi, **le CPJA-FR ne s'applique notamment pas aux actes internes de l'administration (art. 5 al. 1 lit. a CPJA-FR).**

Cela étant, la problématique de la réglementation des conflits d'intérêts en Suisse a donné lieu à d'autres développements qu'il convient de relever ici. On peut par exemple mentionner le **Rapport du 19 août 2021 de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne**, intitulé **« Recours à des expertes et des experts externes »**[368]. La Commission de gestion (CGes) y formule notamment les observations et recommandations suivantes :

---

[367] SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University Press, 2012, p. 173 s.

[368] Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, https://www.rrgr-

- « **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers :** la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats :** lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.
- **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle :** (...) il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale. »[369]

En outre, une logique de prévention axée sur une approche fondée sur la détection du risque a été mise en œuvre au sein de certaines instances au **niveau fédéral** :

---

service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf, consulté le 27 octobre 2023.

[369] Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, p. 3, https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf, consulté le 27 octobre 2023.

- En réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011), le **Rapport du Conseil fédéral de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**[370] met en exergue le lien entre de tels mandats et les exigences découlant du droit des marchés publics (*infra*, 4.2.3).
- Le **Rapport de 2014 sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale**[371] de la Commission de gestion du Conseil des Etats adresse six recommandations au Conseil fédéral, à savoir :
  1) la définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours aux collaborateurs externes ;
  2) l'introduction et la mise en œuvre d'une procédure de contrôle ;
  3) la clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes ;
  4) une meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics ;
  5) l'amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel ;
  6) l'application systématique du CSP [contrôle de sécurité relatif aux personnes] et la connaissance du résultat avant l'entrée en service.
- Le règlement de la **Caisse fédérale de pensions PUBLICA**[372] prévoit, à art. 13 concernant la compliance[373], que « [l]es liens d'intérêt qui pourraient porter atteinte à l'indépendance doivent être déclarés aux instances de décision concernées avant toute prise de décision » (al. 1). Cette obligation s'applique aux employés de PUBLICA, mais aussi aux « conseillers, conseillères et mandataires qui ne sont pas employés par PUBLICA, pour autant qu'ils soient impliqués dans les processus de décision de PUBLICA » (al. 2).
- Le chapitre 3 du **« Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens » établi en 2016 par l'OFEN** concerne des « propositions d'optimisation des pratiques dans une approche par les différentes actions »[374]. **Il propose notamment**

---

[370] Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

[371] Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale du 7 octobre 2014, FF 2015 3311. A ce sujet, voir aussi Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329.

[372] HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique*, Schultess, 2019, p. 225 § 581.

[373] Règlement concernant la compliance du 23 août 2012, https://publica.rokka.io/dynamic/noop/39453a8c89f625e58204a29c564fa27b28792f67/compliance-reglement-f.pdf.

[374] OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467, p. 21 ss.

d' « informer » et, à cet égard, recommande aux cantons de « [r]ecourir à un mandataire indépendant du développeur pour assurer la démarche participative dans le plan directeur cantonal »[375].

4.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Le dernier enjeu juridique identifié dans le cadre de cette étude concerne la question du droit des marchés publics.

Il faut commencer par rappeler que comme l'Etat n'a pas toujours **les services et les biens à disposition,** il peut se trouver face à l'alternative du *make or buy*. L'Etat choisit alors l'option qui lui est préférable[376], laquelle peut donc impliquer le recours à des personnes ou entreprises de l'économie privée pour réaliser différents types de tâches[377]. Du point de vue du droit administratif général, l'acquisition de services (mais aussi de fournitures) est alors considérée comme une **activité auxiliaire**, mais nécessaire, de la tâche étatique et ne nécessite pas de base légale[378] (concernant le principe de la légalité, voir *supra*, 4.2.1). Le **fondement constitutionnel de l'activité principale** permet de justifier cette activité accessoire de l'Etat[379]. Concrètement, cela signifie par exemple que la réalisation d'études ou d'expertises peut être effectuée par l'Etat ou par des prestataires externes, pour autant qu'elle puisse être reliée à la réalisation d'une tâche publique principale.

En l'occurrence, eu égard au cas qui nous occupe, il faut noter que dans son **Rapport de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**[380] (*supra*, 4.2.2), le Conseil fédéral rappelle clairement que le recours à des mandataires externes est soumis à la loi sur les marchés publics.

A cet égard, et comme cela a déjà été mentionné, l'Etat qui entend entrer en relation contractuelle avec un tiers pour la réalisation d'une construction ou l'acquisition de fournitures ou de services est déjà tenu par le **cadre constitutionnel**. Il doit agir dans le respect de l'égalité entre les concurrents et en tenant compte de l'offre la plus avantageuse pour les finances publiques (art. 27 et 94 Cst.). Ces principes directeurs découlent du fait qu'en collectant l'impôt, il est attendu de l'Etat qu'il gère les dépenses publiques avec

---

[375] OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467, p. 22.

[376] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, p. 29 § 68 ; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, p. 238 § 704.

[377] TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif,* 2e éd., Schulthess, 2018, p. 76 § 222.

[378] TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., Stämpfli, 2014, p. 138.

[379] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, p. 32, § 74.

[380] Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

parcimonie. Par ailleurs, tenu par le principe de l'égalité de traitement et l'ordre économique libéral, l'Etat doit assurer l'égalité des chances entre les concurrents et choisir ensuite celui qui est le plus pertinent pour l'exécution de la prestation.

En outre, le droit des marchés publics fixe plus précisément les **conditions de passation de marchés de la part de l'Etat, lesquels doivent être organisés dans le respect du libre marché**[381], sous réserve des marchés exemptés par la loi[382]. Il vise l'ensemble des contrats passés par les pouvoirs publics avec des soumissionnaires (privés) portant sur l'acquisition de fournitures, de constructions ou de services[383]. Ces contrats peuvent concerner le recrutement de consultants pour améliorer la méthode de gestion de l'Etat, un système informatique, ou encore pour préparer un plan pour un nouveau musée[384]. Sont soumis à la réglementation des marchés publics l'administration centrale (départements, offices, services ou encore unités administratives), les entités décentralisées ainsi que les entités de droit privé chargées d'une activité relevant de l'administration publique[385].

En l'occurrence, vu le **cadre temporel de la présente étude**, le **droit des marchés publics pertinent est celui antérieur aux réformes de 2019**. Plus précisément, les marchés publics conclus au niveau cantonal ou communal, et conformément à la répartition des compétences[386], étaient alors régis par l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994 ou aAIMP)[387], auquel s'ajoute la législation sur les marchés publics du canton concerné. Ainsi, le canton de Fribourg avait adopté la Loi sur les marchés publics du 11 février 1998[388], ainsi que le Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998[389].

---

[381] Art. 94 Cst. ; Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI ; RS 943.02).

[382] Les accords internationaux et l'AIMP prévoient la non-application du droit des marchés publics dans des cas spécifiques comme des marchés acquis gratuitement ou encore des marchés dont la passation mettrait en danger l'ordre public ou la sécurité publique. La jurisprudence a également ajouté les cas de marchés dits in-house, quasi in-house et in-state.

[383] TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

[384] TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

[385] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, p. 44 § 110 ss.

[386] ATF 130 I 156 (163).

[387] Accord intercantonal de 1994 sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994; RSF ; RSF 122.91.2). L'AIMP 1994 est entré en vigueur le 21 mai 1996 dans le canton de Fribourg. Il a été révisé le 15 mars 2001 ; la version révisée est entrée en vigueur dans le canton de Fribourg le 28 janvier 2003. L'AIMP a été mis à jour le 15 novembre 2019 ; le canton de Fribourg a adhéré au nouvel AIMP du 15 novembre 2019 (Accord intercantonal de 2019 sur les marchés publics du 15 novembre 2019 (AIMP 2019 ; RSF 122.91.3) par la loi du 1er février 2022 et il est entré en vigueur le 1er janvier 2023.

[388] La Loi sur les marchés publics du 11 février 1998 (RSF 122.91.1) a fait l'objet d'une modification le 8 novembre 2002. La réglementation de 1998 a été révisée à l'occasion de l'adoption de la Loi sur les marchés publics du 2 février 2022 (LCMP ; RSF 122.91.1), entrée en vigueur le 1er janvier 2023. Cette dernière législation est complétée par le règlement sur les marchés publics du 12 décembre 2022 (RCMP ; RSF 122.91.11).

[389] Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998 (RMP ; RSF 122.91.11).

Le **droit des marchés publics** applicable aux marchés cantonaux est directement inspiré des dispositions de droit international applicables ainsi que de la Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994[390]. De manière générale, le droit des marchés publics vise à garantir les principes d'égalité de traitement des soumissionnaires et d'impartialité dans l'adjudication, de proportionnalité, de transparence de la procédure et du droit de recours contre les procédés d'adjudication[391]. Il **distingue quatre types de procédure**[392] : la procédure ouverte[393], la procédure sélective[394], la procédure sur invitation[395] et la procédure de gré à gré[396].

La **procédure de gré à gré** permet à un adjudicateur de conclure un marché avec un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres[397]. Elle peut être utilisée dans certaines conditions, par exemple lorsqu'aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ou lorsqu'un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché, ou encore pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et lorsqu'il n'existe pas de solution de rechange adéquate[398]. Le recours à cette procédure ne dispense toutefois pas l'adjudicateur du respect des principes en matière de marchés publics, notamment pour ce qui est de la transparence. En outre, s'il y recourt, il doit aussi respecter les valeurs seuils fixées à l'annexe 2 de l'aAIMP[399]. En l'occurrence, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré est fixée à 150'000 CHF hors TVA[400].

La **détermination de la valeur d'une prestation de services** à acquérir par l'Etat est de la responsabilité de l'adjudicateur, lequel est tenu par le principe de bonne foi[401]. Cela signifie

---

[390] Cette réglementation a été remplacée par la Loi fédérale sur les marchés publics du 21 juin 2019 (LMP ; RS 172.056.1), entrée en vigueur le 12 janvier 2022.

[391] L'aAIMP indique encore d'autres principes généraux, comme la renonciation à des rounds de négociation, le respect des conditions de récusation (lequel se retrouve dans l'exigence d'impartialité), le traitement confidentiel des informations, l'égalité de traitement entre hommes et femmes ou encore les conditions de travail.

[392] Art 13 al. 1 et a. 2 aLMP ; art. 17 LMP ; art. 12 aAIMP.

[393] Art. 14 aLMP ; art. 18 nLMP ; art. 12 al. 1 a aAIMP.

[394] Art. 15 aLMP ; art. 19 nLMP ; art. 12 al.1 b aAIMP.

[395] Art. 20 nLMP ; art. 12 al. 1 b^{bis} aAIMP.

[396] Art. 16 aLMP ; art. 21 nLMP ; art. 12 al. 1 lit. c aAIMP ; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^{e} éd., Schulthess, 2018, p. 79 §227.

[397] Art. 12 al, 1 lit. c aAIMP.

[398] Art. 9 aRMP.

[399] Art. 7 al. 1bis aAIMP. Le même principe est également prévu dans le cadre de la Loi fédérale sur les marchés publics.

[400] Les valeurs seuil pour les marchés de service varient selon la législation applicable. Au niveau fédéral, la valeur seuil pour les marchés de service est fixée à 230'000 CHF, sans la taxe sur la valeur ajoutée (art. 6 al. 1 b aLMP). Les valeurs seuil n'ont pas été réévaluées dans le cadre de la révision de 2019. Voy. Annexe 2, AIMP du 25 novembre 1994 et AIMP du 15 novembre 2019.

[401] Art. 5 al. 3 Cst. ; DI CICCO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics : le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schultess, 2022, N 290 ; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^{e}

qu'un adjudicateur « (...) ne saurait choisir une méthode une méthode d'évaluation conduisant à une estimation trop faible de la valeur d'un marché déterminé (...), dans l'intention d'éviter l'application des règles du droit des marchés publics »[402]. Tel peut être le cas par exemple si l'autorité décompose « une acquisition projetée en de nombreux éléments ou lots, ce qui lui permet de rester en-dessous des valeurs seuil fixées pour des marchés pris individuellement »[403]. Le droit suisse des marchés publics consacre explicitement l'interdiction de subdiviser le marché afin d'éluder les dispositions légales applicables[404].

Le dépassement des seuils constitue une « question épineuse dès lors qu'il est difficile de savoir à l'avance quelle sera exactement l'ampleur finale du marché considéré »[405]. Le Tribunal administratif fédéral considère ainsi que « le pouvoir adjudicateur est en droit de se tromper, aussi longtemps qu'il est de bonne foi »[406]. A son sens, « il ne l'est certainement pas s'il sait à l'avance que la prestation adjugée ne suffira pas pour réaliser le projet escompté mais qu'il s'y tient afin de rester en dessous des seuils »[407]. C'est donc l'**estimation préalable par l'adjudicateur** qui est déterminante pour apprécier si le seuil est atteint, et non la valeur qui ressort de la décision d'adjudication[408]. L'adjudicateur devra présenter des raisons objectives[409].

La jurisprudence a précisé les éléments à prendre en compte dans la détermination de la valeur. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral avait indiqué qu'il s'agit, dans le cas d'un marché de travaux, de prendre en compte le lien économique ou technique entre eux[410]. Par analogie, la doctrine a considéré qu'il fallait aussi apprécier la notion de **connexité matérielle et juridique entre les différentes prestations** dans les autres types de marché. Cette interprétation se retrouve également dans la jurisprudence et a été reprise dans le nouveau droit des marchés publics[411]. Dès lors, il s'agit d'apprécier les faits dans chaque cas concret,

---

éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398 ; TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, Böb-94, art. 7 N 2.

[402] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2e éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398.

[403] POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1e éd., Stämpfli, 2014, p. 138 § 218.

[404] Signalons ici que la nouvelle réglementation sur les marchés publics a précisé la règle dans l'art. 15 al. 3 1ère phrase LMP et AIMP en indiquant que pour l'estimation de la valeur d'un marché, « l'ensemble des prestations à adjuger ou des rémunérations qui sont en étroite relation d'un point de vue matériel ou juridique doivent être prises en compte ».

[405] TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

[406] TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4 ; TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

[407] TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

[408] TAF B-2278/2008; TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4.

[409] TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, BöB-1994, art. 15 N 11.

[410] TAF B-579/2015 (19.03.2015) ; TAF B-913/2012 (28.03.2012) ; TAF B-6837/2010 (15.03.2011).

[411] TAF B-3260/2019 (03.10.2019) : « si un adjudicateur adjuge plusieurs marchés de construction pour la réalisation d'un ouvrage, leur valeur totale - et non pas la valeur de chaque marché individuellement - est déterminante pour apprécier si la valeur seuil pour les marchés de construction est atteinte (Bauwerkregel) (cf. ATAF 2009/18 consid. 2.4 et réf. cit. ; arrêt du TAF B-913/2012 précité consid. 4.2.1 et réf. cit. ; voir ég. sur ce

et le principe administratif de la bonne foi doit permettre de dire si des prestations ont entre elles un lien de connexité tel qu'elles constituent en réalité un même marché[412]. Pour le Tribunal administratif fédéral, « des prestations sont en étroite relation par exemple lorsqu'elles ne peuvent être raisonnablement acquises indépendamment l'une de l'autre, en particulier parce qu'elles remplissent le même but, qu'elles doivent être accomplies par la même personne ou qu'une répartition des responsabilités n'est pas souhaitable (...) »[413].

La **révision du droit des marchés publics, opérée en 2019,** a apporté plusieurs développements substantiels sur le plan du choix du soumissionnaire et de la transparence. Ainsi, le choix déterminé par l'offre économiquement la plus avantageuse a été remplacé par l'offre la plus avantageuse[414] ; le critère de qualité a été mis sur pied d'égalité avec le prix[415]. Le dispositif en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption a également été renforcé. Ainsi, il est explicitement prévu que l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale[416], mais aussi prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption[417], ou encore veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure[418].

Le renforcement de la lutte contre la corruption, notamment au moyen d'une transparence accrue, a notamment été traduit dans la nouvelle réglementation fribourgeoise. Ainsi, l'art. 6 du RCMP dispose qu' « afin de vérifier que les soumissionnaires remplissent les conditions de participation et satisfont aux critères d'aptitude », l'adjudicateur peut exiger certaines preuves[419]. Il peut encore demander aux soumissionnaires de soumettre une déclaration sur l'honneur ou une attestation de respect concernant des règles de comportement visant à prévenir la corruption[420].

---

point Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, FF 2017 1695, spéc. 1767) ».

[412] ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, p. 82.

[413] TAF B-3260/2019 (03.10.2019).

[414] Art. 41 nAIMP.

[415] Art. 29 nLMP, art. 29 nAIMP. La nouvelle loi fédérale ajoute d'autres critères comme l'adéquation, les délais, la valeur technique, la rentabilité, les coûts du cycle de vie, l'esthétique, le développement durable, la plausibilité de l'offre, les différents ou encore les compétences techniques (art. 29 al. 1 nLMP).

[416] Art. 11 lit. a LMP, art. 11 lit a AIMP.

[417] Art. 11 lit. b LMP, art. 11 lit. b AIMP.

[418] Art. 11 lit. c LMP, art. 11 lit. c AIMP.

[419] Art. 6 RMP.

[420] Annexe 1 art. A1-1, a) 5, RMP.

5. ANALYSE

5.1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur l'attribution d'un **mandat externe** par l'administration fribourgeoise à la société ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (*supra*, 1.).

Comme mentionné (*supra*, 3.2.2.d.), ennova SA a été mandatée pour les **tâches** suivantes :

- la rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens (premier contrat de mandat du 14 janvier 2016) ;
- des activités de coordination d'autres mandataires ainsi que la participation à des réunions avec différentes parties prenantes (soit les services de l'administration cantonale ainsi que des mandataires externes) (avenant du 25 avril 2016) ;
- l'élaboration du catalogue des sites non retenus (second contrat de mandat du 26 février 2017).

Il s'agit par conséquent d'un cas d'**externalisation d'une tâche publique** (sur cet aspect et les enjeux de gouvernance et juridiques qu'il soulève, voir *supra*, 4.1 et 4.2).

Cette section procède à l'analyse proprement dite du cas, dans le but de répondre aux questions guidant la présente étude (*supra*, 1.). Elle met d'abord en évidence les principaux problèmes soulevés par le cas (5.2), puis répond aux six questions posées (5.3).

5.2. MISE EN ÉVIDENCE DES PROBLÈMES

5.2.1. L'ENCHEVÊTREMENT D'INTÉRÊTS PUBLICS ET ÉCONOMIQUES

La politique publique en matière d'énergies renouvelables implique une **diversité d'acteurs publics et privés**. Ces différents acteurs poursuivent des finalités différentes. D'une part, l'autorité publique vise à réaliser la politique publique qu'elle s'est donnée en matière d'énergies renouvelables. L'un des instruments à sa disposition est celui de planification territoriale. Dans le cas d'espèce, cette planification est du ressort du canton. D'autre part, le projet d'installation d'éoliennes est du ressort d'acteurs économiques, qui peuvent être privés ou semi-publics. Le premier processus est de nature administrative, tandis que le second est de nature économique.

Les **intérêts poursuivis par les différents acteurs** peuvent **s'enchevêtrer**. Ainsi, une procédure de révision du plan directeur cantonal par l'autorité et un travail de prospection des sites par des promoteurs peuvent conduire à un chassé-croisé entre intérêts publics et économiques conduisant à brouiller l'intérêt public. A ce titre, dans le domaine des installations éoliennes, une telle hypothèse est même sous-entendue dans le recommandation de l'OFEV, qui souligne que lorsqu'un plan directeur ou un plan d'affectation est révisé, il est possible que

des projets d'éoliennes se trouvent à des stades très différents[421]. Dans le cas où des projets concrets sont déjà prévus dans des cantons présentant un potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne, ils pourront être intégrés dans le plan directeur en tant que « mesure dont la coordination est réglée ou en cours », en fonction de l'avancée du projet ou des études[422].

La cause de l'enchevêtrement des intérêts publics et économiques est l'**implication d'acteurs économiques ayant un intérêt direct dans la phase de planification administrative**. Ces acteurs économiques peuvent être non seulement des entreprises privées, mais aussi des entreprises publiques ou semi-publiques, telles que Groupe E / Greenwatt ainsi qu'ennova SA (sur ces acteurs et leurs caractéristiques, voir *supra*, 3.2). Du côté de l'administration publique, une telle situation peut aussi être vue positivement dès lors qu'elle sert la finalité de l'action publique, la réalisation de la politique publique et sa stratégie de mise en œuvre.

Dans le cas d'espèce, l'enchevêtrement d'intérêts est identifiable dans le chef d'ennova SA, laquelle constitue à la fois un des acteurs économiques actifs dans la politique publique de développement des énergies renouvelables dans le canton de Fribourg, mais a également développé une fonction de conseil pour assister les autorités publiques[423]. Bien qu'ennova SA ait affirmé avoir fait évoluer en 2014 son activité vers celle d'un bureau d'études, lequel a été engagé pour travailler en soutien de l'administration publique cantonale dans le cadre du processus administratif de planification territoriale, **les activités passées et futures d'ennova SA illustrent ce problème d'enchevêtrement susmentionné**. Plusieurs éléments permettent de confirmer cet enchevêtrement :

- Premièrement, ennova SA est une **société intégralement détenue par [redacted], eux-mêmes promoteurs de projets éoliens**. Par ailleurs, comme le précise la réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, « Renseignement obtenu auprès de Groupe E dans le cadre de la présente intervention parlementaire, il s'avère que les SIG et Groupe E Greenwatt ont conclu un partenariat qui a permis à Groupe E Greenwatt de prendre une part de 50 % dans le parc éolien de Montagne de Buttes (projet de 19 éoliennes initialement développé par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et actuellement pendant devant le Tribunal fédéral), ainsi qu'une même part dans le

[421] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 9, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

[422] OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1er mars 2010, p. 33, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

[423] Ainsi, ennova SA constituerait le bureau d'études [redacted], tout comme d'autres bureaux d'études sont liés à d'autres développeurs.

projet des Monts de Boveresse (projet également initié par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et figurant dans le plan directeur cantonal neuchâtelois). Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets du 'Massif du Gibloux' et de 'Côte du Glaney' inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt »[424].

- Deuxièmement, ennova SA a pris contact avec le directeur du SdE par un courrier du 30 septembre 2015 pour lui signaler que l'entreprise entendait participer au processus en vue de « **représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »[425].
- Troisièmement, ennova SA **effectuait encore des mesures de vent et n'a démonté les mâts de mesure qu'en été 2016**. Même si cette activité avait été déclarée aux autorités fribourgeoises et était donc transparente, elle relevait encore de l'activité de prospection qu'ennova SA affirme avoir cessée en 2014.
- Un quatrième point concerne les **activités passées, mais aussi futures** d'ennova SA. Bien que les représentants d'ennova SA – ainsi que l'administration publique fribourgeoise – affirment que les activités de l'entreprise se limitent à celles d'un bureau d'études, il n'en reste pas moins que les statuts de l'entreprise montrent que celle-ci peut à tout moment aller au-delà de cette mission (*infra*, 5.2.2). En effet, ces statuts mentionnent toujours, parmi les buts de l'entreprise, la construction et la promotion de projets éoliens, et pas seulement la fonction de bureau d'études. Fin 2014, juste avant la transformation d'ennova SA, des conventions de collaboration ont été signées entre la société et des communes concernant des projets éoliens, auxquelles il n'a certes finalement pas été donné suite, mais qui jettent le doute sur l'impartialité tant subjective qu'objective d'ennova SA. Même si un mandataire externe travaille de manière irréprochable et n'a pas, dans les faits, d'intérêt économique, comme le prétend d'ailleurs ennova SA[426] (impartialité subjective), les circonstances extérieures peuvent néanmoins donner lieu à une apparence de partialité sur le plan objectif. Par conséquent, il ne peut être considéré comme suffisant de souligner, comme l'ont fait le Conseil d'Etat et le SdE, qu'ennova SA « était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton **au moment où son mandat pour le PDCant a débuté**, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la

[424] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

[425] Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

[426] Voir p.ex. les propos du directeur d'ennova SA : ZANASCO Jean-Louis, *« Je ne vois pas de conflit d'intérêts »*, La Liberté, 21 décembre 2021, https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184, consulté le 31 octobre 2023. M. [redacted] mentionne notamment que du point de vue méthodologique, les travaux effectués correspondent à un « processus scientifique qu'on ne peut pas 'tordre'. »

commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué »[427] (nous mettons en évidence).

Au final, l'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques semble en partie inévitable vu les réalités du marché dans le domaine de l'énergie, mais il constitue aussi un risque du point de vue du respect de l'intéret public. S'il y a lieu de reconnaître les fortes contraintes temporelles auxquelles était soumise l'administration cantonale fribourgeoise (*supra*, 2.2.) ainsi que la faiblesse structurelle de la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire (*supra*, 4.1.), **un tel environnement exige que l'administration publique redouble de prudence**. En l'occurrence, les activités passées et futures d'ennova SA ne permettaient pas de considérer que le domaine d'activité de celle-ci était parfaitement circonscrit aux activités de planification territoriale. En recourant à ses services, l'administration prenait un risque susceptible d'affecter la confiance des citoyennes et citoyens dans l'Etat.

5.2.2. Le risque de conflits d'intérêts

En vertu des principes généraux applicables à son activité, dont le respect de l'intérêt public, l'autorité publique a pour devoir de prendre les mesures nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts (*supra*, 4.3.2). Elle doit faire en sorte que les intérêts économiques n'en viennent pas à dominer l'intérêt public, qui doit guider le processus administratif, par exemple en mettant en place des mesures de *due diligence*.

Les conflits d'intérêts doivent être évités non seulement dans le chef de l'administration publique, mais aussi dans celui de ses **mandataires externes**. C'est ce que souligne d'ailleurs le Conseil d'Etat dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « Dans l'attribution d'un mandat par un service de l'Etat, il revient à ce dernier de s'assurer des compétences du mandataire et de sa capacité à fournir un travail de qualité, respectueux des principes éthiques et déontologiques imposés par la situation, en conformité avec la législation en vigueur. »[428]

A ce titre, le processus d'attribution de deux mandats à ennova SA, les conditions d'exécution ainsi que l'exécution proprement dite de ces mandats montrent que **la question du risque de conflit d'intérêts a été thématisée**. Toutefois, **l'étude des pièces ne permet pas de dire que cette question a fait l'objet d'une analyse exhaustive** permettant de garantir l'absence de

[427] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[428] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

conflits d'intérêts présents ou futurs, et ce tant au stade de l'attribution des mandats (*infra*, a.) qu'à celui de leur exécution (*infra*, b.).

a. Au stade de l'attribution des mandats

Dès la première séance du GT a été évoquée l'idée d'adopter une approche participative en incluant toutes les parties prenantes dans le domaine de la politique de développement des énergie renouvelables. Parmi ces parties prenantes a été mentionné **Groupe E / Greenwatt**. Le SdE ne proposait pas d'en faire un membre à part entière du GT, mais de l'inclure en qualité d'observateur.

Les échanges qui ont suivi montrent qu'**un risque de conflit d'intérêts avait été identifié par certains membres du GT concernant Groupe E / Greenwatt**. Il convient à ce titre de rappeler les réserves émises par [redacted] et le SNP concernant l'implication de Greenwatt proposée par le SdE, ainsi que leur remarque que dans d'autres projets similaires, un(e) juriste avait été associé(e) aux travaux[429]. Ces préoccupations ont été communiquées au SdE une première, puis une deuxième fois par le SNP, qui a demandé que son intervention soit communiquée aux autres membres du GT. Sur la base des pièces, il apparaît que la thématique a été évoquée de manière générale en séance du GT, sans toutefois que les suggestions expressément formulées par le SNP soient discutées de manière approfondie[430].

Dans la communication qui a eu lieu d'abord entre le SdE et le SNP, puis entre le SdE et le reste du GT, les préoccupations exprimées par le SNP ont été écartées au motif que **Greenwatt ne serait pas intégré au GT proprement dit, ni mandaté directement**, et que si nécessaire, **le GT mandaterait les bureaux recommandés par Greenwatt** :

- Voir p.ex. l'e-mail de [redacted] du 8 septembre 2015 à [redacted], où [redacted] figure en copie : « So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind »[431] ;
- Voir aussi l'e-mail de [redacted] du 24 septembre 2015 au GT : « Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten Teil am Donnerstag 1.10.15. über ihre Projekte und externe Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat geben, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu

[429] Courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] et M. [redacted] du vendredi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 54 s). Voir aussi: courriel de Mme [redacted] à M. [redacted] du lundi 14 septembre 2015, 08:44 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 24).

[430] Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

[431] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen. »[432]

Il en va de même pour le Conseil d'Etat qui, dans ses réponses à différents instruments parlementaires, répète « qu'aucun mandat n'a été attribué à la société Groupe E Greenwatt SA, ni à aucune autre entité, pour la réalisation des parcs éoliens dans le canton »[433].

Si le GT n'a finalement pas intégré Greenwatt comme observateur, ses membres ont reçu, lors de la deuxième séance du GT, un de ces représentants, Monsieur [redacted]. La présentation annexée et les propos repris au PV montrent que [redacted] **a solidement recommandé des bureaux d'études, dont ennova SA**.

Le **choix d'ennova SA** a été justifié ultérieurement dans une note rédigée par [redacted], lequel indique que « [p]our le GT, il était important qu'il puisse d'une part être accompagné de **mandataires neutres** disposant de compétences avérés dans leurs domaines respectifs, et disposés à fournir un travail soutenu durant plus d'une année. D'autre part, le GT avait besoin des services d'un spécialiste/expert ayant une vision large sur l'ensemble des travaux à réaliser et doté d'une grande compétence à planifier un parc éolien »[434]. Cependant, **aucun élément figurant dans les PV des séances du GT ou dans d'autres documents du dossier de l'époque** ne permet d'indiquer qu'avant toute attribution de mandat, il y ait eu une **discussion concernant les critères que devrait satisfaire le mandataire externe** qui accompagnerait les travaux du GT. En outre, les pièces du dossier **ne permettent pas d'identifier**, à travers des mesures concrètes, une **démarche de *due diligence*** menée par le GT ou par le SdE pour s'assurer au préalable de l'indépendance de ces bureaux d'études, et spécialement d'ennova SA.

Cela étant, les réponses du Conseil d'Etat à divers instruments parlementaires font référence, dans le cadre du contrat de mandat d'ennova SA, à la **clause de confidentialité** (mesure prise par l'administration) ainsi qu'à la **déontologie des mandataires** (mesure relevant du

---

[432] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted], M. [redacted], M. [redacted], M. [redacted], Mme [redacted], M. [redacted], Mme [redacted] et M. [redacted] du jeudi 24 septembre 2015, 11:25 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 22).

[433] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-160, Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause, 28 juin 2021, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Voir aussi : « Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que le PDCant n'attribue aucun mandat à la société Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à aucune autre organisation, pour la réalisation de parcs éoliens en lien avec les périmètres qui y sont définis. » Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-186, Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes, 14 septembre 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

[434] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mandataire lui-même). A titre d'exemples, il convient de citer les extraits suivants de prises de position du Conseil d'Etat. Ces extraits mentionnent des mesures qui, selon le Conseil d'Etat, ont permis à l'administration publique de s'assurer de l'indépendance d'ennova SA (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « La société Ennova œuvre en tant que bureau d'études depuis 2014. A ce titre, il convient de souligner qu'en Suisse il n'existe que quelques bureaux qui ont suffisamment d'expérience et d'expertise dans le domaine de l'éolien et capables de répondre aux attentes du GT dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Le mandataire choisi devait également avoir la capacité de mettre à disposition du GT aussi bien une personne ayant suffisamment d'expérience qu'une personne qui soit disponible durant toute la durée du mandat. **D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur.** Ledit service a aussi été tenus informés qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques. **D'autre part, le contrat passé entre le SdE et la société Ennova spécifiait explicitement que : 'Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail. La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.'** »[435]
- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-475 : « Concernant les mandataires, **ceux-ci ont clairement un devoir de déontologie et se doivent toujours de respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** S'agissant spécifiquement du bureau d'études Ennova SA, celui-ci était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton au moment où son mandat pour le PDCant a débuté, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué. »[436]
- Ibid : « **Quant à la question de savoir si le fait d'avoir mandaté un bureau dont l'actionnariat est en main d'une société ayant des relations avec un développeur**

[435] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

[436] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

> **actif dans le canton, et/ou que ce même bureau soit mandaté par ce développeur pour des études hors du canton, présenterait un éventuel conflit d'intérêt**, le Conseil d'Etat renvoie également à sa réponse à la question 2021-CE-115 des députées Solange Berset et Antoinette de Weck, ainsi qu'à sa réponse de la question précédente. Celles-ci rappellent en effet la nécessité, pour les services de l'Etat, de pouvoir s'entourer de spécialistes. **Elles relèvent aussi que le cadre des études a été très précisément fixé, qu'il revient auxdits services de vérifier en détails les analyses effectuées, que les études ont été rendues publiques et, finalement que tous les bureaux mandatés ont devoir de déontologie et doivent respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats**. »[437]

Les éléments pointés dans les extraits précités mettent certes en lumière les mesures prises. **Celles-ci ne suffisent toutefois pas à assurer l'impartialité du mandataire**. Une clause de confidentialité, par exemple, ne permet pas à proprement parler de limiter les conflits d'intérêts et de garantir qu'un mandataire externe agira dans l'intérêt public. Elle vise à éviter que les informations circulent en dehors de la sphère dans laquelle elles sont partagées (la planification territoriale), mais ne garantit pas que le mandataire ne tente pas d'influencer le processus à travers les informations qu'il apporte. Il convient aussi de relever que le second mandat attribué à ennova SA prévoit que la clause de confidentialité sur les informations recueillies durant le mandat peut être levée par l'administration[438]. Enfin, dans un courrier du 22 octobre 2015 adressé à ennova SA, le SdE précise que « l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt, fait également partie des interlocuteurs du canton. **Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »[439] (nous mettons en évidence).

En outre, les réponses du CE montrent un **choix délibéré de travailler avec une organisation qui avait une expertise et des informations passées dans le domaine du développement éolien**. Le Conseil d'Etat indique que l'administration publique « s'est assuré[e] de l'indépendance de la société Ennova »[440]. Ici encore, **aucune pièce ne permet d'établir qu'une réflexion approfondie ait été menée sur des mesures organisationnelles permettant d'assurer une étanchéité d'informations** entre les activités d'expertise et les potentielles autres activités de l'entreprise. De plus, si le Conseil d'Etat souligne que les mandataires ont un « devoir de déontologie », il n'en précise ni la nature, ni l'ancrage juridique/contractuel.

---

[437] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[438] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2 : « Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, sans autorisation préalable du mandant. »

[439] Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17.

[440] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

Ultérieurement, [redacted] a indiqué que « **les spécialistes dans ce domaine ne sont pas légion en Suisse** principalement en raison du peu d'éoliennes implantées. De plus, certains d'entre eux étaient impliqués dans les projets en cours dans le canton. C'est pourquoi, dans un premier temps, le SdE a approché [redacted] pour connaître l'intérêt du bureau à poursuivre les études menées jusqu'en 2014 »[441]. Celui-ci aurait décliné au motif qu'il estimait qu'il fallait une connaissance précise de canton, ainsi que faute de disponibilité[442]. Le SdE aurait donc poursuivi son travail de prospection en « [prenant] des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »[443]. Le directeur du SdE mentionne, dans sa note rédigée ultérieurement, **plusieurs autres bureaux d'études** et explique ensuite le choix de mandater ennova SA de la manière suivante : « Parmi les bureaux qui ressortaient et avec lesquels le SdE a pris contacts, certains auraient encore dû s'associer avec un spécialiste s'agissant notamment des analyses de mesures de vents (par ex. [redacted]), d'autres étaient encore actifs dans le canton (par ex. [redacted] qui travaillait pour Groupe E, [redacted] pour [redacted], ou encore [redacted] qui était aussi un développeur). Il ressortait finalement les bureaux [redacted], qui a décliné, et Ennova. »[444] Selon [redacted], **tous ces bureaux ont donc été écartés, sauf ennova SA, qui était liée [redacted] et qui apparaissait alors comme la candidate idéale**[445]. Toutefois, **sur la base des pièces, la décision de mandater ennova SA ne paraît pas avoir fait l'objet de discussions approfondies au sein du GT.**

Enfin, concernant les **autres bureaux qui ont travaillé sous la coordination d'ennova SA**, il faut rappeler que ceux-ci sont également explicitement cités lors de la présentation de [redacted] devant le GT, laquelle indique que « Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées », mais que « [p]our des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires

[441] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[442] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[443] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[444] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).
[445] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que nous »[446]. En outre, pour ce qui est de ces autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan), la note rédigée par le chef du SdE précise que « la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées à quelques dizaine de milliers de francs »[447], et décrit ces autres mandataires comme étant des bureaux connus de l'administration[448]. Eu égard aux pièces et aux éléments indiqués par le directeur du SdE, le choix des autres mandataires n'a pas plus donné lieu à discussion au sein du GT, d'autant plus que ces bureaux étaient connus de l'administration.

Cela étant, à la différence des autres bureaux, ennova SA joue un rôle clé, puisqu'elle assure une activité de coordination de l'ensemble des autres mandataires.

Au vu de ces éléments, **une attitude de prudence aurait dû être adoptée et conduire à opérer a priori une analyse des risques liés aux activités ambivalentes d'ennova SA, ainsi qu'à une discussion approfondie au sein du GT et en accord avec la hiérarchie du SdE**.

En effet, la simple comparaison de plusieurs éléments permet de révéler la dissonance entre ce que l'entreprise dit faire et ce qu'elle peut faire.

Ainsi, **d'un côté, ennova SA a ultérieurement affirmé qu'elle avait réorienté ses activités depuis 2014**. Ainsi, l'entreprise, dans un e-mail du 5 septembre 2022 adressé au Grand Conseil, indique dans l'historique qui figure en pièce-jointe que « Depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les [redacted], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. »[449] Par ailleurs, « Contrairement à ce que laisse [sic] entendre les opposants à l'éolien, ennova ne pouvait exercer strictement aucune influence pouvant conduire à des résultats à son bénéfice, à celui du [redacted] ou à celui de tiers. (Et même si ennova avait pu exercer une quelconque influence, la société n'aurait eu strictement aucun intérêt à le faire. »[450]

---

[446] Annexe du procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 296).

[447] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[448] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[449] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[450] Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 2, pièce-jointe dans un courriel de M. [redacted] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du

D'un autre côté, les **statuts d'ennova SA de 2012**[451] indiquent que la société poursuit les buts suivants :

- « Identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques et administratifs;
- recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables;
- acheter et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables;[452]
- activer des crédits pour y parvenir;
- dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique – en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables – rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information;
- construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables »[453].

Enfin, le **site internet d'ennova SA (état au 9 octobre 2023)** indique encore que l'entreprise se définit simplement comme une « entreprise spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse » et indique que, « [d]étenue à 100% par les [redacted] depuis mai 2014, ennova observe une attitude fidèle à leurs principes et orientations »[454]. A cet égard, elle fait également état des projets éoliens en cours de développement ainsi que des anciens mandats réalisés par la société dans les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Tessin, Lucerne et Argovie[455].

Il ressort **de ce qui précède** que si, au regard de ses activités dans le canton de Fribourg, ennova SA a pu être perçue comme une « société (...) [qui] œuvrait en tant que bureau

---

lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

[451] A la date de la finalisation de la présente étude, soit en octobre 2023, cette version n'était plus formellement en vigueur, quoique le but statutaire d'ennova SA indiqué dans la nouvelle version du 24 février 2017 est pratiquement identique.

[452] Signalons ici qu'en 2017, les statuts ont été légèrement modifiés. L'entreprise peut ainsi dorénavant « Acheter, *prendre des participations, créer* et vendre des sociétés ou des projets se rapport à l'utilisation d'énergies renouvelables » (nous mettons en évidence).

[453] Art. 2 Statuts de ennova SA du 1er juin 2012, https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfisFile?id=735995300000064531012.

[454] Site d'Ennova SA, Accueil, ennova SA | Développement de projets éoliens | Fribourg, consulté le 5 septembre 2023.

[455] Site d'Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, https://www.ennova.ch/prestationsetreferences, consulté le 6 septembre 2023.

d'études depuis 2014 » (selon la formulation utilisée par le Conseil d'Etat)[456], la consultation de ses statuts enregistrés au registre du commerce et de son site internet auraient montré qu'**ennova SA est instituée pour des activités qui vont au-delà de la simple réalisation d'études sur le potentiel éolienne**[457].

b. Au stade de l'exécution des mandats

Le **Conseil d'Etat**, dans ses réponses à divers instruments parlementaires, a **souligné l'influence limitée d'ennova SA** et le fait que c'était bien le GT qui pilotait le processus (les passages figurant en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Ainsi, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, le Conseil d'Etat explique que « si la société Ennova avait certes un rôle important dans ce dossier, **celui-ci n'était de loin pas déterminant**. En effet, tous les membres du GT ont été très impliqués dans les études réalisées par les mandataires, et c'est finalement lui qui a validé tous les documents et chaque étape de la planification éolienne jusqu'à son inscription dans le PDCant. »[458]
- De même, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que « la responsabilité des travaux entrepris revient toujours à l'Etat et à ses services, qui ont le devoir de les vérifier en détails, selon leurs domaines de compétences. **Les entreprises mandatées n'interviennent nullement dans le processus de vérification.** Dès lors, les critères ayant été clairement définis par la Confédération dans sa Conception éolienne suisse et repris par le GT pour l'attribution du mandat, **les mandataires n'avaient pas latitude pour exercer une quelconque influence les avantageant ou avantageant une entreprise tierce.** A noter également que toutes les études ont été rendues publiques pratiquement dès leur achèvement, et elles n'ont jamais pu être contestées par des éléments tangibles. Par ailleurs, les nombreuses séances d'information, notamment à l'intention des communes, organisées dans plusieurs endroits du canton, lors de la phase de consultation du PDCant, contenaient un volet particulier sur la planification éolienne.

[456] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

[457] Voir pourtant la déclaration de [redacted] devant la commission de gestion du Grand Conseil, séance du 1er avril 2022 : « à noter qu'ennova est un bureau d'étude, pas un développeur-investisseur comme Greenwatt. Il n'avait pas d'autres fonctions que celle d'un bureau d'étude. » (Classeur « Document divers », Commission de gestion, Extrait_fr_PV_CFG_01-04-2022, p. 9).

[458] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

> Finalement, il est à noter que les études, le thème éolien et les fiches de projets du PDCant ont été validés par les autorités fédérales. »[459]

Quant au rapport explicatif de 2017, il mentionne que « [p]our l'évaluation de certains critères, **le groupe de travail a confié les travaux à différents mandataires coordonnés à chaque étape par le représentant du service compétent participant au groupe de travail.** Ces mandataires exercent sur le territoire cantonal et en connaissent ainsi parfaitement toutes les spécificités. **Les autres critères ont été déterminés par le groupe de travail.** »[460]

Cela étant, si les études nécessaires à la préparation de la révision du volet éolien ont impliqué un travail régulier et structuré du GT, qui rassemblait les différents services de l'Etat, il n'en reste pas moins que les pièces du dossier laissent apparaître qu'**ennova SA** est intervenue à trois niveaux distincts.

Premièrement, ennova SA a assumé la **fonction de coordinatrice du processus.** Cela a impliqué la coordination des différents mandataires externes, laquelle s'est notamment traduite dans une correspondance entre ennova SA et les autres mandataires ainsi que dans l'envoi des factures de ces mêmes mandataires à ennova SA, qui les transférait au SdE.

Deuxièmement, **elle a proposé la formulation des critères d'identification des sites.** Dans ce cadre, l'entreprise a déterminé, ou du moins a pu influencer de manière significative, la méthodologie utilisée en vue de la désignation des sites[461]. Au moins certains de ces choix méthodologiques permettent d'orienter le processus de planification. A cet égard, il faut noter que plusieurs **questions d'ordre méthodologique** ont donné lieu à des discussions entre ennova SA et les membres du GT[462]. Il convient de citer, à titre d'exemple, l'extrait suivant, tiré d'un e-mail envoyé à Madame [redacted] le 8 février 2016 par Monsieur [redacted] concernant le site du Schwyberg, dans le cadre de débats concernant l'ajout d'un critère touristique, ajout auquel le représentant d'ennova SA n'est pas favorable : « Concrètement, [le site du Schwyberg] risque de ne pas être si bien classé si on l'évalue avec les critères retenus... »[463]. En outre, certains choix méthodologiques ont été critiqués par plusieurs organisations dans le cadre de la consultation publique menée en avril

---

[459] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[460] Voir Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 47 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 51).

[461] Voir le rapport intermédiaire qui contient une grille de synthèse des groupes de critères. La méthodologie est aussi proposée par le mandataire (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 56 s).

[462] Voir p. ex. Courriel de M. [redacted] à M. [redacted] du vendredi 18 mars 2016, 15:47 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 86). Voir aussi courriel de M. [redacted] (Service des forêts et de la faune) à M. [redacted] du jeudi 19 mai 2016, 16:32 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 37 s).

[463] Courriel de M. [redacted] à Mme [redacted] du lundi 8 février 2016, 10:14 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 92).

2016 en lien avec l'évaluation des critères (critiques qui se mêlent en partie à des reproches concernant le prétendu manque d'indépendance et d'inclusivité du processus). On peut mentionner, à titre d'exemples, les extraits suivants :

- Extrait de la prise de position du [redacted] : « Il faut noter que les critères en question ont peu fait l'objet d'études scientifiques approfondies. Il est dès lors nécessaire, pour chaque site envisagé, une étude très sérieuse soit faite, aussi bien au niveau du milieu naturel que de l'impact des machines sur la faune indigène et/où de passage. Ces études doivent être menées par des instituts publics d'une neutralité éprouvée et ayant à disposition les instruments techniques et scientifiques adéquats. L'expérience faite au Schwyberg est particulièrement claire à ce propos. »[464]
- Extrait de la prise de position d'Helvetia Nostra: « Il nous n'est [sic] pas clair comment ces critères d'évaluation ont été composés par le SdE du Canton de Fribourg. Nous estimons la mise à disposition du rapport relative indispensable pour une évaluation complète des critères d'évaluation. »[465]
- Plusieurs organisations demandent que certains critères soient considérés comme des critères d'exclusion (ce qui a une influence majeure sur la pesée d'intérêts) ; voir p.ex. la prise de position de l'ASPO/BirdLife[466].
- La prise de position de Sauvez les Préalpes reproche un « manquement grave » au GT en raison de l'absence de prise en compte des impacts sur l'économie régionale et le tourisme, et dénonce les intérêts privés en cause[467].
- La prise de position de l'association Vents contraire relève ce qui suit : « Encore faut-il que le potentiel éolien soit évalué correctement et par un institut neutre. (...) [N]ous trouvons étonnant que des associations environnementales telles que BirdLife Suisse, [redacted], ProNatura ou autres ne fassent pas partie du groupe de travail. Votre groupe de travail endosse une grande responsabilité dans les études qu'il va mener et dans ses choix de sites. Une plus large participation aurait été intéressante. »[468]

A ce sujet, le GT a certes organisé une **séance d'information publique** qui a eu lieu en avril 2016. Dans ce contexte, à travers une **consultation publique**, il a donné la possibilité à

[464] [redacted], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [redacted], 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [redacted], p. 3).

[465] Helvetia Nostra, Prise de position de Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, p. 13).

[466] ASPO-BirdLife, Prise de position d'ASPO-BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [redacted], p. 6.

[467] Sauvez les Préalpes, Prise de position de Sauvez les Préales: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préales, p. 9).

[468] Vents contraires, Prise de position de Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, p. 12).

différents acteurs de prendre position sur les différents critères. Toutefois, **les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des discussions que le GT aurait menées ensuite, et ce tant concernant la séance elle-même que les retours obtenus par le biais de la consultation**. S'il y a lieu de souligner que le SdE / GT s'est toujours exprimé en faveur d'une approche participative, il demeure néanmoins que les pièces du dossier ne livrent pas suffisamment d'éléments pour conclure que le processus de mise en balance des intérêts (préparé par le GT et effectué ensuite par le Conseil d'Etat) ait été équilibré.

Enfin, troisièmement, ennova SA a été **directement chargée de rédiger les rapports publiés au nom du GT.** C'est elle qui, sur mandat du SdE (2016), a rédigé le rapport explicatif publié en 2017, rapport qui explique la démarche de planification de l'administration publique[469]. Ce rapport place le GT au centre du processus décisionnel et souligne l'objectivité du processus[470] ainsi que le souci du GT d'agir dans l'intérêt public[471], tandis qu'ennova SA y est présentée comme ayant assumé un simple rôle de coordination[472]. De manière analogue, le Guide de planification des parcs éoliens (2017) mentionne en exergue les mandataires, dont ennova SA, chargée de la « coordination générale », tandis que la « rédaction et conception » du rapport est attribuée à M. [redacted], président du groupe de travail[473]. Les extraits suivants d'un e-mail envoyé par [redacted] (ennova SA) au GT le 12 août 2016 au sujet du rapport explicatif suggèrent toutefois une autre démarche[474] :

- « [Le rapport explicatif] a été rédigé de telle manière à ce que le lecteur comprenne que le GT s'est approprié le processus. Il a été 'écrit' de la main de Monsieur [redacted], Président du Groupe de Travail » ;
- « [J]'ai traité les retours de participation des 20 acteurs externes (communes, ONG, associations...) et leur proposition de pondération comme si cela avait été intégré dans les choix du GT... Je dis avoir fait une moyenne des 20 acteurs + 5 services du GT, et

[469] Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif).

[470] Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 60 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 64).

[471] Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 77 : « Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ces derniers, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même titre que ceux émis par les 5 services représentés au sein du groupe de travail. Cette démarche transparente a donc eu pour but d'harmoniser l'ensemble des résultats, sans pondération quelconque sur les intérêts de certains acteurs plus que d'autres et ce, pour l'intérêt commun » (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 83).

[472] Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. III (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 3).

[473] Service de l'énergie, Guide de planification des parcs éoliens, mai 2017, p. 3 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, État de Fribourg - SdE - Guide de planification des parcs éoliens).

[4/4] Courriel de M. [redacted] à notamment M. [redacted], Mme [redacted], M. [redacted], M. [redacted] et M. [redacted] du vendredi 12 août 2016, 17:38 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 25).

établi le classement des sites en conséquence... Ce n'est pas totalement faux (mais pas complètement vrai...) puisque les mêmes sites ressortaient distinctement dans la moyenne GT d'une part et des acteurs externes d'autre part, mais dans un ordre un peu différent » ;

- « A la 'justification' du fait que nous sélectionnons 6 sites en définitive, cumulant plus de 280 Gwh/an (175% des objectifs éoliens 2030). Le lecteur attentif pourra alors se poser des questions sur cette justification un peu 'bancale' (...) Si on ne maintient au 160 Gwh/an, seuls les 3 premiers sites seraient nécessaires. Voir donc la justification proposée et la consolider si besoin ».

Dès lors, l'affirmation d'une autonomie limitée des mandataires, dont ennova SA, et d'un pilotage proactif par le GT, ne ressort pas de la lecture des pièces du dossier. S'il est vrai que le GT a validé les rapports et travaux du mandataire, il demeure que c'est avant tout ennova SA, en tant que coordinatrice des mandataires externes et rédactrice des rapports de synthèse, qui a effectué le pilotage des études proprement dit. Du fait de l'étendue de ses missions confiées dans le cadre de l'exécution du mandat et de sa quasi-omniprésence aux séances internes du GT et avec d'autres acteurs, ennova SA disposait d'une marge de manœuvre qui lui permettait d'exercer une influence sur le contenu de la planification.

En résumé, les éléments à disposition des autrices de la présente étude ne permettent pas de conclure que l'administration publique aurait agi proactivement pour éviter des conflits d'intérêts. Les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier l'existence d'un mécanisme formalisé visant à prévenir les conflits d'intérêts de mandataires externes dans le canton de Fribourg, ni des mesures concrètes de *due diligence* ou encore contractuelles que le GT aurait prises dans ce but.

5.2.3. Le droit des marchés publics

La réglementation sur les marchés publics aujourd'hui en vigueur prévoit explicitement que dans le cadre de la procédure de passation, l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale[475], prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption[476], et veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure[477]. Ces principes ne figuraient pas dans le droit des marchés publics de 1994 applicable au moment de l'attribution du mandat à ennova SA (conclusion du premier contrat de mandat le 14 janvier 2016 ; sur ce cadre juridique, voir *supra*, 4.2.3) ; toutefois, les collectivités publiques étaient déjà astreintes à respecter les principes généraux de non-discrimination et d'égalité dans la

[475] Art. 11 lit. a LMP.
[476] Art. 11 lit. b LMP.
[477] Art. 11 lit. c LMP.

concurrence[478]. Elles étaient **tenues de respecter les règles de procédure d'adjudication, et tout particulièrement en matière de détermination de la valeur du marché**.

Dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, l'administration a eu recours à divers mandataires qui ont assumé différentes tâches[479]. Parmi ces acteurs, ennova SA a été mandatée à deux reprises par le SdE, et son premier contrat de mandat, conclu en 2016, a donné lieu à un avenant, lequel a été dépassé à deux reprises (*supra*, 3.2.2). Pour rappel, l'adjudication d'un contrat en procédure de gré à gré est légale si la valeur du marché est inférieure au seuil de 150'000 CHF hors TVA (voir *supra*, 4.2.3).

En l'occurrence, **les pièces du dossier permettent d'identifier différents arguments sur la base desquels l'administration publique justifie son choix d'opter pour une procédure de gré à gré**, à savoir une action publique à l'avant-garde dans le domaine de l'éolien (la Confédération n'avait pas encore adopté sa conception éolienne) et une pression à agir vite, le fait que le candidat « idéal » pour ce mandat, [redacted], qui avait travaillé antérieurement avec l'administration, ne souhaitait et ne pouvait pas réaliser un nouveau mandat[480] et, enfin, le besoin de travailler avec des personnes qui connaissaient le terrain[481].

Tous ces arguments ont toutefois été formulés après l'attribution – et même l'exécution – des contrats de mandat attribués à ennova SA. **Les pièces du dossier et notamment les PV du GT, lequel avait évoqué en début de processus la question des marchés publics, ne permettent pas de documenter qu'une telle analyse ait été opérée préalablement à l'octroi des mandats.**

En lien avec la **décision d'opter pour une procédure de gré à gré**, il convient également de mentionner les éléments suivants (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices de ce rapport) :

- Dans une présentation faite par [redacted] (Conseiller d'Etat à la tête de la DEEF), [redacted] (chef du SdE) et [redacted] (cheffe du SeCA) à la Conférence des

[478] Art. 27 Cst. ; LMI ; art. 15 al. 1 LMP (1994).

[479] Les prestataires et types d'activités sont les suivants : ennova SA (analyse, coordination, rédaction), Atelier 11a (analyse), L'Azuré (analyse), Urbaplan (analyse), [redacted] (analyse), [redacted], [redacted] (analyse), brunomüller Coaching + Beratung (soutien administratif), Juvet Consulting (rédaction), [redacted] (communication), [redacted] (communication). Sous réserve de [redacted], toutes les prestations exécutées ont donné lieu à rémunération.

[480] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[481] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit) ; DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

préfets le 14 juillet 2022[482], les « slides en back up » mentionnent que dans le cadre de la révision du volet éolien du plan directeur cantonal, au vu du délai « très court » et de l'ampleur de la tâche de planification, «**[u]ne procédure aux marchés publics pour chaque mandat et chaque étape aurait juste rendue impossible l'atteinte de l'objectif** »[483].

- Dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat a indiqué que « [s]i le canton et les communes devaient, dans l'ensemble de leurs activités, se limiter à n'octroyer des mandats de planification qu'à des bureaux spécialisés n'ayant pas eu d'activités avec des entreprises œuvrant dans le canton ou ne pouvant plus être mandatés à futur par des entreprises allant être actives dans le canton, **plus aucun bureau d'études ne travaillerait pour des collectivités publiques**. Dans ce sens, pour éviter tout éventuel conflit d'intérêts potentiel, **il aurait fallu se tourner vers un bureau d'études hors de la Suisse, ce qui était juste irréaliste** : manque de connaissances du terrain (territoire, géographie, environnement, nature et paysage, faune, etc.), manque de connaissances des bases juridiques relationnelles et organisationnelles entre la Confédération, les cantons et les communes notamment. »[484]

Dans la note rédigée par [redacted], ce dernier indique encore ce qui suit :

- « [L]es bases de la planification n'étaient pas encore définitivement arrêtées au niveau fédéral » et « certains critères cantonaux devai[en]t encore être approuvés par le COPIL du PDCant, et/ou être discutés avec les acteurs fribourgeois concernés par la planification ». Par conséquent, « **il était impossible d'attribuer dès le début du projet un mandat global de spécialiste/expert, ni d'attribuer au départ du projet les autres mandats spécialistes sectoriels**. C'est pourquoi, le projet s'est déroulé par étapes, avec à la fin de chaque étape un point de situation, la description de la suite à réaliser pour l'étape suivante et l'attribution des travaux y relatifs. »[485]
- « Les bureaux Atelier 11a et l'Azuré **figuraient comme référence en Suisse romande, voire en Suisse, et œuvraient déjà pour le canton (SNP, SEn, SFF), les communes, les organisations environnementales ([redacted], Pro Natura, [redacted],...) et les**

[482] DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

[483] DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Préfets_14-07-2022_avec backup).

[484] Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

[485] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 4 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

> **développeurs.** S'agissant du mandat d'urbanisme à Urbaplan, ce bureau effectuait déjà des travaux de planification territoriale pour la DAEC et il tombait sous le sens de le mandater dans le cadre de la planification éolienne, d'autant que **le montant du mandat avait été évalué à quelques milliers de francs**. »[486]

Toutefois, à nouveau, il n'y a **pas de traces de ces éléments dans les PV ou dans d'autres documents**. Par ailleurs, si les différentes considérations susmentionnées expliquent le choix de l'administration publique de procéder sans appel d'offres, **l'urgence temporelle** (sauf celle causée par des événements imprévisibles) et **l'ampleur de la tâche de planification** ne sont toutefois **pas des critères pertinents du point de vue du cadre légal fixé par le droit des marchés publics**. En vertu de ce cadre légal, c'est avant tout la valeur du marché qui est déterminante pour déterminer s'il faut, oui ou non, procéder à un appel d'offres.

Pour rappel, l'art. 9 lit. c aRMP-FR (disposition applicable dans le cas d'espèce) prévoyait les conditions suivantes pour opter pour une procédure de gré à gré :

> « **Art. 9 Procédure de gré à gré (art. 12 al. 1 lit. c AIMP)**
> [1] L'adjudicateur peut adjuger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres, si l'une des conditions suivantes est remplie :
> a) aucune offre n'est présentée dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ou aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ;
> b) toutes les offres présentées dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ont été concertées ou ne satisfont pas aux exigences essentielles de l'appel d'offres ;
> c) un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et il n'existe pas de solution de rechange adéquate ;
> d) en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre une procédure ouverte ou sélective ;
> e) des événements imprévisibles font que des prestations supplémentaires sont nécessaires pour exécuter ou compléter un marché de construction adjugé sous le régime de la libre concurrence, le fait de séparer ces prestations du marché initial pour des motifs techniques ou économiques entraînant pour l'adjudicateur des difficultés importantes.
> La valeur des prestations supplémentaires ne doit pas dépasser la moitié de la valeur du marché initial ;
> f) les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être achetées auprès du soumissionnaire initial, étant donné

[486] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que l'interchangeabilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;
g) l'adjudicateur achète des biens nouveaux (prototypes) ou des services d'un nouveau genre qui ont été produits ou mis au point à sa demande dans le cadre d'un marché de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement original ;
h) l'adjudicateur adjuge un nouveau marché de construction lié à un marché de base similaire adjugé selon la procédure ouverte ou sélective.
Il a mentionné dans l'appel d'offres relatif au projet de base qu'il est possible de recourir à la procédure de gré à gré pour de tels marchés ;
i) l'adjudicateur achète des biens sur un marché de produits de base ;
j) l'adjudicateur peut acheter des biens à un prix nettement inférieur aux prix usuels à la faveur d'une offre avantageuse limitée dans le temps (notamment dans le cas de liquidations). (...) »

Il convient aussi de rappeler qu'en vertu de l'aAIMP, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré était fixée à 150'000 CHF hors TVA (*supra*, 4.2.3).

Concernant la **détermination de la valeur du marché**, le décompte des factures transmises par ennova SA au GT montre que les montants payés dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal étaient en dessous de la valeur seuil de 150'000 CHF hors TVA, permettant ainsi d'opter pour une procédure de gré à gré, soit sans procéder préalablement à un appel d'offres. En effet, dans le cas d'ennova SA, le montant total facturé s'élève, pour la période allant de janvier 2015 à mai 2017 (c'est-à-dire sans les frais de consultations), à 117'879,00 CHF HT.

Toutefois, comme mentionné plus haut (*supra*, 4.2.3), la valeur du marché est une question plus complexe qui ne peut pas être déterminée uniquement sur la base de la facturation finale par un acteur donné. **Il revient au pouvoir adjudicateur d'estimer au préalable la valeur du marché dans son ensemble.** Dans ce cadre, l'adjudicateur doit être de bonne foi. Il ne peut scinder l'acquisition en plusieurs lots dans le but d'éluder les dispositions légales. Par ailleurs, la scission en lots distincts n'est admise que si les prestations peuvent être clairement distinguées les unes des autres.

In casu, et comme mentionné précédemment (*supra*, 3.2.2.d. ; voir aussi *supra*, 4.2.3), **les différentes prestations effectuées par les différents mandataires externes (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) ainsi que les prestations liées aux consultations revêtaient un lien de connexité tel qu'elles constituaient en réalité un même marché.** A cet égard, en assurant une activité de coordination, ennova SA a également joué le rôle de relais dans les facturations adressées au SdE par d'autres bureaux d'études, lesquels étaient également les bureaux d'études recommandés par Greenwatt. Cette pratique renforce l'idée d'un connexité entre ces mandataires, d'autant plus que sur la base des pièces du dossier, les

autres mandataires externes impliqués dans le processus d'élaboration du volet éolien n'ont pas procédé de la même manière pour adresser leur facturation au SdE.

Par conséquent, **la valeur totale du marché est plus élevée que les montants facturés pour les prestations d'ennova SA**. Si l'on prend en compte la sous-traitance des mandats d'ennova SA à d'autres bureaux spécialisés ainsi que les prestations liées aux consultations, le mandat attribué par le SdE à ennova SA dépasse le seuil applicable de 150'000 CHF hors HTVA, raison pour laquelle **il aurait fallu procéder à un appel d'offres**. En effet, la valeur totale du marché s'élève ainsi à 190'109,50 CHF HT.

Dans ce contexte, il faut certes tenir compte de la **difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance**. Le dépassement des seuils n'est en effet pas toujours prévisible. A cet égard, la note rédigée par le chef du SdE en 2023 précise que les différents marchés avaient été évalués à quelques milliers de francs[487] : « S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs** » (nous mettons en évidence). Cependant, une telle affirmation est surprenante dès lors que l'administration disposait déjà d'un point de repère, soit le montant payé à [redacted] (*supra*, 3.2.2.a.), c'est-à-dire 99'725,00 CHF[488].

Comme mentionné plus haut, **les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que la question des marchés publics ait été étudiée de manière approfondie par le GT**. Pourtant, par courrier du 22 octobre 2015, le SdE, en réponse à un courrier d'ennova SA, annonce à celle-ci que « [d]es études d'une portée plus large devront également être réalisées (**étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours**) » (nous mettons en évidence). Le SdE ajoute que « c'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont ennova énergies renouvelables et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016 »[489].

---

[487] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

[488] Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 1-[redacted], p. 1.

[489] Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

5.3. Réponses aux questions posées

Cette sous-section répond aux différentes questions posées dans le postulat. Pour rappel, ces questions sont analysées exclusivement sous l'angle des enjeux de gouvernance et de droit public qu'elles soulèvent (*supra*, 1.).

5.3.1. Question 1 : Procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe

Concernant la première question 1 (« Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ? »), l'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de *due diligence* à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport (*supra*, 4.2.2).

5.3.2. Question 2 : Application de cette procédure dans le cas présent

Concernant la question 2 (« Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ? »), la réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

5.3.3. Question 3 : Démarches accomplies auprès de tiers

Concernant la question 3 (« Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ? »), il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau [redacted] sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »[490], avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE aurait entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

5.3.4. Question 4 : Rapport effectué par la société Garrad Hassan

[490] Service de l'énergie, Note interne de M. [redacted] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

Concernant la question 4 (« Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ? »), les pièces du dossier transmis aux mandataires ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers [redacted], [redacted], et [redacted], [redacted]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations concernant ledit rapport mentionné dans le postulat.

Par courriel du 21 août 2023, [redacted] a répondu aux mandataires que l'État de Fribourg « ne dispos[ait] pas dudit document » et « ne [savait] également pas qu'elle organisation l'a commandité (peut-être [redacted] ou l'Etat de Genève). Toutefois, si vous le souhaitez, nous pouvons volontiers procéder à quelques recherches auprès [redacted] ou/et de l'Etat de Genève afin de voir si une de ces organisations peut nous/vous la mettre à disposition. » Les mandataires ont accepté cette proposition.

Par la suite, par courriel du 5 septembre 2023, M. [redacted] a transmis aux mandataires un document PDF de 16 pages intitulé « Rapport GH du 04 octobre 2013 – note technique modèle financier – 120238-FRPR-T-01-B.pdf ». Il ressort de l'échange de courriels transféré aux mandataires par M. [redacted] que ce document a été obtenu par l'intermédiaire [redacted]. Le courriel transféré par M. [redacted] aux mandataires a été rédigé par M. [redacted] (également directeur d'ennova SA) au nom [redacted] (avec copie à [redacted]). Le contenu du courriel de [redacted], transféré ensuite aux mandataires par M. [redacted], est le suivant :

> « Bonjour Messieurs,
>
> Nous avons obtenu ce jour l'autorisation de DNV (www.dnv.com/) -société qui a intégré Garrad Hassan- pour vous transmettre le rapport d'octobre 2013 (ci-joint).
>
> En synthèse, ce rapport mentionne deux brèves conclusions concernant les CAPEX et OPEX des projets éoliens développés 'à l'époque' par ennova :
>
> Cette étude analyse les 18 projets éoliens développés à cette époque par la société ennova (voir page 4), au sein de laquelle [redacted] était minoritaire (20%).
>
> Sur ces 18 projets :
> – 7 sont dans le canton du Jura
> – 4 sont dans le canton de Vaud
> – 3 sont dans le canton de Berne
> – 1 projet pour chacun des cantons suivants : Argovie, Neuchâtel et Soleure
> – 1 pour le canton de Fribourg : « Le Châtelard » qui représente une seule des nombreuses communes (10) du grand périmètre nommé dans la planification

cantonale actuelle « Massif du Gibloux », lequel est un des sept périmètres inscrits au plan directeur cantonal

Pour ce dernier projet (indiqué dans l'historique d'ennova que je vous ai envoyé) :

Nous rappelons que, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures, depuis la reprise à la mi-2014 du 100% des actions de la société ennova par [redacted], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens. Ennova a œuvré, dès janvier 2016, en qualité de bureau spécialisé sous mandat de l'Etat de Fribourg dans le cadre de l'élaboration du thème éolien du plan directeur.

Nous rappelons également, que dans le cadre du mandat octroyé par l'Etat de Fribourg à ennova, [redacted] ont fourni, à bien plaire, les données de vent du site de [redacted]. Cet unique projet éolien de [redacted] dans le canton de Fribourg a été retiré de la planification cantonale principalement parce que les conditions de vent du site ne sont pas favorables et qu'il existe un potentiel conflit élevé avec les oiseaux migrateurs.

Nous nous tenons entièrement à disposition du Service de l'énergie et de l'IDEHAP pour toutes questions ou précisions.

Cordialement,

[redacted]
Responsable Développement éolien – Directeur ennova SA (...) [redacted] »

Dans son rapport (« Financial model technical input review »[491]), la société Garrad Hassan résume ses observations de la manière suivante :

a) Pour ce qui est des CAPEX (capital expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP

[491] Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 1.

Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions**.

- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable**. Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF. »[492] (nous mettons en evidence)

Concernant le premier point mis en évidence ci-dessus (« better prices may be obtained in the future through bidder competitions »), cette remarque suggère seulement que de meilleurs prix pourraient être obtenus par un appel d'offres, et non un manquement grave de la part d'ennova SA.

Concernant le second point mis en évidence ci-dessus (« Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable CHF 130,000/MW »), Garrad Hassan note que « [t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000 »[493]. Le rapport relève donc qu'il s'agit sans doute d'une erreur, et non d'un manquement grave de la part d'ennova SA.

b) Pour ce qui est des OPEX (operating expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance »[494]

Sur ce point, le rapport relève donc que l'estimation d'ennova SA devrait être revue à la hausse.

Sur la base de ce qui précède, ce document recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'État de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport).

Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model

[492] Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.
[493] Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.
[494] Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 16.

technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (*supra*, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5.3.5. QUESTION 5 : MARCHÉS PUBLICS

Concernant la question 5 (« Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ? »), il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre une lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [redacted]) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

5.3.6. QUESTION 6 : INDÉPENDANCE DE LA DEEF FACE À GROUPE E

Concernant la question 6 (« Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ? »), les pièces du dossier ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers le Secrétaire général de la DEEF, [redacted], et le chef du SdE, [redacted]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations sur ce fonds.

Par courriel du 21 août 2023, M. [redacted] a transmis aux mandataires les précisions suivantes :

> « Le Fonds est réglé par la loi du 12 mai 2011 instituant un Fonds cantonal de l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.4/versions/5395
>
> L'Administration des finances gère le Fonds.
>
> Le Service de l'énergie est en charge de la gestion administrative et du contrôle des engagements pris. Il fait régulièrement rapport sur la situation du fonds à l'AFin.
>
> Le Fonds et sa comptabilité sont contrôlés une fois par année par l'Inspection des finances. Un rapport est systématiquement établi et intégré au bilan de l'Etat.
>
> L'engagement des moyens financiers provenant du Fonds découle principalement de l'application de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1/art/11 et de son règlement

d'application https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1, ainsi que de décisions émanant du Conseil d'Etat, voir exceptionnellement de la DEEF.

Il est alimenté principalement par le budget de l'Etat, et par les contributions globales de la Confédération pour ce qui concerne le Programme Bâtiments. Durant la période 2012 – 2021, soit durant 10 ans, le Fonds a également été alimenté par la réaffectation, sans attribution particulière, d'un dividende extraordinaire de 3.4 mios de francs par année perçus par l'Etat sur les résultats de Groupe E. »

L'étude de ces dispositions légales[495] ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration (voir *supra*, 4.2.1. et 4.2.2.). En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgoise et plus particulièrement de la DEEF.

[495] Voir notamment les art. 3 (utilisation des montants disponibles), 4 (alimentation du fonds) et 5 (contrôle des engagements) de la Loi instituant un Fonds cantonal de l'énergie du 12 mai 2011 (RSF 770.4).

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport a permis de cerner une série d'enjeux de gouvernance et juridiques proprement dits. Leur analyse juridique a conduit à constater plusieurs problèmes et dysfonctionnements qu'il convient de **synthéthiser**, avant de suggérer quelques **recommandations** à l'attention de l'administration et du Conseil d'Etat.

Pour résumer, le **contexte** dans lequel s'inscrit l'affaire ennova SA/volet éolien est lié à deux politiques publiques : celle de l'énergie et celle de l'aménagement du territoire. Ces deux politiques intéressent aussi les milieux économiques. La politique de l'énergie est en outre particulièrement sensible pour l'Etat, puisqu'elle porte non seulement sur un bien de première nécessité pour nos sociétés contemporaires (l'électricité), mais qu'elle concerne aussi un bien économique dans un contexte de marché libéralisé. L'Etat peut donc y intervenir à un double titre : il fait office de régulateur (par le biais de ses services administratifs compétents chargés de pilotés la politique, voire de surveiller sa mise en œuvre), mais peut aussi être partie prenante (par le truchement des entreprises en main publique qui sont actives sur le marché). En outre, sur le plan régulatoire, la mise en place d'une politique publique implique de mobiliser une diversité d'instruments (lois, plans, stratégies, concepts, etc). Ceux-ci contribuent à une démarche d'anticipation et de prospection, laquelle requiert de procéder à une série ,d'analyses préalables qui peuvent porter sur des questions techniques spécifiques mais qui peut aussi nécessiter un travail de contextualisation et de pesée des intérêts recueillis grâce à un processus de type soit participatif, soit de consultation. Telle était en l'occurrence le cas dans la présente affaire, puisque le SdE avait pour mission de proposer le volet éolien qui devait s'inscrire dans le plan directeur cantonal, lui-même sujet à révision, laquelle était confiée à un autre groupe de travail.

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter sès intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales »[496]). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

[496] Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

d'elle les activités de coordination et en fixant une procédure d'évaluation rigoureuse de la qualité des études. D'autre part, une procédure de participation aurait permis aux différents groupes d'intérêts de présenter leurs points de vue, permettant alors à l'administration, dans son activité de pilotage effectif, de procéder à l'examen de la pesée des intérêts.

Enfin, sur le plan du **droit des marchés publics**, il ressort du courrier du 22 octobre du SdE à ennova SA que l'administration avait une idée suffisamment claire des tâches à accomplir, lesquelles étaient détaillées dans ce courrier[497]. De même, l'administration devait être consciente du montant qu'une telle mission pouvait impliquer, étant donné le contrat précédemment passé avec [redacted]. En outre, il est difficilement soutenable que les différentes prestations confiées aux différents bureaux d'études constituaient des prestations distinctes, eu égard à l'énumération qui en est faite dans le courrier adressé à ennova SA le 22 octobre 2015, au processus de facturation avec ennova SA comme intermédiaire, et à la recommandation directe concernant les différents bureaux faite par le représentant de Groupe E.

L'étude du cas d'ennova SA permet de mettre en lumière des problèmes organisationnels et de potentielles erreurs de jugement. De manière générale, elle montre une absence d'anticipation des risques. L'administration publique cantonale ne semble pas disposer d'un **processus général de contrôle des conflit d'intérêts**, lequel est devenu indispensable depuis la libéralisation des services publics. Dans le cadre de recours à d'expertises techniques, elle ne dispose pas non plus d'un processus d'évaluation de la qualité. En l'absence de telle procédure, et étant donné l'importance de l'enjeu de la lutte contre le réchauffement climatique et les enjeux économiques dans le domaine de l'énergie, il ne semble pas déraisonnable d'exiger une certaine prudence dans le processus de décision de l'administration lorsqu'elle entend bénéficier des compétences d'un acteur qui poursuit des intérêts économiques. Or, dans le cas d'espèce, les pièces ne permettent pas de retracer un examen approfondi permettant d'anticiper les risques (voir *supra*, 5.2.2.a., concernant la comparaison entre les déclarations d'ennova SA et les informations à son sujet disponibles publiquement, c'est-à-dire registre du commerce et site internet).

***

Au final, sur la base des éléments étudiés dans ce rapport, différentes recommandations peuvent être formulées à l'attention de l'État de Fribourg, tant du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts que de celui du recours à des mandataires externes.

Recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général :

- **Adopter un processus cartographiant en amont et de manière itérative les intérêts** concernés par le projet de l'administration (rédaction d'une directive).

[497] Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

- **Fixer une procédure de participation pour les instruments non législatifs de grande ampleur**, fixant un cadre temporel et le périmètre de la participation (rédaction d'une directive).
- **Former le personnel de l'Etat aux conflits d'intérêts** (aux formes qu'ils peuvent prendre, à leurs causes et à leurs conséquences pour l'Etat et ses collaboratrices et collaborateurs).
- **Mettre en place des mécanismes de surveillance externes pour les domaines à haut potentiel de conflits d'intérêts** et/ou valoriser les processus existants à travers des campagnes internes de sensibilisation (par exemple par une pratique de double regard ou par le biais du domaine des marchés publics).

Recommandations relatives au recours à des mandataires externes dans le cadre de l'activité interne de l'administration publique :

- **Fixer les hypothèses justifiant de recourir à des mandataires externes** (besoin d'une expertise technique et ponctuelle absente dans l'administration ; surcharge de travail dues à des circonstances externes, p. ex. plusieurs projets politiques concommittants qui mettent en tension l'activité de l'unité administrative en question ; besoin d'une intervention externe garantissant un regard indépendant).
- **Définir les conditions et modalités d'engagement** en fonction de chaque hypothèse (dans une directive interne ou à travers une modification de la LOCEA-FR).
- **Instituer une obligation de procéder à un examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts** dans le cadre du recours à des mandataires externes (principe de *due diligence*) à travers une modification du cadre légal (LOCEA-FR).
- **Mettre en place un processus du contrôle du respect de l'obligation de *due diligence*** (à travers une directive interne et des mesures organisationnelles).
- **Garantir que l'administration publique reste toujours dans le contrôle des tâches confiées** à des mandataires externes, non seulement en définissant l'objet précis de l'intervention des mandataires externes dans le contrat de mandat, mais également en définissant en interne et au préalable les objectifs poursuivis par l'administration dans le cadre de l'exécution du mandat (à travers une directive interne).
- **Rédiger des clauses types** pouvant être insérées dans les contrats de mandat portant sur les conflits d'intérêts passés, présents ou futurs ainsi que sur la question de la confidentialité des données et sur les conditions de la levée de la confidentialité[498].

***

[498] BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Schultess, 2016, p. 16.

Bericht 2024-DEEF-6

13. November 2024

—

Änderung des Energiereglements (EnR) aufgrund der Motion 2022-GC-150 (Förderung der Fotovoltaik durch Unterstützung der Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur Motion 2022-GC-150 Clément Christian / Dafflon Hubert.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 2

2 Änderung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene 2

3 Änderung des rechtlichen Rahmens auf kantonaler Ebene 2

4 Schluss 3

1 Einleitung

In der Septembersession 2023 hat der Grosse Rat eine Motion (2022-GC-150) über die Förderung der Fotovoltaik durch Unterstützung der Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch angenommen.

Die am 2. September 2022 von den Grossräten Christian Clément und Hubert Dafflon eingereichte und begründete Motion verlangt vom Staatsrat, dass in der kantonalen Gesetzgebung ein Beitrag an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vorgesehen wird, mit dem der Zusammenschluss von bestehenden Gebäuden zum Eigenverbrauch (ZEV) gefördert wird. Der Vorschlag zielt darauf ab, die Verbreitung von ZEV vor dem Hintergrund der Energiewende zu beschleunigen, indem die Eigentümerinnen und Eigentümer von den Umbaukosten teilweise entlastet werden. Denn während sich die Investitionen für die Gründung eines ZEV bei Neubauten in Grenzen halten, können sie bei bestehenden Gebäuden teurer zu stehen kommen.

2 Änderung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass der rechtliche Rahmen in Bezug auf die ZEV auf Bundesebene angepasst wurde. Das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (21.047), das nach Zustandekommen eines Referendums an der Volksabstimmung am 9. Juni 2024 angenommen wurde, erlaubt die Nutzung der Anschlussleitungen für den gemeinsamen Eigenverbrauch (lokale Elektrizitätsgemeinschaft LEG) und die virtuelle Bildung eines ZEV.

Aufgrund dieser Gesetzesänderungen wird es nicht mehr nötig sein, ein Mikronetz (Microgrid) zu bauen, um seinem Nachbarn Solarenergie zu verkaufen. Ab 2025 kann die produzierte Solarenergie auch auf einem ganzen Areal über das bestehende Verteilnetz ausgetauscht werden, etwa im Rahmen einer lokalen Elektrizitätsgemeinschaft (LEG), ohne dass besondere Investitionen nötig sind. Für die in einer LEG ausgetauschte Energie wird jedoch eine Teilgebühr für die Netznutzung erhoben.

Dies vorausgeschickt, betreffen die zusätzlichen Kosten bei einem ZEV (mit Mikronetz oder virtuell) einzig den eventuellen Einbau eines gemeinsamen Zählers. Falls ein Zähler eingebaut werden muss, können die damit verbundenen Kosten unterschiedlich ausfallen, je nach dem, ob die Schalttafel des Gebäudes noch über freie Kapazitäten verfügt oder ob eine separate Zählerzelle eingebaut werden muss. Nach Auskunft der Verteilnetzbetreiber belaufen sich die Kosten auf 1000 bis 2500 Franken.

3 Änderung des rechtlichen Rahmens auf kantonaler Ebene

Ende 2023 gab es bereits etwa 175 Zusammenschlüsse für den Eigenverbrauch (ZEV) und Verbrauchsgemeinschaften im Kanton. Aufgrund der Fotovoltaik-Strategie und der künftigen Gesetzesänderungen wird diese Zahl in den kommenden Jahren noch stark zunehmen.

Im Übrigen ist der Staatsrat der Meinung, dass die Umsetzung einer derartigen Massnahme keine Änderung des Energiegesetzes (EnGe) erfordert, sondern dass eine Änderung des Ausführungsreglements (EnR) dafür ausreicht. In der Tat bieten die Artikel 1 - «Ziel» und Artikel 23 - «Förderungsmassnahmen und Finanzhilfen» des EnGe ausreichend Spielraum für die Einführung einer derartigen Massnahme. In finanzieller Hinsicht und in Anbetracht der Anzahl ZEV im Kanton werden für die Massnahme, die dem Markt in erster Linie einen Anreiz bieten will, höchstens 100 000 Franken aus dem kantonalen Energiefonds während höchstens zwei Jahren zur Verfügung gestellt.

Aufgrund dieser Darlegungen wurde das EnR wie folgt angepasst, um auf die Motion einzugehen:

***Art. 54c** (neu)*

Unterstützung von Eigenverbrauchsgemeinschaften

[1] Förderbeiträge können gewährt werden, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Ein neuer Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) oder ein ähnliches Modell wird geschaffen.

b) Ein eigener Stromzähler wird zusätzlich eingebaut.

c) Der Zusammenschluss mehrerer Verbraucher muss mindestens ein bestehendes Gebäude einschliessen.

d) Die Leistung der Anlage oder der Anlagen muss mindestens 10% der gesamten Anschlussleistung der Gemeinschaft entsprechen;

e) Der technische Anschluss der Anlage an das Stromverteilnetz muss vom Verteilnetzbetreiber validiert werden.

f) Die Anlage muss kontrolliert und mit einem Sicherheitsnachweis im Sinne der Verordnung des Bundesrats vom 7. November 2001 über elektrische Niederspannungsinstallationen (NIV) zum Betrieb freigegeben werden.

[2] Die Finanzhilfe entspricht einem Pauschalbetrag von 750 Franken pro Eigenverbrauchsgemeinschaft.

[3] Die Massnahme gilt bis spätestens am 31. Dezember 2026 oder bis die dafür bereitgestellten Mittel aufgebraucht sind.

Für die Fördermassnahme wird das gleiche Verwaltungsverfahren angewendet wie für die Massnahmen des Gebäudeprogramms. Sie wird auch über den kantonalen Energiefonds finanziert, wobei aber das Geld ausschliesslich aus dem Budget des Staats stammt, da die Massnahme nicht durch Globalbeiträge des Bundes mitgetragen wird.

Das Fördergesuch wird online über die Website des Amts für Energie ausgefüllt. Das unterzeichnete Formular wird anschliessend an das AfE gesendet. Die Änderung des Energiereglements (EnR) wird auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Für die Umsetzung der Massnahme wird das AfE eine analytische Buchhaltung führen und wird in der Lage sein, rasch zu reagieren, falls die zur Verfügung gestellten Mittel zur Neige gehen, wie dies bereits bei der Massnahme für die Ladestationen von Elektrofahrzeugen der Fall war.

4 Schluss

—

Die unterzeichneten Grossräte haben sich auf Anfrage mit dieser Umsetzung auf Reglementsstufe einverstanden erklärt. Mit dem vorliegenden Bericht antwortet der Staatsrat auf die Motion, die der Grosse Rat am 7. September 2023 angenommen hat, und bittet den Grossen Rat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Verordnung zur Änderung des Energiereglements (Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch)

vom 13.11.2024

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **770.11**
Aufgehoben: –

Der Staatsrat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe);

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 22. August 2000 (SubR);

in Erwägung:

Der Grosse Rat hat die Motion Clément Christian / Dafflon Hubert «Förderung der Fotovoltaik durch Unterstützung des Zusammenschlusses von Eigenverbrauchern - Änderung des EnGe und seines Ausführungsreglements» (2022-GC-150) genehmigt, um den Liegenschaftseigentümerin-nen und -eigentümern einen finanziellen Beitrag an die Umbaukosten für den Zusammenschluss bestehender Gebäude zum Eigenverbrauch (ZEV) zu leisten.

Die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) ist der Meinung, dass es für die Umsetzung einer derartigen Massnahme keine Änderung des Energiegesetzes (EnGe), sondern nur des Ausführungsreglements (EnR) braucht. In der Tat reichen die Artikel 1 - Ziel und Artikel 23 - Förderungsmassnahmen und Finanzhilfen des EnGe aus, um eine derartige Massnahme einzuführen.

Auf Antrag der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 770.11 (Energiereglement (EnR), vom 05.11.2019) wird wie folgt geändert:

***Art. 54c** (neu)*

Unterstützung von Eigenverbrauchsgemeinschaften

[1] Finanzhilfen können gewährt werden, wenn die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

a) Ein neuer Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) oder ein ähnliches Modell wird geschaffen.

b) Ein eigener Stromzähler wird zusätzlich eingebaut.

c) Der Zusammenschluss mehrerer Verbraucher muss mindestens ein bestehendes Gebäude einschliessen.

d) Die Leistung der Anlage oder der Anlagen muss mindestens 10 % der gesamten Anschlussleistung der Gemeinschaft entsprechen.

e) Der technische Anschluss der Anlage an das Stromverteilnetz muss vom Verteilnetzbetreiber validiert werden.

f) Die Anlage muss kontrolliert und mit einem Sicherheitsnachweis im Sinne der Verordnung vom 7. November 2001 über elektrische Niederspannungsinstallationen (Niederspannungs-Installationsverordnung, NIV) zum Betrieb freigegeben werden.

[2] Die Finanzhilfe entspricht einem Pauschalbetrag von 750 Franken pro Eigenverbrauchsgemeinschaft.

[3] Die Massnahme gilt bis am 31. Dezember 2026 oder bis die dafür bereitgestellten Mittel aufgebraucht sind.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

Der Präsident: J.-P. SIGGEN
Die Kanzlerin: D. GAGNAUX-MOREL

Rapport 2024-DEEF-6

13 novembre 2024

—

Modification du règlement sur l’énergie (REn) à la suite de la motion 2022-GC-150 (Promotion du photovoltaïque par le soutien aux regroupements de consommation propre)

Nous avons l’honneur de vous soumettre le rapport sur la motion 2022-GC-150 Clément Christian / Dafflon Hubert.

Table des matières

—

1	**Introduction**	**2**
2	**Adaptation du cadre légal fédéral**	**2**
3	**Adaptation du cadre légal cantonal**	**3**
4	**Conclusion**	**4**

1 Introduction

—

Lors de la session de septembre 2023, le Grand Conseil a accepté une motion (2022-GC-150) relative à la promotion du photovoltaïque par le soutien aux regroupements de consommation propre RCP.

La motion, déposée le 2 septembre 2022 par les députés Christian Clément et Hubert Dafflon, demande au Conseil d'Etat d'adapter les dispositions légales cantonales dans le but de soutenir, par des aides financières versées aux propriétaires fonciers, les travaux permettant à des bâtiments existants d'intégrer un regroupement de consommation propre (RCP). La proposition vise à accélérer le déploiement des RCP dans le contexte de la transition énergétique, en réduisant les coûts de transformation à la charge des propriétaires. Alors que les investissements nécessaires pour créer un RCP sont limités lorsqu'il s'agit de bâtiments neufs, ils peuvent être plus conséquents sur des bâtiments existants.

2 Adaptation du cadre légal fédéral

—

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le cadre légal relatif aux RCP a été adapté au niveau fédéral. La loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (21.047), adoptée en votation populaire le 9 juin 2024 à la suite d'un référendum, autorise l'usage des lignes de raccordement dans le but de faciliter l'autoconsommation collective (communautés énergétiques local CEL) ainsi que la possibilité de créer un RCP virtuel.

Tenant compte de ces modifications légales, il ne sera plus nécessaire de créer un micro-réseau (micro-grid) pour vendre de l'énergie solaire à son voisin. Dès 2025, l'énergie solaire produite pourra également être échangée sur l'ensemble d'une portion de territoire via le réseau de distribution existant, par exemple à l'échelle d'une commune (CEL), sans entraîner des investissements particuliers. L'énergie échangée dans une CEL sera toutefois soumise à un timbre d'acheminement partiel.

Cela étant, s'agissant spécifiquement des RCP (avec micro-grid ou virtuels), les coûts supplémentaires comprendront uniquement, et éventuellement, l'ajout d'un compteur général. Si la pose d'un compteur se justifie, ces coûts peuvent varier selon que le tableau d'immeuble dispose de réserve ou qu'il faille ajouter une cellule de comptage séparée. En moyenne, selon les informations des distributeurs d'énergie, ils se situent entre 1 000 francs et 2 500 francs.

3 Adaptation du cadre légal cantonal

—

A fin 2023, environ 175 regroupements de consommation propre (RCP) ou communautés d'autoconsommation (CA) étaient opérationnelles dans le canton. Au vu de la stratégie solaire photovoltaïque et des futures adaptations légales ce nombre va sensiblement augmenter dans les années à venir.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que la concrétisation d'une telle mesure n'impose pas la modification de la loi sur l'énergie (LEn), et qu'elle peut être mise en œuvre simplement par une modification du règlement sur l'énergie (REn). En effet, les articles 1-« Buts » et 23-« Mesures d'encouragement et aides financières » de la LEn offrent suffisamment de latitude pour intégrer une telle mesure. Sur le plan financier, en se référant au nombre de RCP dans le canton et partant que la mesure vise avant tout à donner une impulsion au marché, un plafond de 100 000 francs prélevés au Fonds cantonal de l'énergie sera mis à disposition, sur une période limitée à 2 ans maximum.

Partant de ce qui précède, le REn a été adapté comme suit afin de répondre à la motion :

***Art. 54c** (nouveau)*

Soutien aux regroupements de consommation propre

[1] Pour que la mesure soit subventionnable, les conditions suivantes doivent être respectées :

a) un nouveau regroupement de consommation (RCP) ou modèle similaire doit être créé ;

b) un compteur d'électricité supplémentaire et dédié est posé ;

c) le regroupement de plusieurs consommateurs doit au minimum contenir un bâtiment existant ;

d) la puissance de production de l'installation ou des installations doit être au moins de 10 % de la puissance de raccordement du regroupement ;

e) le raccordement technique de l'installation au réseau électrique du distributeur doit être validé par le gestionnaire du réseau électrique ;

f) l'installation doit être vérifiée et approuvée par un rapport de sécurité au sens de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2001 sur les installations électriques à basse tension (ordonnance sur les installations à basse tension, OIBT).

[2] L'aide financière est fixée à un montant de 750 francs forfaitaire par regroupement.

[3] La mesure est applicable au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026, ou à épuisement des disponibilités financières qui lui sont dédiées.

La mesure susmentionnée suivra le même processus administratif que celui actuellement en place pour les mesures du Programme Bâtiments. Elle sera également financée par le Fonds cantonal de l'énergie, avec toutefois un apport exclusivement du budget de l'Etat, partant que cette mesure ne pourra pas bénéficier des contributions globales de la Confédération.

Toute demande se fera en ligne via le site internet du Service de l'énergie (SdE). Le formulaire de demande, dûment signé, sera ensuite envoyé au SdE. L'entrée en vigueur de la modification du REn est prévue pour le 1er janvier 2025.

S'agissant de la mise en œuvre de la mesure, le SdE tiendra une comptabilité analytique et sera à même de réagir rapidement lorsque les moyens mis à disposition seront épuisés, comme cela a notamment été le cas avec la mesure concernant l'installation des bornes de recharge pour véhicules électriques.

4 Conclusion

—

Consultés, les députés signataires de la motion ont donné leur accord à cette mise en œuvre au niveau réglementaire. En conclusion, le Conseil d'Etat répond par le présent rapport à la motion acceptée le Grand Conseil par le 7 septembre 2023 et invite le Grand Conseil à en prendre acte.

Ordonnance modifiant le règlement sur l'énergie (regroupements de consommation propre)

du 13.11.2024

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **770.11**
Abrogé(s): –

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn);

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) et son règlement d'exécution du 22 août 2000 (RSub);

Considérant:

Le Grand Conseil a approuvé la motion Clément Christian/Dafflon Hubert «Promotion du photovoltaïque par le soutien aux regroupements de consommation propre - Modification de la LEn ainsi que du règlement d'exécution» (2022-GC-150) afin de soutenir, par des aides financières versées aux propriétaires fonciers, les travaux permettant à des bâtiments existants d'intégrer un regroupement de consommation propre (RCP).

La Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) est d'avis que la concrétisation d'une telle mesure n'impose pas la modification de la loi sur l'énergie (LEn), et qu'elle pourrait être mise en œuvre simplement par une modification de son règlement d'application (REn). En effet, les articles 1 (Buts) et 23 (Mesures d'encouragement et aides financières) de la LEn offrent suffisamment de latitude pour intégrer une telle mesure.

Sur la proposition de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle,

Arrête:

I.

L'acte RSF 770.11 (Règlement sur l'énergie (REn), du 05.11.2019) est modifié comme il suit:

Art. 54c *(nouveau)*

Soutien aux regroupements de consommation propre

[1] Pour que la mesure soit subventionnable, les conditions cumulatives suivantes doivent être respectées:

a) un nouveau regroupement de consommation (RCP) ou modèle similaire doit être créé;

b) un compteur d'électricité supplémentaire et dédié doit être posé;

c) le regroupement de plusieurs consommateurs doit au minimum contenir un bâtiment existant;

d) la puissance de production de l'installation ou des installations doit être au moins de 10 % de la puissance de raccordement du regroupement;

e) le raccordement technique de l'installation au réseau électrique du distributeur doit être validé par le gestionnaire du réseau électrique;

f) l'installation doit être vérifiée et approuvée par un rapport de sécurité au sens de l'OIBT.

[2] L'aide financière correspond à un montant forfaitaire de 750 francs par regroupement.

[3] La mesure est applicable jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard, ou à épuisement des disponibilités financières qui lui sont dédiées.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2025.

Le Président: J.-P. SIGGEN
La Chancelière: D. GAGNAUX-MOREL

Bericht 2024-DFAC-2

29. Oktober 2024

—

Einführung eines kantonalen Kulturpasses

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2023-GC-66 Antoinette de Weck / Laurent Dietrich «Einführung eines kantonalen Kulturpasses»

Inhalt

—

1	**Hintergrund des Berichts**	**2**
2	**Das Beispiel des Walliser Kulturpasses (Abobo)**	**3**
3	**Umfrage bei den Freiburger Kulturpartnern**	**4**
4	**Anwendung auf den Freiburger Kontext**	**5**
5	**Kulturpolitische Prioritäten und Schlussfolgerunge**	**7**

1 Hintergrund des Berichts

—

Die Grossratsmitglieder Antoinette de Weck und Laurent Dietrich reichten am 6. März 2023 im Grossen Rat ein Postulat ein, in dem sie den Staatsrat aufforderten, die Einführung eines kantonalen Kulturabonnements nach dem Vorbild des im Kanton Wallis bestehenden Abonnements zu prüfen. Sie sind der Ansicht, dass dieser Kulturpass die Inhaberinnen und Inhaber dazu anspornen wird, neue Kulturstätten und Kulturschaffende zu entdecken und dass er Synergieeffekte bei der Promotion von Kulturprogrammen fördern und zusätzliche Mittel einbringen wird. Nach den pandemiebedingten Störungen (Covid) des Kulturbetriebs könnte dieser Kulturpass den kulturellen Angeboten neuen Schwung verleihen. Parallel dazu wurde in der Stadt Freiburg ein ähnliches Postulat[1] eingereicht.

In seiner Antwort vom 29. August 2023 beantragte der Staatsrat die Ablehnung des Postulats, und zwar auf der Grundlage der folgenden Überlegungen: Gemäss der einschlägigen Gesetzgebung soll die öffentliche Hand bei der Kulturförderung eine subsidiäre Rolle spielen, wobei die Initiative grundsätzlich von den Kulturakteurinnen und -akteuren ausgehen soll. Der Staat und die Gemeinden, die nach dem geltenden Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten (KAG) für die Kulturförderung zuständig sind, können mit Unterstützung des Freiburger Tourismusverbands (FTV) und der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF) Kulturunternehmen dabei helfen, einen solchen Ansatz zu verfolgen, der auf lokalem Engagement und einem eigenen Geschäftsmodell basiert.

Kurz gefasst war der Staatsrat der Ansicht, dass er nicht auf die Umsetzung eines solchen Projekts eintreten könne, da die *Durchführung* einer Marketingumfrage Aufgabe privater Akteurinnen und Akteure und nicht des Staates sei. Da das kulturelle Angebot interdisziplinär und vielfältig ist, müsste es gegebenenfalls genauer analysiert werden. Ein zentraler Aspekt dieser Analyse ist die Preisgestaltung in Verbindung mit der Einführung eines solchen Kulturpasses, insbesondere aufgrund der damit verbundenen finanziellen Risiken. In seiner Antwort zeigte sich der Staatsrat bereit, eine allfällige private Initiative von Kulturunternehmen und anderen wirtschaftlichen oder touristischen Akteuren zu *unterstützen*, die auf die Einführung eines solchen Kulturpasses abzielt. Der Staat stehe den Kulturschaffenden für die Zusammenarbeit bei der Erstellung eines Berichts zur Verfügung, wobei eine eventuelle Unterstützung von den verfügbaren Budgetmitteln abhängen würde.

Am 12. Oktober 2023 stimmte der Grosse Rat dem Postulat entgegen dem Antrag des Staatsrats mit 61 zu 31 Stimmen deutlich zu[2]. Da er davon ausging, dass die Kulturkreise selbst ein solches Projekt nicht mit eigenen Mitteln lancieren können, verlangte er, dass der Staat bei diesem Projekt eine unterstützende Rolle übernehmen solle.

Um dem Willen des Grossen Rates zu entsprechen, hielt der Staatsrat es für wichtig, über die Konferenz der Freiburger Kulturbeauftragten die anderen öffentlichen Körperschaften in die Überlegungen und die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts einzubeziehen, ebenso wie die Plattform der kantonalen kulturellen Dachverbände und die kantonale Kommission für kulturelle Angelegenheiten. Die Bedürfnisse und das Interesse der Kulturunternehmen an der Schaffung eines solchen Kulturpasses sollten dabei im Mittelpunkt der Analyse stehen.

[1] Das beim Generalrat der Stadt Freiburg eingereichte Postulat Nr. 69 von Véronique Grady und Jean-Pierre Wohlhauser, das die Möglichkeit der Einführung eines Kulturpasses in der Stadt Freiburg fordert, wurde vom Generalrat der Stadt Freiburg in dem Sinne angenommen, dass er zunächst die Antwort des Staatsrats abwarten und dann die Idee eines «Kulturpasses» dem regionalen Projektausschuss unterbreiten will, ehe er eine solche Massnahme ausschliesslich für sein Gebiet in Erwägung ziehen will (9. Oktober 2023).

[2] siehe TGR, Oktober 2023, Seiten 3240-3425.

2 Das Beispiel des Walliser Kulturpasses (Abobo)

—

Das Amt für Kultur (KA) hat die Frage der Einführung eines Kulturpasses im November 2023 mit den kulturellen Dachverbänden und insbesondere mit dem Dachverband Association K – Verein C, in dem die wichtigsten Freiburger Kulturunternehmen zusammengeschlossen sind, erörtert, um die Position der Unternehmen, deren Rückmeldungen bis dahin gemischt waren, besser zu erfassen. Das Amt hatte bis dahin auch keine Anfragen erhalten. Auf Einladung des KA stellten die Verantwortlichen des Walliser Abobo, Jean-Pierre Pralong (Direktor von Kultur Wallis und Abobo) und Lorenzo Malaguerra (Leiter des Kulturamts der Stadt Monthey und Direktor des Théâtre du Crochetan), am 25. Januar 2024 interessierten Kulturakteurinnen und -akteuren sowie den Kulturbeauftragten der Gemeinden den Kulturpass vor und beantworteten deren Fragen und Anmerkungen.

Das Walliser Abobo wurde als Covid-Transformationsprojekt entwickelt, um das Publikum nach der Pandemie zurückzuholen. Die Studie und die Lancierung kosteten 260 000 Franken. Inspiriert vom Magic Pass zielt das Abobo vor allem auf die kulturelle Mobilität zwischen dem Ober- und Unterwallis, zwischen den Städten der Ebene und den Dörfern in den Tälern ab. Das Abobo ist eine Genossenschaft, die von Kultur Wallis, einem seit 2011 bestehenden Verein zur Kulturförderung, geleitet wird. Für seinen Betrieb verfügt es über eine Vollzeitstelle, verteilt auf 3 Personen für die Verwaltung. Der öffentliche Verkehr mit dem Transportunternehmen *RegionAlps* ist im Abobo inbegriffen. Die Veranstaltungsorte tragen ihr Angebot in die Agenda von Kultur Wallis ein, kümmern sich um die Reservierungen und scannen die QR-Codes des Publikums vor Ort mit der Abobo-App.

In der zweiten Spielzeit (2023/24) besassen 2000 Personen das Abobo, wobei die maximale Abonnentenzahl gemäss Geschäftsmodell bei 2500 Stück liegt. 52 Orte beteiligten sich an dem Projekt, das inzwischen auch das Kino umfasst. Das Abobo kostet 365 Franken (Vorverkauf im Juni, gültig für eine Spielzeit, die meisten Käuferinnen und Käufer entscheiden sich für diese Option) und steigt im Volltarif auf 730 Franken. Bei der Umverteilung der Beträge an die Veranstaltungsorte werden die Anzahl der Scans und der Ticketpreis der jeweiligen Aufführung berücksichtigt. Aus einem gemeinsamen Topf, der sich aus dem Verkauf der Kulturpässe sowie öffentlicher und privater Unterstützung zusammensetzt, werden 90% der gesammelten Mittel an die Orte verteilt, die restlichen 10% werden für die Verwaltungskosten verwendet. Im Durchschnitt beläuft sich die vierteljährliche Rückerstattung an die Orte auf 55% der Ticketpreise zum Volltarif, wobei das finanzielle Ergebnis erst am Ende des Geschäftsjahres vorliegt. Das aktuelle Walliser Modell beinhaltet keine vollständige finanzielle Absicherung, es laufen jedoch Gespräche mit den kantonalen Behörden, um diese Sicherheit durch einen Fonds oder eine direkte Unterstützung der Orte durch die gescannten Abobos zu erhalten.

Das jährliche Betriebsbudget belief sich in der letzten Spielzeit auf 1 182 800 Franken. Davon entfielen 892 000 Franken auf den Verkauf von Kulturpässen und Zusatzoptionen. Der Rest stammt aus Finanzmitteln der öffentlichen Hand und zu einem geringeren Teil von privaten Sponsoren. Jeder Veranstaltungsort entscheidet über seine Programmstrategie, ob er eine begrenzte oder unbegrenzte Anzahl Plätze für Personen mit einem Kulturpass festlegt oder ob er bei grossem Erfolg bestimmte Veranstaltungen doppelt durchführt. Die Analyse der Abonnentinnen und Abonnenten des Abobo zeigt, dass die grosse Mehrheit zwischen 45 und 75 Jahre alt ist (die Altersgruppe der 60–70-Jährigen ist am stärksten vertreten). Das Abobo eignet sich nicht unbedingt für Familien, die eher punktuell Eintrittskarten kaufen oder für ihre Kinder vom Kultur-GA profitieren können. Die durchschnittliche Nutzung des Abobo pro Kunde beträgt 12,5-mal pro Jahr. Die meisten Institutionen haben ihre Saisonabonnemente zugunsten des Abobo abgeschafft, obschon sie nicht dazu verpflichtet wären. Neben dem Werbeeffekt hat das Abobo auch Auswirkungen auf den Ticketverkauf, insbesondere wenn die Inhaberin oder der Inhaber des Kulturpasses von einer Person begleitet wird, die den Kulturpass nicht besitzt. Vor allem aber bringt es ein Abo-Publikum dazu, zwischen kulturellen Angeboten abzuwechseln und neue Kulturstätten zu entdecken.

3 Umfrage bei den Freiburger Kulturpartnern

—

Ergebnisse der Umfrage

Im Anschluss an die Informationsveranstaltung vom 25. Januar 2024 sandte das KA einen Fragebogen an 109 Freiburger Kulturinstitutionen, die für ein solches Angebot in Frage kommen könnten, zusammen mit einer ausführlichen Dokumentation zum Abobo. Die Antworten wurden vom 22. April bis zum 5. Mai 2024 gesammelt.

Die allgemeine Rücklaufquote betrug 36% (39 Antworten), doch wenn man nur die Mitglieder des Dachverbands Association K/Verein C, der die Interessen der professionellen Freiburger Kulturunternehmen vertritt, berücksichtigt, so lag die Rücklaufquote bei 55%. Insgesamt sind 64% der Antwortenden der Meinung, dass ein Kulturpass nach dem Modell des Walliser Abobo ein interessantes Instrument für ihre Institution wäre. Dennoch befürchten 52% einen Rückgang der Einnahmen, 28% wissen es nicht und nur 20% haben keine solche Befürchtung.

Der Fragebogen diente auch dazu, zu beurteilen, ob sich mit anderen Massnahmen mehr Publikum anziehen liesse. Die Antwortenden sprachen sich in erster Linie für eine verstärkte Kommunikation über das kulturelle Angebot aus (mit Vorschlägen für Partnerschaften mit den Medien), gefolgt von der Einführung kostenloser öffentlicher Verkehrsmittel für die Anreise zu kulturellen Veranstaltungen. An dritter Stelle steht die Einführung eines Freiburger Abobo, gefolgt von der Zusammenarbeit mit dem Gastgewerbe (z. B. ein kostenloses Essen für eine bestimmte Anzahl gekaufter Veranstaltungstickets). Die Antwortenden nennen weitere Anreize, um einen dauerhaften Besuch zu fördern, wie etwa die Kulturvermittlung und die Zugänglichkeit für Schulklassen zu verstärken, den Betrieb der kulturellen Strukturen besser zu unterstützen, Initiativen für Publikumsgruppen, die in den Kulturstätten kaum vertreten sind, (Zutrittskarten für Jugendliche und Personen mit geringen Mitteln) und die Zusammenarbeit mit der Tourismusbranche und anderen Kulturinstitutionen zu verstärken. Auf die Frage *«Falls im Kanton Freiburg in den nächsten Jahren ein Projekt für ein kantonalen Kulturpass nach dem Modell des Walliser Abobo entwickelt wird, wären Sie interessiert, daran teilzunehmen?»,* antworteten 28 (71%) mit Ja oder eher Ja und 11 (28%) mit Nein oder eher Nein. Die häufigste Bedingung für eine Teilnahme ist jedoch das Vorhandensein eines Systems oder eines Ausgleichsfonds, mit dem sichergestellt wird, dass die Einnahmen im Vergleich zur aktuellen Situation stabil bleiben (Bedingung, dass keine finanziellen Verluste entstehen). 15 Antwortende wiesen in den freien Kommentaren spontan darauf hin. Als grösste Befürchtungen wurden erneut finanzielle Einbussen, die Zunahme von No-Shows (Nichterscheinen, das bei einem allgemeinen Abonnement, bei dem eine Person kein Geld für die reservierten Plätze ausgibt, tendenziell höher ausfallen würde) und der Verwaltungsaufwand genannt.

Detailliertere Ergebnisse für die einzelnen Kategorien von Aktivitäten (Veranstaltungssaal, Konzert, Kino, Museum usw.) sind auf Anfrage beim Amt für Kultur erhältlich.

Analyse und Zusammenfassung der Umfrage

Die Umfrage zeigt, wie **aufgeschlossen die Freiburger Kulturunternehmen** für eine Initiative sind, die darauf abzielt, dass die Kulturstätten für ein gemeinsames Angebot zusammenspannen. Auch wenn das Modell und sein Potenzial gute Denkanstösse geben, werden von den Befragten zahlreiche Befürchtungen und Fragen geäussert. Der Fragebogen zeigt allgemeine Trends auf, jedoch können die Ergebnisse nicht nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Befragten gewichtet werden. **Einige der grössten Kulturunternehmen** (Veranstaltungs- und Konzertsäle, Kinos, Festivals usw.) **sind zurückhaltend**, da das Modell eines Kulturpasses ein Risiko mit unmittelbaren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Programmgestaltung und Betrieb darstellt, die sie sich aufgrund ihrer schwachen Finanzlage nicht leisten können. Sie sind bereit, ein solches Projekt zu lancieren, solange sie sicher sein können, dass sie gegenüber ihrem derzeitigen Ticketverkauf keine Verluste machen. Auch ist anzumerken, dass die Einführung des Abobo im Wallis am Ende der Covid-Krise stattfand, als die Situation der Veranstaltungsorte noch nicht wieder stabil war und die Zukunft ungewiss schien; zu der Zeit war die Risikobereitschaft wahrscheinlich höher als heute.

Da dem Veranstalter im Durchschnitt 55% des vollen Verkaufspreises einer Eintrittskarte erstattet werden, muss der Ausgleich in einer neuen Ausgewogenheit der Programmgestaltung gesucht werden. Mit einer geschätzten durchschnittlichen jährlichen Auslastung von 80% haben die regionalen Freiburger Kulturorte nämlich **ein relativ geringes Potenzial, ihre Besucherzahlen zu steigern**. Mehrere Befragte schlugen vor, ein paar Jahre zu warten, um das Geschäftsmodell von Abobo mit genügend Distanz beurteilen zu können.

Auch **der Aspekt der Zweisprachigkeit** in Freiburg ist bei der Analyse eines solchen Projekts zu berücksichtigen: Reicht das Angebot für das deutschsprachige Publikum aus, damit dieses ein solches kantonales Abonnement kauft? Weiter sollte die **Frage der Führung und Verwaltung** eines kantonalen Kulturabos vertieft werden. Das Projekt von Abobo stützte sich auf Kultur Wallis, eine bestehende und solide Struktur zur Kulturförderung, für die es in Freiburg derzeit kein Äquivalent gibt. Die Teilnahme an einer Gebietserweiterung des Walliser Abobo mit dessen Organisationsstruktur wäre eine Möglichkeit, würde aber mehrere neue Probleme aufwerfen, insbesondere die Beteiligung anderer Kantone.

Insgesamt bestätigt die Umfrage keine breite Zustimmung für die Entwicklung eines kantonalen Kulturpasses. Die Kulturunternehmen wünschen sich jedoch eindeutig eine stärkere Bündelung der Kräfte und ein stärkeres Werbe-Marketing, um den Zugang des Publikums zu den Kulturorten zu fördern. Der Wille muss von der Basis kommen und ein «Top-down»-Vorschlag wird kaum Bestand haben. Nimmt man die Unternehmen heraus, die nicht mitmachen würden oder die eine Teilnahme davon abhängig machen, dass ihnen kein finanzieller Verlust entsteht, wären nur 40% bereit, ein solches Projekt ohne besondere Bedingungen zu starten, und weniger als die Hälfte würde sich an einer Arbeitsgruppe beteiligen, wenn das Projekt gestartet werden sollte.

4 Anwendung auf den Freiburger Kontext

—

Betroffene Bevölkerung und Kulturlandschaft

Wie in Abschnitt 2 dargestellt, beinhaltet das Geschäftsmodell von Abobo eine Höchstzahl von 2500 Abonnementen, die zum Verkauf angeboten werden. Im Kanton Freiburg haben die wichtigsten Säle (Equilibre-Nuithonie, CO2, Théâtre des Osses, Bicubic) in der Spielzeit 2023/2024 zusammen bereits mehr als 2200 Saisonabonnemente verkauft. Es erscheint plausibel, dass sich diese Abonnentinnen und Abonnenten für den Kantonspass entscheiden würden. Der verbleibende Saldo für neue Abonnentinnen und Abonnenten würde dann nur noch einige hundert Stück betragen. Anzumerken ist, dass das Angebot mit 2500 verkauften Stück 0,74% der Bevölkerung erreichen würde, und zwar Personen, die aufgrund der Erfahrungen im Wallis eher zwischen 50 und 70 Jahre alt sind, also eine Bevölkerungsgruppe, die in der Regel über die finanziellen Mittel für ihre Freizeitgestaltung verfügt.

Ein solches Instrument sollte sich auch im Einklang mit der kulturellen Kartografie der Region und ihren Herausforderungen entwickeln können. Das Walliser Modell ist auf die dortigen geografischen Probleme und das Bedürfnis, die Rhoneebene und die Berge miteinander zu verbinden, zugeschnitten. Der Freiburger Kontext mit seinen starken regionalen Kulturorten ist jedoch nicht der gleiche. Das Freiburger Publikum ist ziemlich mobil: Die Deutschsprachigen wenden sich gerne dem Berner Angebot zu, während die Einwohnerinnen und Einwohner der südlichen Bezirke sowohl das kantonale Angebot als auch das leicht zugängliche Angebot der Genferseeregion nutzen. Zwei Studien, die derzeit von der Haute Ecole de Gestion Arc (HES-SO) im Rahmen der Revision des Gesetzes über die kulturellen Angelegenheiten durchgeführt werden, werden im Jahr 2025 einen genaueren Einblick in diese strategischen Herausforderungen ermöglichen.

Online-Kulturagenda

Die im Januar 2023 gestartete zweisprachige Kulturplattform *In Situ* soll die Kulturinformation und das Kulturmarketing im Kanton Freiburg vereinfachen und stärken. Die Plattform verfügt über ein Verzeichnis und eine Agenda, um die Kulturorganisationen des Kantons und ihr Programm besser bekanntzumachen. Sie erhielt im Rahmen der Covid-Transformationsprojekte Unterstützung für den Aufbau und später vom Staat, der Loterie

Romande, Coriolis Infrastructures, Option Gruyère sowie von mehreren Bezirkshauptorten Finanzhilfen für den Betrieb. Diese Plattform ist eine strategische Massnahme zur Unterstützung des Marketings von Kulturunternehmen und soll zu einer kantonalen Referenz werden.

Um die Entwicklung von Marketingmassnahmen zu unterstützen, sind auch der Tourismus- und der Wirtschaftssektor offen für innovative und attraktive Lösungen, wie z. B. Karyon-Gutscheine für die Kultur, Wettbewerbe oder Gutscheine für Kulturkonsumierende in Partnerschaft mit der Gastronomie.

Kulturkarten

Es gibt in der Schweiz zahlreiche Karten und Angebote, die den Zugang zu kulturellen Aktivitäten erleichtern. Im Kanton Freiburg gibt es unter anderem das Kultur-GA, die KulturLegi von Caritas, den Schweizer Museumspass, den Pass Bienvenue in Bulle, die HighFive-Karte für Clubs mit aktueller Musik oder die Karte für Raiffeisen-Mitglieder, die freien Eintritt in die Museen gewährt. Die beiden wichtigsten werden hier näher erläutert.

> Kultur-GA / AG culturel: Das Kultur-GA ist ein Abonnement für Personen unter 26 Jahren, das für 100 Franken pro Jahr freien und unbegrenzten Zugang zu Veranstaltungen in über 280 Kulturpartnerorten bietet. Es ist in den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg, Jura und Wallis gültig. Im Jahr 2023 verzeichneten die 59 Freiburger Kulturorte 4055 Eintritte. Im gleichen Jahr waren 593 Freiburgerinnen und Freiburger abonniert (von insgesamt 1843): Freiburg ist damit der Kanton mit den meisten Abonnentinnen und Abonnenten. Als Anreiz bieten 10 Freiburger Gemeinden und 9 Schulen ihren Jugendlichen das Kultur-GA an.
> KulturLegi Caritas: Die KulturLegi der Caritas bietet seit 2010 Ermässigungen auf Kultur-, Sport-, Freizeit- und Bildungsangebote für finanziell benachteiligte Personen, um ihnen eine aktive Teilnahme am kulturellen Leben zu ermöglichen. Der Partner wählt den Solidaritätsrabatt, den er gewährt (mind. 30%). Im Jahr 2023 beantragten im Kanton Freiburg 4475 Personen die KulturLegi, was einer Zunahme von 30% entspricht. Von den 129 Partnern im Kanton sind 72 kulturell ausgerichtet.

Zur Erinnerung: Für das Kultur-GA erhält der Partnerort maximal 15 Franken pro Eintritt, der einer jungen Inhaberin einem jungen Inhaber für Aufführungen und Konzerte zur Verfügung gestellt wird, und 5 Franken für Ausstellungen, Filmvorführungen und DJ-Abende. Bei der KulturLegi entscheidet der Partnerort, welchen Rabatt oder Vorteil er der Karteninhaberin oder dem Karteninhaber ohne Gegenleistung gewährt. Die Nachfrage nach Plätzen mit diesen Karten wächst jedes Jahr. Einige Kulturinstitutionen, bei denen die Einnahmeneinbussen zu gross werden, führen Kontingente ein. Einige Beispiele:

> Bei der Stiftung Equilibre-Nuithonie wurden 2022/23 2195 Kultur-GAs gescannt, was 55 570 Franken Mindereinnahmen im Vergleich zum theoretischen Verkauf eines normalen ermässigten Tickets bedeutet. In den Jahren 2023 und 2024 wurde ein Kontingent eingeführt, das die Zahl der gescannten Kultur-GAs auf 1194 und den Ertragsausfall auf 23 025 Franken begrenzte. Die 50-prozentige Vergünstigung für Inhaberinnen und Inhaber der KulturLegi Caritas betraf 437 Plätze, was der Stiftung einen Fehlbetrag von 8670 Franken einbrachte.
> Im CO2 wurden mit den beiden Karten 157 Plätze beantragt, was zu einer theoretischen Einbusse von insgesamt 4177 Franken führte. Der Saal unterscheidet zwischen Plätzen, die für nicht ausverkaufte Vorstellungen vergeben wurden, und ausverkauften Vorstellungen, bei denen die Plätze auch bei vollem Preis Abnehmer gefunden hätten. Die Einnahmeneinbusse bei den ausverkauften Vorstellungen beläuft sich auf 1340 Franken. Anzumerken ist, dass sich im CO2 die Anzahl der vergebenen Plätze zwischen 2022/23 und 2023/24 fast verdoppelt hat.
> Im Théâtre des Osses beliefen sich die Vergünstigungen, die für die beiden Karten zusammen gewährt wurden, in der Spielzeit 2023/24 auf 2700 Franken, was den Einnahmen einer ausverkauften Vorstellung entspricht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese Karten zwar ein Publikum bringen, das sonst wahrscheinlich nicht gekommen wäre, dass sie aber auch einen erheblichen Ertragsausfall bedeuten, insbesondere wenn dieses Publikum Plätze in ausverkauften Aufführungen und Konzerten belegt.

5 Kulturpolitische Prioritäten und Schlussfolgerungen

—

Der Staatsrat beabsichtigt, sein Engagement für einen besseren Zugang zur Kultur in den kommenden Jahren fortzusetzen. Diese Betonung der kulturellen Teilhabe und des universellen Zugangs nimmt im Übrigen im Vorentwurf des Gesetzes über die Förderung kultureller Aktivitäten, der sich derzeit in der Vernehmlassung befindet, einen zentralen Platz ein. In der erläuternden Botschaft heisst es: *«Die gesellschaftliche Entwicklung im Kanton Freiburg in den letzten zehn Jahren hat gezeigt, dass es immer notwendiger wird, bei der Durchführung kultureller Aktivitäten die vielfältigen Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen und die zahlreichen Hindernisse beim Zugang zur Kultur zu berücksichtigen. […] Besonderes Augenmerk sollte dabei auf finanzielle, sprachliche und soziale Barrieren sowie auf die Zugänglichkeit und die soziale Inklusion gelegt werden.»*

In Anbetracht der zahlreichen Herausforderungen und der begrenzten finanziellen Mittel stellt sich die Frage, ob man primär das bestehende Publikum halten oder neue Zielgruppen finden will. Der Staatsrat möchte den Schwerpunkt auf den Zugang neuer Zielgruppen legen, die noch nicht oder nur selten in den Kulturorten anzutreffen sind. Damit möchte er den Zielen der kulturellen Teilhabe und der notwendigen Erneuerung des bisweilen tendenziell älteren Publikums eines Teils des kulturellen Angebots gerecht werden. Diese Priorisierung wird im Übrigen von der Konferenz der Kulturbeauftragten der Bezirkshauptorte und Gemeindeverbände des Kantons geteilt.

Während das Modell des kantonalen Kulturpasses im Wallis überzeugt, zeigt die Freiburger Analyse, dass es besser wäre, davon Abstand zu nehmen und nach einem Modell zu suchen, das besser an die hiesige Kulturlandschaft und die von der Basis geäusserten vorrangigen Bedürfnisse angepasst ist. Die Umsetzung des im Gesetzesvorentwurf vorgeschlagenen Konzepts der Kulturregionen bildet einen ersten Lösungsansatz. Ein weiterer wurde auf interkantonaler Ebene ins Leben gerufen, um die Verbreitung von Kulturangeboten und Publikumsgruppen im Westschweizer Kulturraum zu erleichtern. Ebenso sollten die Verbindungen zwischen benachbarten Regionen, die ein gemeinsames Einzugsgebiet haben, wie die deutschsprachigen Bezirke des Kantons Freiburg und der Kanton Bern, intensiviert werden. Die Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Kulturunternehmen wurde durch die kürzlich erfolgte Gründung mehrerer Berufs-Dachverbände im Anschluss an die Corona-Krise oder auch durch die Einrichtung von Koproduktionsnetzen für eine bessere Verbreitung der Werke im gesamten Kantonsgebiet gestärkt.

In diesem Bericht wurden bestehende Instrumente wie das Kultur-GA und die KulturLegi von Caritas beleuchtet. Das kulturelle Umfeld zeigt eine grosse gesellschaftliche Verantwortung, indem es aktiv und finanziell zur Entwicklung dieser Angebote beiträgt, wobei es darauf bedacht ist, seine Türen für alle interessierten Personen unabhängig von deren Situation zu öffnen. Die Kulturinstitutionen sind der Ansicht, dass ein Pass wie das Abobo Kosten verursacht, die sich das Zielpublikum kaum leisten kann. Diese und andere Einschränkungen wurden in der in diesem Frühjahr durchgeführten Umfrage zum Ausdruck gebracht, in der das Bedürfnis der Kulturakteurinnen und -akteure hervorgehoben wurde, bei ihrem Engagement für eine bessere Zugänglichkeit durch ein verstärktes kantonales Marketing besser unterstützt zu werden. Die Umfrage hat ein starkes Interesse der Kulturakteurinnen und -akteure aufgezeigt, ihre gemeinsamen Aktionen zu intensivieren, um mehr Effizienz und Kohärenz zu erreichen. Das Marketingpotenzial eines Kulturpasses interessiert sie besonders und sie sind motiviert, Zugangs- und Informationslösungen zu entwickeln, die das Publikum zur Mobilität anregen.

Der Staatsrat versteht das Potenzial, aber auch die Befürchtungen, die von den Kulturunternehmen in Bezug auf die Entwicklung eines Freiburger Kulturpasses nach dem Vorbild des Walliser Abobo geäussert wurden, da dies ihr Geschäftsmodell schwächen könnte. Er ist der Auffassung, dass ein Ausgleichsfonds zur Absicherung der Einnahmen einen Eingriff in die Privatwirtschaft darstellen würde, während die Käuferinnen und Käufer eines solchen Abonnements in der Lage sind, den Preis dafür zu zahlen, zumal dieser bereits durch die Subventionen der öffentlichen Hand an die Kulturunternehmen gesenkt wird. Vor allem aber möchte der Staatsrat seine Massnahmen prioritär auf den Zugang zur Kultur ausrichten, indem er sein Engagement auf mehreren Ebenen fortsetzt:

- Soziales Engagement: Verstärkung bestehender gezielter Massnahmen für finanziell oder sozial benachteiligte Zielgruppen, wie das Kultur-GA und die KulturLegi der Caritas oder das Sensibilisierungsprogramm für die Jugend (Kultur & Schule), in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen und der Loterie Romande. Eine Anreizmassnahme bestünde darin, den Kulturakteurinnen und -akteuren nach einer detaillierten Analyse der entgangenen Einnahmen eine bessere Beteiligung an den mit diesen Karten gescannten Tickets zu gewähren. Diese sollte gemeinsam aus den Kultur- und Sozialbudgets finanziert werden.
- Marketing und Kommunikation: Fortsetzung der Zusammenarbeit mit dem Online-Kulturkalender *In Situ*, um diesen zur kantonalen Referenz zu machen und den Bedürfnissen aller Partner gerecht zu werden.
- Tourismus und Wirtschaft: Von der Gastronomie über Tourismus, Kultur und Sport bis hin zur Wirtschaft: Die neue Marke «Fribourg, terre de valeurs – Freiburg, Land der Werte» soll die einzigartigen Trümpfe des Kantons hervorheben, um sein Image sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu stärken. In Partnerschaft mit den Kulturakteurinnen und -akteuren, dem Freiburger Tourismusverband und der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg bestätigt der Staatsrat seinen Willen, die Kräfte des Wirtschafts-, Tourismus-, Kultur- und Sportsektors unter gemeinsamer Flagge zu bündeln. Diese Zusammenarbeit kann in Form von gemeinsamen attraktiven Marketingprodukten erfolgen, wie z. B. Wettbewerbe, Gutscheine oder andere Vorteile, die zusammen entwickelt werden.
- Wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit: Fortsetzung der Bemühungen zur Förderung der Zirkulation von Kulturproduktionen zwischen den Kulturorten sowie zwischen benachbarten Regionen und Kantonen.

Die Entwicklung dieser vorrangigen sektorübergreifenden Massnahmen erfordert eine verstärkte Unterstützung der betroffenen Kulturakteurinnen und -akteure sowie der Träger dieser Zugangsprogramme seitens des Staates, aber auch seitens der Gemeinden und der halböffentlichen und privaten Partner.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2024-DFAC-2

29 octobre 2024

—

Introduction d’un Pass culturel cantonal

Nous avons l’honneur de vous soumettre le rapport en réponse au postulat 2023-GC-66 Antoinette de Weck / Laurent Dietrich « Introduction d’un Pass culturel cantonal »

Table des matières

—

1	**Historique du rapport**	**2**
2	**L’exemple du Pass culturel valaisan (Abobo)**	**2**
3	**Sondage auprès des partenaires culturels fribourgeois**	**3**
4	**Application au contexte fribourgeois**	**5**
5	**Priorités de politique culturelle et conclusions**	**6**

1 Historique du rapport

Les députés Antoinette de Weck et Laurent Dietrich ont déposé un postulat devant le Grand Conseil le 6 mars 2023 demandant au Conseil d'Etat d'étudier l'introduction dans le canton d'un abonnement culturel cantonal tel que celui développé dans le canton du Valais. Ils sont d'avis que cet abonnement incitera ses détentrices et détenteurs à découvrir d'autres lieux et acteurs culturels, qu'il stimulera la synergie dans la communication des programmes culturels et apportera des ressources supplémentaires. Après les perturbations liées au COVID, cet abonnement pourrait donner un nouveau souffle aux offres culturelles. Parallèlement, un postulat similaire[1] a été déposé en ville de Fribourg.

Dans sa réponse du 29 août 2023, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du postulat, en se basant sur les considérations suivantes. Conformément à la législation dans ce domaine, les collectivités publiques doivent jouer un rôle subsidiaire dans l'encouragement de la culture, l'initiative revenant en principe aux acteurs culturels. L'Etat et les communes, chargées de l'animation culturelle selon la LAC actuelle, avec le concours de l'Union fribourgeoise du tourisme et de la Promotion économique, peuvent aider les entreprises culturelles à mener une telle démarche, qui repose sur l'engagement du terrain et un modèle économique propre.

En résumé, le Conseil d'Etat était d'avis qu'il ne pouvait pas entrer en matière pour conduire un tel projet car *mener* une enquête marketing appartient aux acteurs privés et non à l'Etat. Une analyse de l'offre culturelle doit être réalisée le cas échéant, car cette dernière est interdisciplinaire et variée. La tarification qui mènerait au prix d'un tel abonnement, en particulier avec ses risques financiers, constitue un élément central de l'analyse. Dans sa réponse, l'Etat était cependant prêt à *soutenir* une initiative privée des entreprises culturelles et autres acteurs économiques ou touristiques visant à la mise en place d'un tel abonnement. L'Etat se tenait à disposition des acteurs culturels pour collaborer à la rédaction d'un rapport, en mentionnant que, le cas échéant, tout soutien éventuel serait conditionné aux disponibilités budgétaires.

Le 12 octobre 2023, contrairement à la proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a largement approuvé le postulat avec 61 voix contre 31 [2]. Il a demandé que l'Etat joue un rôle de facilitateur dans le projet, partant de l'idée que les milieux culturels ne peuvent eux-mêmes lancer un tel projet avec leurs propres ressources.

Pour répondre à la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a considéré important d'associer à la réflexion et à la rédaction du présent rapport les autres collectivités publiques par la conférence des délégués culturels fribourgeois, ainsi que la plateforme des faitières culturelles cantonales et la commission cantonale des affaires culturelles, en concentrant l'analyse sur les besoins et l'intérêt des entreprises culturelles à la création d'un tel abonnement.

2 L'exemple du Pass culturel valaisan (Abobo)

Le Service de la culture (SeCu) a abordé la question de la création d'un tel abonnement avec les faitières culturelles en novembre 2023, et en particulier avec l'association K – Verein C, regroupant les principales entreprises culturelles fribourgeoises, afin de saisir au mieux la position de ces dernières, dont les retours étaient jusque-là mitigés. Le SeCu n'avait alors pas non plus reçu de demandes. Le 25 janvier 2024, à l'invitation du SeCu, les responsables de l'Abobo valaisans, MM Jean-Pierre Pralong (directeur de Culture Valais et de l'Abobo) et Lorenzo Malaguerra (chef de

[1] Le postulat n°69 de Véronique Grady et Jean-Pierre Wohlhauser déposé devant le Conseil général de la ville de Fribourg, demandant la possibilité d'introduire un pass culturel en ville de Fribourg, a été accepté par le Conseil général de la ville de Fribourg, dans le sens où il attendra tout d'abord la réponse du CE puis soumettra l'idée d'un « pass culturel » au Copil culturel régional avant de réfléchir à une telle mesure uniquement pour son territoire (9 octobre.2023).

[2] Cf. BCG, octobre 2023, pages 3240-3425.

service culturel de la ville de Monthey et directeur du Théâtre du Crochetan) ont présenté l'abonnement aux acteurs culturels intéressés et aux délégués culturels communaux et répondu à leurs questions ou commentaires.

L'Abobo valaisan a été développé au sortir de la période du Covid pour faire revenir le public par le biais d'un projet de transformation Covid. L'étude et le lancement ont coûté 260 000 francs. Inspiré du Magic Pass, l'Abobo vise principalement la mobilité culturelle entre le Haut et le Bas-Valais, entre les villes de la plaine et les villages des vallées. L'Abobo est une coopérative, dirigée par Culture Valais, association de promotion culturelle depuis 2011, et ses ressources opérationnelles sont de 1 EPT réparti sur 3 personnes pour l'administration. Les transports publics *RegionAlps* sont inclus dans l'Abobo. Les salles de spectacle inscrivent leur offre sur l'agenda de Culture Valais, gèrent les réservations et finalement scannent les QR codes des spectateurs sur place avec une application propre à l'Abobo.

Sur la saison 2 (2023/24), 2000 personnes ont détenu l'Abobo, le nombre maximum d'abonnés se montant à 2500 unités selon le modèle économique. 52 lieux ont participé au projet, qui compte désormais aussi une option cinéma. L'Abobo coûte 365 francs (prévente en juin, valable pour une saison, la majorité des acheteurs choisit cette option) et augmente jusqu'à 730 francs plein tarif. Au niveau financier, la redistribution des montants aux salles tient compte du nombre de scans et du prix du billet selon le spectacle. Un pot commun, constitué des ventes d'abonnements et des soutiens publics et privés, redistribue 90 % de son contenu aux lieux, les 10 % restants sont utilisés pour les frais de gestion. En moyenne, le remboursement trimestriel aux salles correspond à 55 % du prix du billet à plein tarif, et le produit financier n'est connu qu'à la fin de l'exercice. Le modèle valaisan actuel ne comprend pas de garantie financière complète, mais l'Abobo est en cours de discussion avec les autorités cantonales pour obtenir cette sécurité par un fonds ou un soutien direct aux salles par les Abobos scannés.

Le budget annuel de fonctionnement de la dernière saison se montait à 1 182 800 francs, dont 892 000 francs de vente d'abonnements et options complémentaires. Le reste provient de soutiens financiers des collectivités publiques et, pour une moindre part, de sponsors privés. Chaque lieu décide de sa stratégie de programmation, qu'elle soit de fixer une jauge limitée ou non pour les détenteurs de l'Abobo ou encore de dédoubler certains spectacles en cas de grand succès. L'analyse des abonnés à l'Abobo montre qu'une grande majorité se situe entre 45 et 75 ans (60-70 ans étant les plus représentés). L'Abobo n'est pas forcément adapté aux familles qui achètent plutôt ponctuellement des billets ou peuvent bénéficier de l'AG culturel pour leurs enfants. La moyenne d'utilisation de l'Abobo par client est de 12.5 fois par an. La plupart des institutions ont supprimé leur abonnement de saison au profit de l'Abobo, mais cela ne consiste pas en une obligation. En plus de l'effet publicitaire, l'Abobo a un impact sur la billetterie, notamment lorsque le détenteur est accompagné d'une personne ne possédant pas l'abonnement. Il permet surtout d'amener un public d'abonnés à circuler entre ces offres culturelles et de découvrir de nouveaux lieux culturels.

3 Sondage auprès des partenaires culturels fribourgeois

—

Résultats du sondage

Suite à la séance d'information du 25 janvier 2024, le SeCu a adressé un questionnaire à une centaine (109) d'institutions culturelles fribourgeoises potentiellement concernées, avec une documentation détaillée sur l'Abobo. La récolte des réponses a eu lieu du 22 avril au 5 mai 2024.

Le taux de réponse général se monte à 36 % (39 réponses) mais, si l'on cible sur les membres de l'Association K/Verein C, la faitière qui représente les intérêts des entreprises culturelles professionnelles fribourgeoises, le taux de réponse s'élève à 55 %. Globalement, les répondant-e-s estiment à 64 % qu'un abonnement sur le modèle de l'Abobo valaisan est un outil intéressant pour leur lieu culturel. Cela dit, 52 % des répondant-e-s craignent une baisse de recettes, 28 % ne le savent pas et seulement 20 % n'ont pas cette crainte.

Le questionnaire permettait aussi d'évaluer si d'autres mesures peuvent favoriser un gain de public. Les répondant-e-s ont plébiscité le renforcement de la communication sur l'offre culturelle (avec proposition de partenariats avec la presse), puis la mise en place de la gratuité des transports publics pour se rendre à des événements culturels. La mise en place d'un Abobo fribourgeois arrive en troisième position, suivie par la mise en place de collaborations avec le milieu de la restauration (par exemple un repas offert tous les X billets de spectacles achetés). Les répondant-e-s citent d'autres mesures incitatives pour encourager une fréquentation durable, comme celle de renforcer la médiation et l'accessibilité des classes scolaires, de mieux soutenir le fonctionnement des structures culturelles, de renforcer le soutien aux initiatives pour les publics peu présents dans les salles de spectacle (cartes d'accès jeunes et personnes disposant de peu de moyens), d'améliorer la collaboration avec le milieu du tourisme et avec d'autres institutions culturelles. A la question *« si un projet de pass culturel cantonal sur le modèle de l'Abobo valaisan se développe dans le canton de Fribourg ces prochaines années, seriez-vous intéressé-e à y participer ? »*, 28 (71 %) répondent oui ou plutôt oui et 11 (28 %) non ou plutôt non. Cependant, parmi les conditions à leur participation, la plus récurrente est la nécessité de disposer d'un système ou d'un fonds péréquatif assurant une billetterie égale aux recettes actuelles (condition de non-perte financière). 15 répondant-e-s l'ont signalé spontanément dans les commentaires libres. Parmi les craintes principales citées, on retrouve à nouveau la perte financière, l'augmentation du no-show (qui tendrait à s'élever en cas d'abonnement général où le spectateur ne sort pas d'argent pour les places réservées) et la surcharge administrative.

Des résultats plus détaillés par catégorie d'activité (salle spectacle, concert, cinéma, musée, etc.) peuvent être obtenus sur demande auprès du Service de la culture.

Analyse et synthèse du sondage

Le sondage permet d'observer **l'ouverture des entreprises culturelles fribourgeoises** à une initiative visant à fédérer les lieux culturels autour d'une offre commune. Si le modèle et son potentiel invitent à la réflexion, elles émettent cependant de nombreuses craintes et questions. Le questionnaire donne des tendances générales, mais ne permet pas de pondérer les résultats en fonction du poids économique du répondant. **Plusieurs parmi les plus grandes entreprises culturelles** (salles de spectacle et de concert, cinémas, festivals confondus) **sont réticents**, car ce modèle de pass culturel représente une prise de risque ayant un impact direct sur les emplois, la programmation et le fonctionnement qu'elles ne peuvent pas se permettre en raison de leur situation financière fragile. Elles sont prêtes à démarrer un tel projet pour autant d'être assurées de ne pas réaliser de pertes par rapport à leur billetterie actuelle. A noter que le lancement de l'Abobo en Valais s'est déroulé en fin de crise COVID, alors que les salles n'avaient pas encore retrouvé la stabilité et que l'avenir semblait incertain ; la propension au risque était probablement plus élevée qu'aujourd'hui.

Avec en moyenne 55 % du prix de vente complet d'un billet remboursé à l'organisateur, la compensation doit être cherchée dans un nouvel équilibre de la programmation. En effet, avec un taux moyen de fréquentation annuel estimé à 80 %, les salles de spectacle régionales fribourgeoises ont **un potentiel relativement faible de croissance de leur fréquentation**. D'ailleurs, plusieurs répondant-e-s suggèrent d'attendre quelques années pour disposer du recul suffisant sur le modèle économique de l'Abobo.

L'aspect du bilinguisme à Fribourg est également à prendre en compte dans l'analyse d'un tel projet : l'offre destinée au public germanophone est-elle suffisante pour que ce public achète un tel abonnement cantonal ? Il s'agit aussi d'approfondir la **question de la gouvernance et de l'administration** d'un abonnement culturel cantonal. Le projet d'Abobo s'est appuyé sur Culture Valais, une structure existante et solide de promotion culturelle, dont l'équivalent n'existe pas encore à Fribourg. La participation à un élargissement territorial de l'Abobo valaisan, avec sa structure organisationnelle, serait une piste mais poserait plusieurs problématiques nouvelles, et notamment la participation d'autres cantons.

En bilan, le sondage ne confirme pas une adhésion large au développement d'un pass culturel cantonal. Cependant, les entreprises culturelles souhaitent clairement un renforcement de la mutualisation des forces et du marketing promotionnel pour favoriser l'accès des publics dans les salles culturelles. La volonté doit venir du terrain et une proposition « top down » n'aura que peu de chances de se pérenniser. Si l'on enlève les entreprises non-partantes ou qui conditionnent à une non-perte financière, seules 40 % seraient prêtes à démarrer un tel projet sans conditions particulières, et moins de la moitié à participer à un groupe de travail si le projet devait être lancé.

4 Application au contexte fribourgeois

—

Population concernée et géographie culturelle

Comme présenté au point 2, le modèle économique de l'Abobo comprend un nombre maximum d'abonnements mis en vente de 2500 unités. Dans le canton de Fribourg, le nombre d'abonnements vendus par les principales salles (Equilibre-Nuithonie, CO2, Théâtre des Osses, Bicubic) en 2023/24 se monte d'ores et déjà à plus de 2200 unités. Il parait plausible que ces détenteurs-trices optent pour le pass cantonal. Le solde restant pour de nouveaux abonnés ne serait alors que de quelques centaines d'unités. Notons qu'avec 2500 unités vendues, la mesure toucherait 0,74 % de la population, plutôt âgée entre 50 et 70 ans, si l'on se base sur l'expérience valaisanne, soit une population qui dispose en général des ressources financières pour ses loisirs.

Un tel outil doit aussi pouvoir se développer en adéquation avec la cartographie culturelle de la région et ses enjeux. Si, en Valais, le modèle répond particulièrement bien aux problématiques géographiques et aux besoins de relier plaines et montagnes, le contexte fribourgeois s'avère différent avec des salles régionales fortes. Le public fribourgeois est assez mobile : les germanophones se tournent volontiers vers l'offre bernoise, tandis que les districts du Sud jouissent tant de l'offre cantonale que de celle de l'arc lémanique facilement accessible. Deux études menées actuellement par la Haute Ecole de gestion Arc (HES-SO) dans le cadre de la révision de la loi sur les affaires culturelles permettront d'avoir une vision plus précise de ces enjeux stratégiques, en 2025.

Agenda culturel en ligne

Lancée en janvier 2023, la plateforme culturelle bilingue *In Situ* vise à simplifier et renforcer l'information et le marketing culturels dans le canton de Fribourg. La plateforme dispose d'un index et d'un agenda pour valoriser les organismes culturels du canton et leur programmation. Elle a bénéficié d'un soutien au titre des projets de transformation COVID pour sa mise en place, puis d'une aide au fonctionnement de l'Etat, de la Loterie romande, de Coriolis Infrastructures, d'Option Gruyère ainsi que de plusieurs chefs-lieux. Cette plateforme est une mesure stratégique pour soutenir le marketing des entreprises culturelles et vise à devenir une référence cantonale.

Pour accompagner ce développement marketing, les secteurs du tourisme et de l'économie sont également favorables à des solutions innovantes et attractives, à l'instar de bons Karyon pour la culture, de concours ou de bonus octroyés aux consommateurs culturels, en partenariat avec le milieu de la restauration par exemple.

Cartes d'accès à la culture

Il existe sur le territoire suisse de nombreux sésames qui facilitent l'accès aux activités culturelles. Dans le canton de Fribourg, on recense notamment l'AG culturel, la CarteCulture Caritas, le Passeport Musées suisses, le Pass Bienvenue à Bulle, la carte HighFive pour les clubs de musiques actuelles ou encore la carte pour sociétaires Raiffeisen qui donne libre accès aux musées. Nous détaillons ici les deux principales.

> AG culturel : L'AG culturel est un abonnement destiné aux moins de 26 ans qui, pour 100 francs par an, donne accès librement et à volonté aux événements de plus de 280 lieux culturels partenaires. Il est valable dans les cantons de Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel et Valais. En 2023, les 59 lieux culturels fribourgeois ont enregistré 4055 entrées. 593 jeunes Fribourgeois-ses ont été abonnés en 2023 (sur un total de 1843) : il s'agit du canton avec le plus d'abonnés. Comme mesure d'incitation, 10 communes et 9 écoles fribourgeoises offrent des AG à leurs jeunes.

> CarteCulture Caritas : Depuis 2010, la CarteCulture fribourgeoise offre des réductions sur l'offre culturelle, sportive, de loisirs et de formation aux personnes financièrement défavorisées, leur permettant ainsi une participation active à la vie culturelle. Le partenaire choisit le rabais de solidarité qu'il octroie (min 30 %). En 2023, 4475 personnes ont demandé la CarteCulture dans le canton de Fribourg, en augmentation de 30 %. Sur les 129 partenaires dans le canton, 72 sont culturels.

Rappelons que pour l'AG, le lieu partenaire reçoit au maximum 15 francs par entrée mise à disposition d'un jeune détenteur pour les spectacles et concert, et 5 francs pour les expositions, projections et soirées DJ. Pour la CarteCulture, le lieu partenaire choisit le rabais ou l'avantage qu'il octroie au détenteur de la carte, cela sans contrepartie. La demande pour des places avec ces cartes croît chaque année. Certaines institutions culturelles, où la baisse de recettes devient trop importante, mettent en place des contingents. À titre d'exemples :

> A la Fondation Equilibre-Nuithonie, 2195 AG ont été scannés en 2022/23, représentant 55 570 francs de manque à gagner par rapport à l'encaissement théorique d'un tarif réduit normal. En 2023/24, un contingent a été mis en place faisant plafonner les AG scannés à 1194 et un manque à gagner de 23 025 francs. Les réductions de 50 % offertes aux détenteurs-trices de la CarteCulture Caritas ont concernées 437 places, soit un manque de 8670 francs pour la fondation.
> A CO2, 157 places ont été demandées avec les deux cartes, pour un manque à gagner théorique total de 4177 francs. La salle distingue entre places octroyées à des spectacles non complets et spectacles affichant complet, où les places auraient trouvé preneur à plein tarif. C'est ainsi 1340 francs en moins en caisse pour les spectacles affichant complet. À noter qu'à CO2, le nombre de places octroyées a presque doublé entre 2022/23 et 2023/24.
> Sur la saison 2023/24, au Théâtre des Osses, les réductions octroyées pour les deux cartes cumulées se montent à 2700 francs, soit la recette d'une représentation complète.

En résumé, si ces cartes amènent un public qui sinon ne serait probablement pas venu, elles représentent un manque à gagner important, en particulier quand ce public occupe des places de spectacles et concerts complets.

5 Priorités de politique culturelle et conclusions

—

Le Conseil d'Etat entend poursuivre son engagement pour une culture plus accessible. Cet accent sur la participation culturelle et l'accès universel occupe d'ailleurs une place centrale dans l'avant-projet de loi sur l'encouragement des activités culturelles actuellement en consultation. Le message explicatif précise *que « durant la dernière décennie, l'évolution sociétale du canton montre qu'il est toujours plus nécessaire de tenir compte, dans la façon de mener les activités culturelles, des besoins pluriels des divers publics et des freins multiples à l'accès à la culture. […] Une attention particulière doit être portée aux barrières financières, linguistiques et sociales ainsi qu'à l'accessibilité et à l'inclusivité sociale. »*

Considérant les nombreux enjeux et les ressources financières limitées, il s'agit de savoir si, prioritairement, il est souhaité de fidéliser le public actuel ou de chercher de nouveaux publics ? Le Conseil d'Etat souhaite mettre l'accent sur l'accès de nouveaux publics encore absents ou peu présents dans les salles. Il souhaite ainsi répondre aux objectifs de participation culturelle et de nécessaire renouvellement du public parfois vieillissant d'une partie de l'offre culturelle. Cette priorisation est par ailleurs partagée par la Conférence des délégué-e-s culturel-le-s des chefs-lieux et associations de communes du canton.

Si le modèle du pass culturel cantonal convainc en Valais, l'analyse fribourgeoise montre qu'il serait préférable de prendre du recul et de chercher un modèle plus adapté à la géographie culturelle et aux besoins prioritaires exprimés par le terrain. La réalisation du concept de régions culturelles proposé dans l'avant-projet de loi en constitue un premier cadre. Un autre a été lancé au niveau intercantonal pour faciliter la circulation des offres culturelles et des publics dans l'Espace culturel romand. De même, il convient d'intensifier les liens entre les régions limitrophes partageant un même bassin de public, comme les districts germanophones du canton de Fribourg et le canton de Berne. Entre les entreprises culturelles, la collaboration et la solidarité s'est renforcée par la création récente de plusieurs faitières professionnelles suite au COVID ou encore par la mise en place de réseaux de coproduction pour une meilleure diffusion des créations sur tout le territoire cantonal.

Le présent rapport a mis en évidence des outils existants comme l'AG Culturel et la CarteCulture Caritas. Le milieu culturel fait preuve d'une grande responsabilité sociétale en contribuant activement et financièrement au développement de ces cartes, soucieux d'ouvrir ses portes à toute personne intéressée, peu importe sa situation. Les salles estiment qu'un pass tel que l'Abobo représente un coût que les publics à aller chercher ne pourront guère se permettre. Cette limite, comme d'autres, ont été exprimées dans le sondage réalisé ce printemps, qui a mis en exergue le besoin des acteurs culturels à être mieux aidés dans leur mission d'accessibilité par un renforcement du marketing cantonal. Ce sondage a soulevé un fort intérêt des acteurs à intensifier leurs actions communes pour gagner en efficacité et cohérence. Le potentiel de marketing d'un pass culturel les intéresse particulièrement et ils sont motivés à développer des mesures d'accès et d'information, qui permettront d'inciter le public à la mobilité.

Le Conseil d'Etat comprend le potentiel mais aussi les craintes exprimées par les entreprises culturelles relatives au développement d'un pass culturel fribourgeois sur le modèle de l'Abobo valaisan, qui pourrait fragiliser leur modèle d'affaire. Il considère qu'un fonds de compensation péréquatif pour garantir la billetterie constituerait une intrusion dans l'économie privée alors que les acheteurs d'un tel abonnement sont en mesure d'en payer le prix, d'ores et déjà réduit par les subventions accordées par les collectivités publiques aux entreprises culturelles. Mais surtout, le Conseil d'Etat entend prioriser son action sur l'accès à la culture en poursuivant ses engagements à plusieurs niveaux :

> Engagement social : renforcement de mesures ciblées et existantes vers des publics freinés financièrement ou socialement, telles que les deux cartes AG Culturel et CarteCulture Caritas, ou encore le programme de sensibilisation des jeunes Culture & Ecole, en collaboration avec les services compétents et la Loterie romande. Une mesure d'encouragement consisterait à octroyer aux acteurs culturels une meilleure participation par billet scanné avec ces cartes, après une analyse détaillée des manques à gagner. Celle-ci devrait être financée conjointement par les budgets culturels et sociaux.
> Marketing et communication : poursuite de la collaboration avec l'agenda culturel en ligne *In Situ*, pour en faire la référence cantonale et répondre aux besoins du terrain.
> Tourisme et économie : De la gastronomie à l'économie, en passant par le tourisme, la culture et le sport, la nouvelle marque territoriale « Fribourg, terre de valeurs – Freiburg, Land der Werte » a pour ambition de mettre en valeur les atouts uniques du canton, afin de renforcer son image tant au niveau national qu'international. En partenariat avec les acteurs culturels, l'UFT et PromFR, le Conseil d'État (CE) réaffirme sa volonté de fédérer les forces du secteur économique, touristique, culturel et sportif sous une bannière commune. Cette collaboration pourra prendre la forme de produits marketing attractifs communs, comme des concours, bonus ou autres avantages à développer ensemble.
> Durabilité économique et environnementale : poursuite des efforts en matière d'encouragement de la circulation des productions culturelles entre les salles, ainsi qu'entre régions et cantons voisins.

Le développement de ces mesures prioritaires multisectorielles nécessite un soutien renforcé de l'Etat, mais aussi des communes et des partenaires parapublic et privés envers les acteurs culturels concernés et les organismes porteurs de ces programmes d'accès.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Décret 4 du 17 décembre 2024
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 1er juillet 2024,

Décrète:

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.

Le Président: **A. Brügger**
La Secrétaire générale: **M. Hayoz**

Dekret 4 vom 17. Dezember 2024
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 1. Juli 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.

Der Präsident: **A. Brügger**
Die Generalsekretärin: **M. Hayoz**

Annexe

GRAND CONSEIL **2024-DIAF-15**

Projet de décret:
Naturalisations 2024 - Décret 4

Propositions de la Commission des naturalisations

Présidence : Roland Mesot

Membres : Daphné Roulin, Nicolas Bürgisser, Pierre-André Grandgirard, Christine Jakob, Rose-Marie Rodriguez, Stéphane Sudan

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 l'annexe 1.

Vote final

Par 7 voix sans opposition ni abstention, la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 5 décembre 2024

Anhang

GROSSER RAT **2024-DIAF-15**

Dekretsentwurf:
Einbürgerungen 2024 - Dekret 4

Antrag der Einbürgerungskommission

Präsidium : Roland Mesot

Mitglieder: Daphné Roulin, Nicolas Bürgisser, Pierre-André Grandgirard, Christine Jakob, Rose-Marie Rodriguez, Stéphane Sudan

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat den Anhang 1.

Schlussabstimmung

Mit 7 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 5. Dezember 2024

Bericht 2024-DIME-223

29. Oktober 2024

—

Kompensation von CO_2-Emissionen im Kanton Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2019-GC-32 Ralph Alexander Schmid, das am 28. Februar 2019 an den Staatsrat überwiesen wurde und die Kompensation von CO_2-Emissionen im Kanton Freiburg zum Gegenstand hatte.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 2

2 Umsetzung 2

3 Schlussfolgerung 3

1 Einleitung

—

Mit dem im Titel erwähnten Postulat ersuchte Grossrat Schmid den Staatsrat, einen Bericht zu verfassen über die Möglichkeit, eine Internet-Plattform zu erstellen, die den Bürgerinnen und Bürgern regionale Projekte zur freiwilligen Kompensation ihrer CO_2-Emissionen anbietet. In diesem Zusammenhang, so das Postulat, wären Projekte der Gemeinden und des Kantons, aber auch aus der Wirtschaft oder des privaten Sektors denkbar. Diese Plattform könnte in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Kantonen entwickelt werden.

In seiner Antwort vom 2. April 2019 schlug der Staatsrat vor, das Postulat anzunehmen. Gleichzeitig gab er an, zuerst mit den Verantwortlichen der Stiftung Carbon Fri[1] sprechen zu wollen, um zu prüfen, inwiefern und unter welchen Bedingungen ihr Angebot für ein breiteres Publikum erweitert werden könnte, da er es für sinnvoller hielt, eine bereits etablierte Plattform zu nutzen, als die Plattformen zu vervielfältigen. Der Grosse Rat hat das Postulat am 23. Mai 2019 erheblich erklärt.

2 Umsetzung

—

Seit der Erheblicherklärung des Postulats 2019-GC-32 fanden fruchtbare Gespräche mit der Stiftung Carbon Fri über einen CO_2-Rechner für Privatpersonen statt. Mit dem Entscheid des Staatsrats zur Vorgehensweise war es nicht mehr nötig, die Möglichkeit der Schaffung einer (neuen) Plattform zu untersuchen. Stattdessen konnten direkt Schritte eingeleitet werden, um das Angebot einer bereits bestehenden Plattform zu erweitern.

Die Arbeiten zur Entwicklung des Instruments wurden in Angriff genommen. Während dieser Entwicklungsphase beteiligten sich andere Partner (Kantone, Städte) an den Gesprächen und legten den Schwerpunkt vorübergehend auf die gemeinsame Entwicklung des Rechners, wodurch insbesondere die Projekt-Governance, die Aufteilung der Finanzierung sowie die Frist für die Bereitstellung des Rechners für die Öffentlichkeit in Frage gestellt wurden. Im November 2022 wurde eine Lösung gefunden, mit der die Projekt-Governance in Freiburger Händen bleibt (Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg HIKF + Carbon Fri). Das fertige Produkt kann jedoch auch anderen Partnern zur Verfügung gestellt werden.

Der Rechner konnte im Frühjahr 2024 online gestellt werden und am 17. April 2024 wurde eine News dazu veröffentlicht. Der Rechner berücksichtigt neben Reisen und Transport auch die verschiedenen Aspekte des täglichen Lebens und ermöglicht es, den Ausgleich durch die Unterstützung von Freiburger Projekten zu erleichtern. Der Rechner sieht für die Nutzerinnen und Nutzer die Möglichkeit vor, ein Konto einzurichten und ihre Daten zu speichern, um insbesondere die Entwicklung ihres Verhaltens und die Auswirkungen auf ihren Treibhausgas-Fussabdruck zu beobachten.

[1] Die im Februar 2018 von der Freiburger Kantonalbank, der Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF) und dem spezialisierten Unternehmen Climate Services ins Leben gerufene Stiftung hat zum Ziel, die Reduzierung der CO_2-Emissionen von Freiburger Unternehmen zu fördern. Zu diesem Zweck vergibt sie das Label «CARBON FRI» an Unternehmen, die sich verpflichten, ihre Emissionen zu reduzieren und pro ausgestossene Tonne CO_2 einen Beitrag in die Stiftung zu investieren. Die gesamten so gesammelten Gelder werden in die Freiburger Wirtschaft investiert, indem lokale Projekte zur Emissionsreduzierung unterstützt werden.

3 Schlussfolgerung

—

Da die realisierten Massnahmen mit der Bereitstellung einer Plattform zur Berechnung der CO_2-Emissionen, welche die Kompensation der Emissionen durch regionale Projekte erleichtert, bereits die Etappe nach der im Postulat geforderten Etappe abdecken, kann die Forderung des Grossen Rates im Postulat 2019-GC-32 (Prüfung der Möglichkeit, eine Plattform zu schaffen, die es der Freiburger Bevölkerung ermöglicht, ihre CO_2-Emissionen freiwillig durch regionale Projekte zu kompensieren) als erfüllt betrachtet werden.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht und die Massnahmen, die infolge der Erheblicherklärung des Postulats 2019-GC-32 ergriffen wurden, zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2024-DIME-223

29 octobre 2024

—

Compensation des émissions de CO_2 dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2019-GC-32 Ralph Alexander Schmid, transmis au Conseil d'Etat le 28 février 2019, relatif à Compensation des émissions de CO_2 dans le canton de Fribourg.

Table des matières

—

1 Introduction 2

2 Mise en oeuvre 2

3 Conclusion 2

1 Introduction

Par le postulat cité en titre, le député Schmid a demandé au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la possibilité de créer une plateforme Internet afin de proposer aux citoyen-ne-s des projets régionaux permettant de compenser leurs émissions de CO_2 de manière volontaire. Les projets pourraient émaner des communes comme du Canton, mais également de monde de l'économie ou du privé. Cette plateforme pourrait être élaborée avec d'autres cantons intéressés à collaborer.

Dans sa réponse du 2 avril 2019, le Conseil d'Etat a proposé d'accepter ce postulat en souhaitant dans un premier temps aborder les responsables de la Fondation Carbon Fri[1] pour vérifier dans quelle mesure et à quelles conditions leurs activités pourraient être étendues à un public plus large, jugeant plus judicieux de profiter de l'existence d'une plateforme déjà bien en place plutôt que de démultiplier les plateformes. Ce postulat a été accepté par le Grand Conseil le 23 mai 2019.

2 Mise en oeuvre

Depuis la prise en considération du postulat 2019-GC-32, des discussions fructueuses ont eu lieu avec la Fondation Carbone Fri sur un calculateur carbone pour les particuliers. Ce choix du Conseil d'Etat a ainsi rendu « caduque » la nécessité d'étudier la possibilité même de la création d'une (nouvelle) plateforme, des démarches pouvant être entamées directement pour élargir l'offre d'une plateforme existante.

Les travaux d'élaboration de l'outil ont été entamés. Durant cette période d'élaboration, d'autres partenaires (cantons, villes) sont entrés dans la discussion et l'ont temporairement réorientée sur la mutualisation du développement du calculateur, remettant notamment en cause la gouvernance du projet, la répartition du financement ainsi que l'échéance pour la mise à disposition de l'outil au public. Une solution a été trouvée en novembre 2022, la gouvernance du projet restant ainsi en mains fribourgeoises (Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg CCIF + Carbon Fri) ; l'outil final pouvant cependant être mis à disposition d'autres partenaires.

Le calculateur a finalement pu être mis en ligne au printemps 2024 et une news publiée à ce propos le 17 avril 2024. Ce calculateur prend en compte les différents aspects de la vie quotidienne en plus des voyages et transports et permet de faciliter la compensation en soutenant des projets fribourgeois. L'outil prévoit pour les utilisateurs la possibilité de créer un compte et de conserver leurs données afin notamment d'observer l'évolution de leurs comportements et les impacts en termes d'empreinte carbone.

3 Conclusion

Les démarches réalisées desservant déjà « l'étape suivante » (mise à disposition d'une plateforme de calcul d'émissions CO_2 facilitant la compensation des émissions grâce à des projets régionaux) de celle demandée par le postulat, les mesures demandées par le Grand Conseil dans son postulat 2019-GC-32 afin d'étudier la possibilité de

[1] Créée en février 2018 par la Banque cantonale de Fribourg, la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg (CCIF) et l'entreprise spécialisée Climate Services, la Fondation a pour but de favoriser une réduction des émissions de CO_2 par les entreprises fribourgeoises. Pour ce faire, elle attribue le label « CARBON FRI » à celles qui s'engagent à diminuer leurs émissions et à investir dans la Fondation une contribution par tonne de CO_2 rejetée dans l'atmosphère. L'entier des fonds récoltés est injecté dans le tissu économique fribourgeois en soutenant des projets locaux de réduction d'émissions.

créer une plateforme permettant à la population fribourgeoise de compenser ses émissions carbone de manière volontaire grâce à des projets régionaux sont ainsi réalisées.

Le Conseil d’Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et des mesures prises suite à la prise en considération du postulat 2019-GC-32.

Botschaft 2024-DIME-251

5. November 2024

—

Bedingte Garantie zugunsten des Bundesamts für Strassen (ASTRA) für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über die Gewährung einer bedingten Garantie von 10 650 000 Franken zugunsten des ASTRA für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny.

Diese Botschaft erlaubt zudem die teilweise Umsetzung des Auftrags über die Fortsetzung des Projekts mit einer konkreten und entschlossenen kantonalen Unterstützung für das Projekt der Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblioux–Bertigny in Höhe von 50 % der Baukosten, aber höchstens 75 Millionen Franken (Auftrag 2021-GC-97), der von den Abgeordneten Suzanne Aebischer, David Bonny, Bruno Boschung, Antoinette de Weck, Fritz Glauser, Nadine Gobet, Pierre-André Grandgirard, Benoît Rey, Jean-Daniel Wicht et Peter Wütrich eingereicht und am 2. Februar 2022 vom Grossen Rat angenommen wurde.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Das Wesentliche in Kürze 4

2 Geschichtlicher Rückblick 7

3 Chancen 8

3.1 Auf kurze Sicht 9

3.1.1 Regierungsprogramm des Freiburger Staatsrats für die Legislaturperiode 2022–2026 9

3.1.2 Urbane Verbindung 9

3.1.3 Mobilität 10

3.1.4 Siedlung 10

3.1.5 Lebensqualität 10

3.1.6 Investitionen 10

3.1.7 Gemeindefinanzen 10

3.2 Auf mittlere Frist 10

3.2.1 Regionale Wirtschaft und Innovation 10

3.2.2 Kantonale Strasseninfrastruktur 11

3.2.3 Raumplanung 11

3.2.4 Mehrwert 11

3.3 Auf lange Frist 12
3.3.1 Innovation 12
3.3.2 Ansiedlung von Unternehmen mit hoher Wertschöpfung 12
3.3.3 Image der Agglomeration 12
4 Verwirklichte Studien, Erkenntnisse 12
4.1 Von 2000 bis 2015 durchgeführte Studien 12
4.2 Seit 2015 durchgeführte Studien 13
4.3 Studienauftrag Chamblioux–Bertigny 13
4.4 Technische Studien für das Vorprojekt 14
4.5 Ergänzende Studien 14
4.5.1 Vergleich Lichtraumprofile der Fahrbahn, 4/0 vs. 3+1 15
4.5.2 Absenkung des Längenprofils 15
4.5.3 Länge der Überdeckung 15
4.5.4 Beton-Studie 16
4.5.5 Kosten-Nutzen-Analyse 16
5 Kontext zur Realisierung der Überdeckung 16
5.1 Regierungsprogramm 2022–2026 16
5.2 Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats 17
5.3 Kantonaler Richtplan (KantRP) 17
5.4 Agglomerationsprogramme (AP) 18
5.5 Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum und Zufahrt Freiburger Spital (HFR) 18
5.6 Gesundheits- und Arbeitspol (PSA) 19
5.7 Pol Jura-Chassotte (PJC) 19
5.8 Fortbestand einer landschaftlichen Kontinuität mit natürlicher Bestimmung im Herzen der Agglomeration 20
6 Organisation 20
7 Antrag auf bedingte Garantie 21
7.1 Antrag auf bedingte Garantie für die Fortsetzung der Studien des ASTRA 21
8 Voraussichtliche Baukosten 22
8.1 Voraussichtliche Kosten des Projekts und Aufteilung 22
8.2 Projektkosten – Einmalige Entschädigung für Unterhalt und Betrieb 22
8.2.1 Unterhaltskosten 22
8.2.2 Betrieb 23
8.2.3 Gesamtkosten für einmalige Entschädigungen 23
8.2.4 Zahlungsvereinbarung – Vorschlag Einmalzahlung 23
9 Zeitplan 23
10 Nachhaltigkeit 24

11 Schlussfolgerung 24

12 Anhänge 25

A1 Vorläufige Gesamtplanung der vier Projekte, die aus dem Studienauftrag Chamblioux–Bertigny hervorgehen 25

A2 Projektorganisation 26

A3 Detaillierte Planung 27

1 Das Wesentliche in Kürze

Um seine Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten unter bestmöglicher Erhaltung seiner wertvollen Landwirtschaftsflächen zu gewährleisten, hat der Kanton Freiburg vor mehreren Jahrzehnten Planungsarbeiten eingeleitet, die darauf abzielen, sein Territorium so effizient wie möglich zu nutzen, um seinen Bedarf in den Bereichen Wohnraum, Arbeitszonen, Mobilität und Landwirtschaftsflächen zu decken und gleichzeitig sein Erbe zu erhalten. Dies geschieht insbesondere durch eine Stärkung der regionalen Zentren.

In der Agglomeration Freiburg verhindert die Autobahn N12, die mitten durch das heutige Zentrum des bebauten Teils des Grossraums Freiburg führt, an einer für den Kanton strategischen Stelle eine rationelle Bodennutzung, die sich an den Bedürfnissen der kommenden Generationen orientiert. Die Überdeckung der Autobahn auf einem wichtigen Abschnitt, die vom Kanton und den wichtigsten betroffenen öffentlichen Akteuren mittels Studienkrediten grundsätzlich beschlossen wurde, soll die N12 so ausbauen, dass sie von einem unüberwindbaren Hindernis zwischen nicht bebaubaren Räumen zu einem Ort der nachhaltigen Stadtentwicklung mit Grünzonen im Zentrum des Kantons wird.

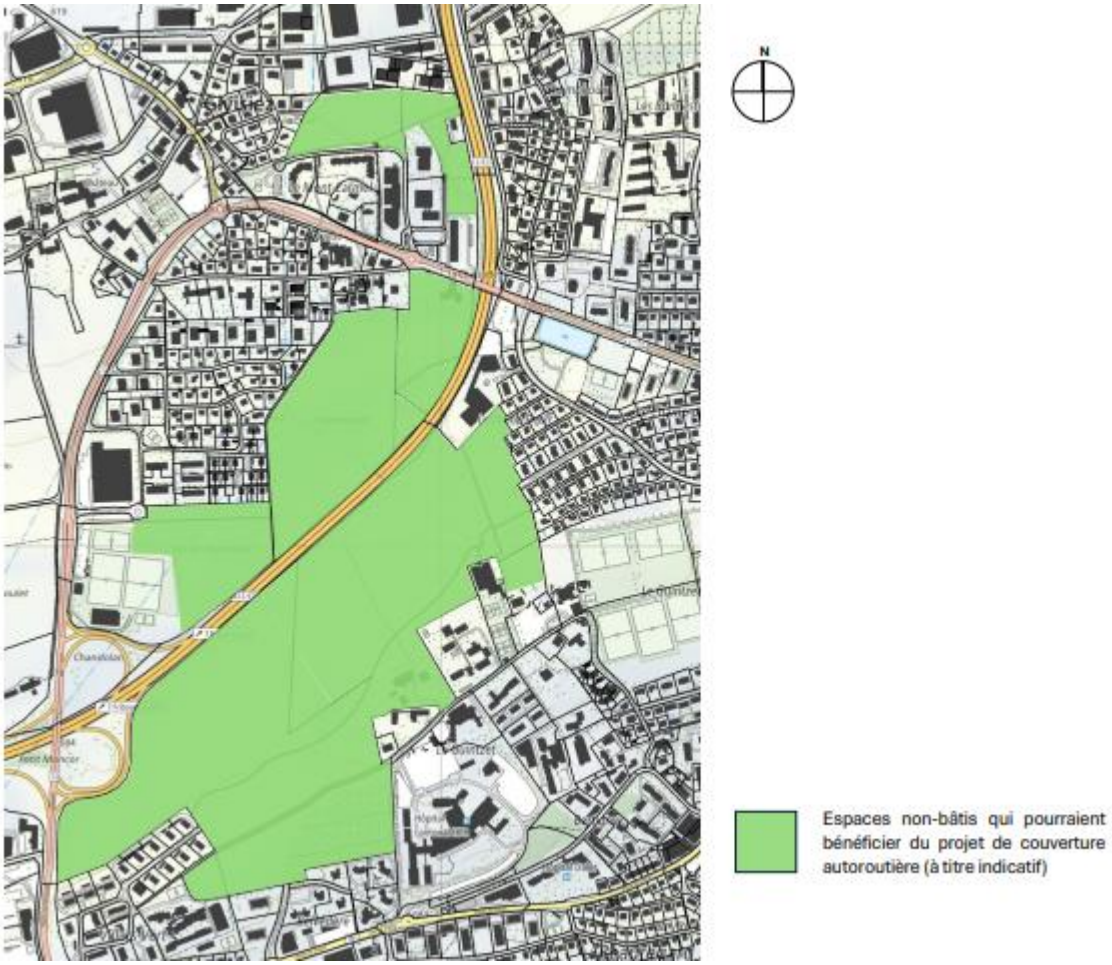


Abb. 1: Luftbild, das die offenen und unbebauten Flächen zeigt[1]

[1] Es sei darauf hingewiesen, dass die Parzellen, die heute bebaut sind und sich in der Bauzone befinden, ebenfalls vom Verdichtungspotenzial profitieren, das mit der Realisierung der Autobahnüberdeckung verbunden ist.

Die Autobahn N12 verursacht erhebliche Umwelt-, Landschafts- und Lärmimmissionen in den städtischen Räumen, die sie durchquert. Entsprechend müssen Sanierungen, insbesondere zugunsten des Lärm- und Umweltschutzes, vorgenommen werden. Die Frist für die Umsetzung der Lärmschutzverordnung (LSV) ist abgelaufen und die aktuelle Situation erfordert die Sanierung des Abschnitts Chamblioux–Bertigny, entweder durch den Bau von Lärmschutzwänden oder durch die Realisierung einer Autobahnüberdeckung. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat sich zudem in seinem Bericht «Nationalstrassen und Umwelt 2023» verpflichtet, seine Anstrengungen für leistungsfähige, sichere und umweltverträgliche Nationalstrassen fortzusetzen. Autobahnüberdeckungen sind eine Möglichkeit, um die Auswirkungen der Strassen auf die Umwelt zu begrenzen.

Der Staat Freiburg beschäftigt sich seit langem mit dem Ausbau dieses Abschnitts. Die Idee, die Autobahn N12 zu überdecken, wurde bereits in den 1980er-Jahren diskutiert und seit etwa 15 Jahren beschäftigen sich die betroffenen Gemeinden, der Staat und der Bund mit dem Dossier. Auch private Akteure haben sich eingeschaltet, um eine Autobahnüberdeckung vorzuschlagen.

Am 23. Mai 2019 verabschiedete der Grosse Rat das Dekret über einen Verpflichtungskredit von 4,125 Millionen Franken zur Finanzierung des ersten Teils der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny (Botschaft 2018-DIME-187 und Dekret 2019_034). Von diesem Betrag waren 2 Millionen Franken für technische Studien zur Autobahnüberdeckung und 2,125 Millionen Franken für Studien zur Stadtentwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny vorgesehen. Insgesamt wurden für diese beiden Projekte 8,250 Millionen Franken veranschlagt, die je zur Hälfte vom Staat und von folgenden Partnern getragen wurden: Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne, Regie der Anteilhaber der Burgergemeinde und Freiburgische Verkehrsbetriebe Immobilien (TPF IMMO) AG. Die beiden letztgenannten Partner sind vom vorliegenden Antrag auf bedingte Garantie nicht betroffen, nachdem beschlossen wurde, nur die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden) einzubeziehen.

Auf der Grundlage des Syntheseberichts vom 8. Mai 2020 zum Studienauftrag für die Entwicklung des Perimeters Chamblioux–Bertigny sowie der technischen Studien hat der Steuerungsausschuss (COPIL) Chamblioux–Bertigny auf Vorschlag des Exekutivbüros des COPIL beschlossen, die Realisierung einer Überdeckung zwischen dem Anschluss Freiburg-Süd und der Eisenbahnbrücke unterhalb der Abfahrt von Chantemerle, d. h. über eine Distanz von 1255 m (zwischen km 48 483.0 und km 49 738.0) anzustreben. An den beiden Portalen der Überdeckung sollen auf einer Länge von mehr als hundert Metern Lärmschutzwände errichtet werden, um die hier andernfalls zu erwartenden Immissionen zu vermeiden.

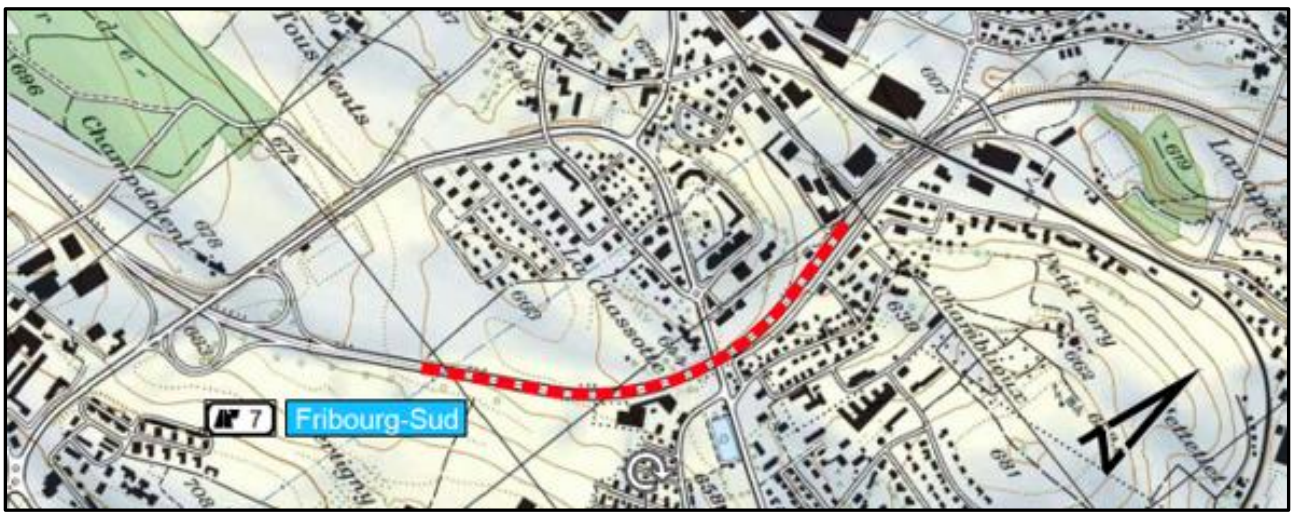


Abb. 2: Situationsplan Autobahnüberdeckung

Am 2. Februar 2022 beauftragte der Grosse Rat den Staatsrat mittels eines Auftrags, das Projekt mit einer konkreten und entschlossenen kantonalen Unterstützung in der Höhe von 50 % der Baukosten, aber höchstens 75 Millionen Franken, weiterzuführen (Auftrag 2021-GC-97).

2022 wurde ein Projekt für eine 1255 m lange Überdeckung zur Vorprüfung eingereicht. Das ASTRA nahm das Projekt positiv auf und beschloss im Juni 2023, die Projekthoheit wieder zu übernehmen und die Studien fortzusetzen.

Dies ist eine Chance für den Staat und die Gemeinden; denn im Jahr 2017 plante der Bund noch, 33,07 Millionen Franken an den Bau einer Autobahnüberdeckung beizutragen, d. h. den Betrag, den ihn der Bau der Lärmschutzwände zu damaligen Preisen gekostet hätte. In der aktuellen Ausgestaltung erhöht sich die Beteiligung des Bundes um fast 50 Millionen Franken auf 82,55 Millionen Franken, wobei die zusätzlichen Unterhaltskosten für den Kanton etwas höher sind als in der ursprünglichen Vereinbarung (rund 6 Millionen Franken mehr über 25 Jahre; bei ausschliesslich festen Berechnungsparametern und Beseitigung der 2017 vorgesehenen variablen Parameter).

Als Gegenleistung für dieses grosse finanzielle Engagement und im Hinblick auf den zweiten Teil der durchzuführenden Studien verlangt das ASTRA vom Kanton Freiburg, dass dieser die Studienkosten (2. Teil) in der Höhe von 10,65 Millionen Franken garantiert, falls das Projekt später nicht realisiert wird, weil der eine oder andere Partner beschliesst, auf die Verwirklichung des Projekts zu verzichten, etwa, weil das Stimmvolk Nein sagt.

Der Dekretsentwurf zur vorliegenden Botschaft hat eine bedingte Garantie in Höhe von 10,65 Millionen Franken zum Gegenstand. Die bedingte Garantie erfolgt einerseits für den Anteil des Staats (7,8 Millionen Franken) und andererseits für die Partnergemeinden (2,850 Millionen Franken), die diesen Teil der bedingten Garantie übernehmen werden. Dieser Betrag wird es ermöglichen, unter der Verantwortung des ASTRA die Studien für die Realisierung der Autobahnüberdeckung fortzusetzen, ohne dass das Projekt blockiert wird, falls die Behörden einer Gemeinde die Teilnahme am zweiten Teil der Studien ablehnen. Die Modalitäten für die Inanspruchnahme der bedingten Garantie werden vom Staatsrat festgelegt und die Kosten für eine solche Inanspruchnahme zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt.

Falls das später für die Realisierung des Bauwerks nötige Verpflichtungskreditbegehren vom Grossen Rat oder vom Stimmvolk nicht genehmigt wird oder der Anteil der Gemeinden nach den Gemeindebeschlüssen nicht gesichert werden kann, übernehmen Staat und Gemeinden die gesamten bis zu diesem Zeitpunkt vom ASTRA getragenen Projektierungskosten. Wird das Projekt für die Autobahnüberdeckung dagegen angenommen, wird die vom Grossen Rat auf der Grundlage dieser Botschaft garantierte Summe an die Endkosten des Bauwerks angerechnet werden.

Die Kosten für die Überdeckung werden heute auf 195,6 Millionen Franken geschätzt. Gestützt auf den zwischen dem Bund, dem Staat und den Partnergemeinden ausgehandelten Verteilschlüssel wird der zu investierende Betrag wie folgt aufgeteilt:

ASTRA	**CHF 82,55 Millionen**
Staat	**CHF 82,55 Millionen**
Partnergemeinden	**CHF 30,50 Millionen**

Staat und Bund haben am 30. Oktober 2024 eine neue Vereinbarung unterzeichnet, welche die seit 2017 geltende ersetzt und die finanziellen Aspekte sowie die Organisation ihrer Zusammenarbeit regelt. Parallel dazu werden die 2023 begonnen Gespräche mit den Partnergemeinden fortgesetzt, um Vereinbarungen über die Finanzierung ihrer Beteiligungen zu erarbeiten.

Der Bund, der Staat und die Partnergemeinden haben sich zusammengeschlossen, da sie vom ehrgeizigen Strassenbauprojekt, das die Chance für eine nachhaltige Stadtentwicklung bietet, überzeugt sind. In der Tat wird das Projekt den sozialen Zusammenhalt und die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner der Agglomeration verbessern und die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen des Kantons verbessern. Es handelt sich mit anderen Worten um ein Vorzeigeprojekt für den ganzen Kanton.

Die Lärmschutzwände würden zwar rein rechtlich die Frage der Immissionen regeln, doch erlaubt die Autobahnüberdeckung weit mehr als dies. Sie ist eine Investition für künftige Generationen, die es ermöglicht, die Lärmimmissionen zu beseitigen oder deutlich zu mindern sowie das kantonale Zentrum völlig neu zu überdenken und dabei den Herausforderungen des Kantons, der Agglomeration Freiburg und der Gemeinden auf ambitionierte Weise gerecht zu werden.

Die vom Staat und von den Gemeinden getätigten Investitionen zahlen sich mittel- bis langfristig aus: Die Autobahnüberdeckung erlaubt die Verwirklichung erheblicher Wertsteigerungen. Der Studienauftrag, die zwischen 2019 und 2020 für den gesamten Perimeter durchgeführt wurde, zeigt, dass die Überdeckung die Entwicklung des Gesundheits- und Arbeitspols (PSA) im Sektor Bertigny begünstigt und die Verdichtung und Aufwertung bedeutender Zonen beim Pol Jura-Chassotte (PJC) und den Sektor Corberayes ermöglicht. Diese Projekte werden in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und der Agglomeration Freiburg durchgeführt.

2 Geschichtlicher Rückblick

—

Seit den 1980er-Jahren wurde die Idee, die N12 zu überdecken, immer wieder ins Spiel gebracht. Seit etwa 15 Jahren durchliefen die Diskussionen zwischen dem Bund und dem Staat dynamische und unterschiedliche Phasen: Im Jahr 2007 wurde ein Projekt zur Überdeckung der Autobahn über maximal 620 m diskutiert und schliesslich vom ASTRA für die Einhaltung der Lärmschutzverordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) zugunsten von Lärmschutzwänden aufgegeben.

Am 24. Februar 2015 erklärte das Freiburger Parlament den Auftrag 2014-GC-145 «Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblioux–Bertigny» der Grossräte André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht, Markus Ith, Nadine Gobet, Elian Collaud, Solange Berset, Erika Schnyder, Michel Losey, Eric Collomb et Christian Ducotterd erheblich. In der Folge nahmen der Staat Freiburg und das ASTRA ihre Gespräche wieder auf. Eine Arbeitsgruppe «Autobahnüberdeckung von Chamblioux» mit verschiedenen Grossräten und privaten Unternehmen begann mit internen Diskussionen.

Um dem parlamentarischen Auftrag Folge zu leisten, beschloss der Staatsrat im Mai 2017, eine Projektoberleitung (COPIL) unter dem Vorsitz des Finanzdirektors (FIND) und ein Exekutivbüro der Projektoberleitung (BEX) unter dem Vorsitz des Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektors (heute: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU) einzusetzen.

Am 22. Dezember 2017 führten die Gespräche zwischen dem Staat Freiburg und dem ASTRA zur Unterzeichnung einer Vereinbarung. Diese legte die finanzielle Beteiligung des ASTRA für die Autobahnüberdeckung auf 33,07 Millionen Franken fest – den Betrag, den der Bund zu den damaligen, inzwischen gesunkenen Standardkosten in die Lärmschutzwände hätte investieren müssen – und übertrug die Projektherrschaft über das Bauwerk an den Staat.

Am 23. Mai 2019 verabschiedete der Grosse Rat das Dekret über einen Verpflichtungskredit von 4,125 Millionen Franken zur Finanzierung des ersten Teils der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny (Dekret 2019_034)[2].

Am 5. Juli 2019 wurde ein Studienauftrag für einen Masterplan für die Entwicklung von Chamblioux–Bertigny lanciert, an dem sieben interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaften teilnahmen. Am 8. Mai 2020 bestätigte der Synthesebericht zum Studienauftrag für den Sektor Chamblioux–Bertigny[3], auf den im folgenden Kapitel näher eingegangen wird, dass die optimale Länge der Überdeckung rund 1100 m betrage, dass sie jedoch durch Studien verfeinert werden müsse, die sowohl die technischen Herausforderungen der Überdeckung als auch die landschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Herausforderungen einbeziehen. Darauf aufbauend konnten die Ergebnisse des Prozesses hervorgehoben und die wichtigsten Leitlinien für die Entwicklung des Sektors aufgezeigt werden.

[2] Für die Studien im Jahr 2019 war ein Gesamtbetrag von 8 250 000 Franken vorgesehen. Der Staat übernahm die Hälfte der Finanzierung und die folgenden Partner die andere Hälfte: die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne, die Regie der Anteilhaber der Burgergemeinde und die TPF IMMO AG.

[3] Siehe Synthesebericht vom 8. Mai 2020, Kapitel «Orientations retenues par le Collège, Mise en œuvre, I. Couverture de l'autoroute», Ziff. I.1, S. 162.

Länge der Überdeckung: 1255 Meter – «Nutzen-Kosten-Kompromiss»

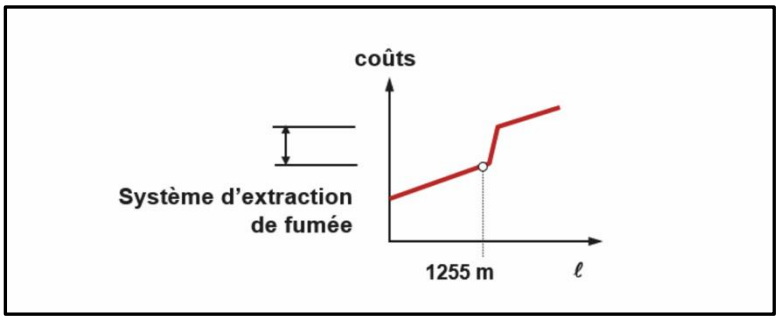


Abb. 3: Explosion der Baukosten wegen der Notwendigkeit, Ventilatoren für die Absaugung von Brandgasen vorzusehen, wenn die Überdeckung länger als 1255 m ist.

Infolge der Zustimmung des Steuerungsausschusses (COPIL) Chamblioux–Bertigny zum Vorschlag des Exekutivbüros des COPIL wurden die technischen Studien für das Überdeckungsvorprojekt auf der Grundlage der maximalen Länge ohne die Notwendigkeit von Ventilatoren eingeleitet. Die maximale Länge ist ein entscheidendes Element des Projekts, da deren Überschreitung zu schwerwiegenden budgetären Konsequenzen mit beinahe einer Verdoppelung der Projektkosten führt.

Am 2. Februar 2022 beauftragte der Grosse Rat den Staatsrat mittels eines Auftrags, das Projekt mit einer konkreten und entschlossenen kantonalen Unterstützung in der Höhe von 50 % der Baukosten, aber höchstens 75 Millionen Franken, weiterzuführen (Auftrag 2021-GC-97).

In der Folge wurde mit Zustimmung des ASTRA und unter Berücksichtigung der verschiedenen Vorgaben ein Projekt für eine 1255 m lange Überdeckung entwickelt und 2022 in die Vorprüfung gegeben. In den auf die Vorprüfung folgenden Gesprächen äusserte sich das ASTRA positiv und beschloss kurz darauf (im Juni 2023), die Kontrolle über das Projekt auf der Grundlage der Richtlinien des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für Projekte über 10 Millionen Franken wieder zu übernehmen.

Der Entscheid zur Übertragung der Bauherrschaft zielt darauf ab, die Projekte zur Überdeckung von Autobahnen auf nationaler Ebene zu koordinieren. Dies ist Teil des Programms des Bundes für mehr Investitionen in die Nationalstrassen, das insbesondere die Bereiche Unfallverhütung, Lärmsanierung und Umweltschutz betrifft. Seit Juni 2023 schreitet der Staat Hand in Hand mit dem ASTRA voran.

Parallel zur Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen dem Staat und den Partnergemeinden, für die die Gespräche noch im Gang sind, wurde am 30. Oktober 2024 eine neue Vereinbarung mit dem ASTRA unterzeichnet, welche die seit 2017 geltende Vereinbarung ersetzt.

3 Chancen

—

Die Weiterführung des Projekts ist für den Staat und die Gemeinden umso wichtiger, als sie allen beteiligten Akteuren die Möglichkeit bietet, die seit vielen Jahren im kantonalen Zentrum identifizierten Herausforderungen anzugehen. Die Autobahnüberdeckung und die damit verbundenen ehrgeizigen und visionären Projekte im Sektor Chamblioux–Bertigny und Jura-Chassotte ermöglichen es, das Bevölkerungswachstum und die damit verbundenen Bedürfnisse, insbesondere in Bezug auf Wohnraum, Arbeitsplätze und Mobilität, mit der Lebensqualität, welche die Freiburgerinnen und Freiburger erwarten, in Einklang zu bringen.

Die Autobahnüberdeckung ist der erste, unverzichtbare Meilenstein für die Stadtentwicklung und die Planung dieses gemeindeübergreifenden Gebiets. Sie bildet das Rückgrat.

Es handelt sich um ein Langzeitvorhaben, dessen Gesamtauswirkungen mittel- bis langfristig zu spüren sein werden. Dasselbe gilt für die zu tätigenden Investitionen, deren finanzielle Auswirkungen und Folgen für die Lebensqualität der Bevölkerung sich erst nach und nach bemerkbar machen werden.

3.1 Auf kurze Sicht

3.1.1 Regierungsprogramm des Freiburger Staatsrats für die Legislaturperiode 2022–2026

Der Staatsrat hat für die Legislaturperiode drei strategische Achsen festgelegt:

> Strategische Achse Wirtschaft und Innovation

Das Projekt Chamblioux–Bertigny wird einen Beitrag zur Achse Wirtschaft und Innovation leisten, weil damit innovative Massnahmen in den Bereichen Bauen, Wohnen und Mobilität getestet und in die Praxis umgesetzt werden können und sich zahlreiche Möglichkeiten zur Schaffung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bieten.

> Strategische Achse Sozialer Zusammenhalt

Die Regierung räumt der Stärkung der Gesundheitsstrukturen Priorität ein, um den Freiburgerinnen und Freiburgern ein bürgernahes und qualitativ hochstehendes Gesundheitssystem zu bieten, das harmonisch in die nationale Gesundheitslandschaft integriert ist. Die Stärkung der Gesundheitsstrukturen mit dem Gesundheits- und Arbeitspol (PSA) im Sektor Bertigny und den regionalen Gesundheitszentren wird in den Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode unter 2.1 erwähnt. Die Freiburger Bevölkerung hat ihre Unterstützung für diese Vision am 9. Juni 2024 bekundet, indem sie das Dekret über eine Finanzhilfe des Staates für das freiburger spital HFR angenommen hat.

> Strategische Achse Ökologischer Wandel

Im Rahmen der Umsetzung des Klimaplans verpflichtet sich der Staatsrat, «der Freiburger Bevölkerung langfristig einen vielfältigen, harmonischen und gesunden Lebensraum sowie die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu garantieren und gleichzeitig die Entwicklung der Aktivitäten auf seinem Territorium in Einklang zu bringen. Öffentliche Räume sind von hoher Qualität, sparsam im Umgang mit Boden und anderen Ressourcen, an den Klimawandel und die Energieproblematik angepasst, aber auch anpassungsfähig an veränderte Lebens- oder Arbeitsformen und damit resilient». Das Projekt Chamblioux–Bertigny ist von diesen Visionen gemäss Punkt 3.1.1 des Regierungsprogramms betroffen.

Die künftige Autobahnüberdeckung könnte auch eine wichtige Rolle bei der Einrichtung von Transportsystemen mit hoher Kapazität spielen (Regierungsprogramm 3.3.2), die dergestalt sind, dass sie die Lebensqualität der Anwohnerinnen und Anwohner nicht beeinträchtigen.

Die Fertigstellung der Autobahnüberdeckung würde auch zum Ziel des Staats, Radwegnetz ausbauen, um das Radfahren zu fördern (Regierungsprogramm 3.3.3), beitragen.

Das Projekt zur Überdeckung der Autobahn steht auch im Einklang mit zwei der fünf Schwerpunktthemen des Legislaturprogramms, deren Umsetzung für die Zukunft des Kantons von entscheidender Bedeutung ist, nämlich mit dem Ausbau der Gesundheitsinfrastruktur und der Umsetzung des Klimaplans. In Bezug die Umsetzung des Klimaplans kann davon ausgegangen werden, dass die langfristig zu erwartenden Vorteile und die Dauerhaftigkeit des Bauwerks die mit dem Bau verbundenen CO_2-Emissionen kompensieren werden, unter anderem durch die Verbesserung der Mobilitätseffizienz in der gesamten Agglomeration. In diesem Zusammenhang wurden auch Studien zur Optimierung der Verwendung von Beton durchgeführt (siehe Kapitel 4.5.4).

3.1.2 Urbane Verbindung

Das Projekt verbindet die Gemeinden im Gürtel der Stadt wieder miteinander, in einem ersten Schritt insbesondere die Quartiere La Chassotte und Chamblioux. Die Autobahnüberdeckung wird zahlreiche neue Möglichkeiten für interkommunale Verbindungen schaffen und es ermöglichen, das gesamte Gebiet, das sich bis dahin sehr uneinheitlich entwickelt hat, neu zu denken.

3.1.3 Mobilität

Die Autobahnüberdeckung ist so dimensioniert, dass sie an jedem Punkt eine Last von 40 Tonnen für eine Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (z. B. eine Tramlinie oder ein Hochleistungstransportsystem für den Kanton und die Agglomeration im Sinne der TPF-Studie) oder für die individuelle Mobilität tragen kann. Sie wird dazu beisteuern, den Sektor besser in die Planung des Verkehrsnetzes der Agglomeration zu integrieren, mit einer Stärkung des bestehenden öffentlichen Verkehrssystems in der Nähe der Bahnhöfe Freiburg und Givisiez und mit direkten Verbindungen zu diesen Verkehrsknotenpunkten. Die Verbindungen für die sanfte Mobilität werden deutlich verbessert, insbesondere zu den benachbarten Sektoren und Polen.

Die in Zukunft entwickelten Sektoren werden alle eng mit Verkehrs- und Mobilitätsnetzen verbunden sein. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Attraktivität.

3.1.4 Siedlung

Die Autobahnüberdeckung soll als Rückgrat für die Entwicklung der Agglomeration dienen, während die Lärmschutzwände das Gebiet in einen von hohen Mauern gesäumten Korridor verwandeln würden. Bereits 2017 unterstützte der Grosse Rat das damals geplante Überdeckungsprojekt mit der Begründung, dass die Errichtung von Lärmschutzwänden mitten in der Agglomeration keine zeitgemässe Lösung für eine wachsende Agglomeration mehr sei, da diese Wände die Landschaft verunstalten, die angrenzenden Flächen entwerten und vor allem die Zerschneidung verstärken, anstatt ein ganzheitliches Denken über das Gebiet zu ermöglichen.

3.1.5 Lebensqualität

Der Bau der Autobahnüberdeckung wird sich direkt auf die Lebensqualität der Bevölkerung auswirken, indem die durch die Autobahn erzeugten Immissionen im Herzen der Agglomeration reduziert werden. Er wird auch dazu beitragen, ein dichtes Netz von grünen Lebensräumen in dem Gebiet zu erhalten und neue Räume für die Bewohnerinnen und Bewohner wie Freiflächen, Erholungsgebiete oder Freizeitinfrastruktur zu schaffen.

3.1.6 Investitionen

Der Zeitpunkt für die Realisierung der Autobahnüberdeckung ist ideal. Das ASTRA hat die Leitung des Projekts übernommen und es zu einer seiner Prioritäten gemacht, weil es die Überdeckungsprojekte auf nationaler Ebene koordinieren will. Die Realisierung ist Teil des Programms des Bundes für mehr Investitionen in die Nationalstrassen, das insbesondere die Bereiche Unfallverhütung, Lärmsanierung und Umweltschutz betrifft. Das ASTRA will parallel zum Ausbau des Netzes in solche Projekte investieren, um die Umweltbelastung durch die Autobahnen zu verringern. Dies erklärt seine deutlich höhere finanzielle Beteiligung als ursprünglich vorgesehen. Sollte das Projekt Chamblioux–Bertigny jedoch nicht rasch beschlossen werden, wird das ASTRA seine finanzielle Unterstützung auf andere Überdeckungsprojekte umverteilen, für die es ebenfalls aktiv angefragt wird.

3.1.7 Gemeindefinanzen

Die Partnergemeinden übernehmen mit insgesamt 30,5 Millionen Franken knapp 16 % der Gesamtkosten für die Verwirklichung des Projekts, die auf 195,6 Millionen Franken geschätzt werden. Darin nicht eingerechnet ist die Finanzierung der zusätzlichen Unterhaltskosten in Höhe von 31,56 Millionen Franken durch den Kanton. Gemessen an ihrer Bevölkerungszahl ist dies ein grosser Betrag. Die Kostenverteilung ist jedoch an die Interessen und Möglichkeiten jeder Partei angepasst, und die Gemeinden werden von den Beiträgen des Bundes und des Staats profitieren. Mittel- und langfristig wird die Autobahnüberdeckung ein Schlüsselelement ihrer Entwicklungspolitik sein, und die Investition erscheint angesichts der Chancen und der Verbesserungen der Lebensqualität (Lärm, Landschaft usw.) angemessen.

3.2 Auf mittlere Frist

3.2.1 Regionale Wirtschaft und Innovation

Das Projekt wird in der Planungs- und Realisierungsphase wie auch später in der Nutzungs- und Betriebsphase Arbeitsplätze anziehen und schaffen. Mittel- und langfristig wird ein bedeutender Effekt für die Freiburger Unternehmen erwartet. Darüber hinaus ist das Projekt eine Gelegenheit für zahlreiche Forschungs- und

Entwicklungsprojekte zu höchst aktuellen Themen, die namentlich die Freiburger Hochschulen und Universitäten sowie die regionalen und kantonalen Unternehmen, die in den Bereichen Planung, Raumplanung und Bau führend sind, werden mobilisieren können.

3.2.2 Kantonale Strasseninfrastruktur

Auf kantonaler Ebene ist die Autobahnüberdeckung eines der Vorzeigeprojekte für die Verbesserung der Strasseninfrastruktur, um die Bevölkerung von den Auswirkungen des Verkehrs zu entlasten. Es steht in der Tradition der Umfahrungsstrasse von Bulle (H189), die zu einer Zeit gebaut wurde, als die Verlegung in den Untergrund zum Standard wurde, und die grossen Auswirkungen für die Bevölkerung hatte. Weitere Projekte werden diese kantonalen Anstrengungen in den nächsten Jahren ergänzen: die Umfahrung von Romont (Glanebezirk), die Umfahrung von Kerzers (Seebezirk), der Tunnel von Flamatt-Chrummatt (Sensebezirk) und, in der Nähe der Autobahnüberdeckung, im Saanebezirk, die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz, die Strassenverbindung Marly–Matran und die Umfahrung von Givisiez.

Die Überdeckung von Autobahnen zur Begrenzung der Immissionen und zur Entwicklung von städtebaulichen Projekten ist inzwischen in der ganzen Schweiz ein Thema. So wurden kürzlich mehrere Projekte realisiert oder befinden sich im Bau. Zu nennen sind insbesondere die Überdeckung von St. Gallen Olma, Schwamendingen (Zürich), Vedeggio (Tessin), Neuhof-Altendorf (Schwyz) und Bern Westside. Weitere befinden sich in der Studien- oder Planungsphase: Luzern-Süd, Boveresses (Lausanne), Bern Ostring und Wil-West.

3.2.3 Raumplanung

Die Autobahnüberdeckung ist einer der Schlüssel für eine Raumplanung, welche die vom Bund und vom kantonalen Richtplan (KantRP) angestrebte urbane Verdichtung und die Stärkung des kantonalen Zentrums ermöglicht. Dabei handelt es sich um einen effizienten und kohärenten Ansatz, der die demografische und wirtschaftliche Entwicklung begleitet und gleichzeitig bedeutende Fortschritte im Bereich der Mobilität bringt.

Der Studienauftrag für Chamblioux–Bertigny hat die Lancierung von drei weiteren Projekten ermöglicht, die für den Sektor von entscheidender Bedeutung sind:

> Das Projekt für den Gesundheits- und Arbeitspol soll eine rationelle und kohärente Raumordnung sicherstellen, die dem Bundesgesetz über die Raumplanung und dem kantonalen Recht entspricht und die Ansiedlung des neuen Standorts des Freiburger Spitals für Akutpflege und einer strategischen Arbeitszone ermöglicht (vgl. Kap. 5.6).
> Die Überdeckung der Autobahn N12 wird die Aufwertung und Verdichtung eines grossen Bereichs des Pols Jura-Chassotte (PJC) ermöglichen, der sich teilweise bereits in der Bauzone befindet (vgl. Kap. 5.7).
> Es werden darüber hinaus Studien durchgeführt, um eine landschaftliche Kontinuität mit natürlicher Berufung im Herzen der Agglomeration zu erhalten. Es geht darum, die Grenzen des Siedlungsgebiets zu definieren und zu charakterisieren. Durch die Definition eines offenen und verbundenen Raums mit einer gesamtheitlichen Vision kann der Fortbestand der unbebauten Flächen langfristig gesichert werden (vgl. Kap. 5.8).

3.2.4 Mehrwert

Die durch künftige Einzonungen oder durch Erhöhungen der Ausnützungsziffern generierten Bodenwertsteigerungen können indirekt die Kosten für die Realisierung der Autobahnüberdeckung decken, insbesondere durch verschiedene Arten von Steuerrückflüssen sowohl für den Kanton, die betroffenen Gemeinden als auch für die Gesamtheit der Gemeinden über den Mehrwertfonds.

Grundstücke, die zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Überdeckung bereits in der Bauzone liegen, werden automatisch an Wert gewinnen. Der Staat unterstützt die Verdichtung in diesem Bereich. Und obwohl auf der Autobahnüberdeckung in ihrer geplanten Form nicht direkt gebaut werden kann (abgesehen von kleineren Infrastrukturen), werden die Gemeinden neue Baupotenziale in der Nähe gewinnen, die es ihnen ermöglichen, ihre Investitionen langfristig zu amortisieren. Sie werden mehrere Möglichkeiten haben: Einführung und Festlegung der Zweckbestimmung einer kommunalen Zusatzabgabe zur kantonalen Mehrwertabgabe, Erhöhung der Bauziffern, Handänderungssteuern, Grundstücksgewinne usw.

3.3 Auf lange Frist

3.3.1 Innovation

Die Autobahnüberdeckung ist ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Sektors Chamblioux–Bertigny. Sie ermöglicht die Umsetzung innovativer baulicher Massnahmen, die von einer nachhaltigen Vision der Stadt- und Landschaftsentwicklung getragen werden. Weil Umfang und Dauer der Arbeiten ungewöhnlich sind, werden sie zu Kooperationen und Partnerschaften mit Hochschulen führen, die sich mit Forschungs- und Entwicklungsthemen wie der Verwendung von Recyclingmaterial, dem Einsatz von Hochleistungszementen, der Förderung innovativer Bauverfahren oder der nachhaltigen Bewirtschaftung von Baustellenboden und -aushub befassen; ein Pilotprojekt mit der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg und dem Kompetenzzentrum Boden des Bundes (KOBO) läuft bereits.

In der Planungs- und in der Bauphase wie auch in Anbetracht des Entwicklungspotenzials, welches das Überdeckungsprojekt schaffen wird, wird das Projekt die Berufung dieses Sektors im Herzen der Agglomeration, sich zu einem bedeutenden urbanen Zentrum zu entwickeln, das in den kommenden Jahrzehnten ein möglicher Motor für eine nachhaltige Wirtschaft auf Kantonsebene sein wird, offenbaren. Die wirtschaftliche, wissenschaftliche und ökologische Dynamik, die von diesem Projekt ausgehen wird, wird dem ganzen Kanton zugutekommen.

3.3.2 Ansiedlung von Unternehmen mit hoher Wertschöpfung

Der KantRP weist Bertigny als Gebiet von strategischer Bedeutung für die Ansiedlung von Unternehmen mit hoher Wertschöpfung aus. Der Standort ist eine von neun geplanten Arbeitszonen im Kanton. Die Qualität der geplanten Erschliessung und die Entwicklungsambitionen des Quartiers werden diese Art von Unternehmen zweifellos anziehen. Die erfolgreiche Umsetzung dieses ehrgeizigen städtischen Programms und die Qualität seiner Realisierung sind daher geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons anzukurbeln. Mit einer intelligenten Planung der Erschliessung, der Schaffung von Räumen für die Einwohnerinnen und Einwohner, die hier arbeiten wollen, der Sicherstellung von Rahmenbedingungen für eine Mutualisierung gewisser Infrastrukturen und Dienste können innovative KMU überzeugt werden, sich hier niederzulassen.

3.3.3 Image der Agglomeration

Die geplanten Entwicklungen können durch gut durchdachte Planungen und qualitativ hochwertige Ausführungen das Bild der Agglomeration verbessern.

4 Verwirklichte Studien, Erkenntnisse

—

4.1 Von 2000 bis 2015 durchgeführte Studien

Für den Sektor Chamblioux–Bertigny–Moncor wurden zahlreiche Studien im Zusammenhang mit dem Verkehr und der Infrastruktur durchgeführt, beispielsweise im Zusammenhang mit dem 2007 aufgegebenen Projekt «Gottéron-Village». 2010 beauftragten die Gemeinden Freiburg, Villars-sur-Glâne und Givisiez ein spezialisiertes Büro damit, die Funktionsweise des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum mit Blick auf die städtebaulichen Entwicklungen in der Umgebung zu analysieren. Die Studien wurden vom ASTRA fortgeführt, das zwischen 2012 und 2015 mehrere Aufträge an spezialisierte Büros (Ausbau, Verkehr, Tiefbau usw.) vergab, um ein Projekt für den Ausbau des Autobahnanschlusses auszuarbeiten und die Koordination zwischen den verschiedenen Planungsebenen sicherzustellen. Diese Studien führten zur Ausarbeitung von Projekten (in Planung oder in einem Verfahren) für den Ausbau oder Bau des Autobahnanschlusses und der Kreuzung Belle-Croix, der Autostrasse sowie einer neuen Zufahrtsstrasse zum HFR.

Für die Entwicklung des Sektors Chandolan–Corberayes gab die Gemeinde Givisiez eine städtebauliche Studie in Auftrag. Auf dieser Grundlage organisierte die Gemeinde 2012 einen Studienauftrag, der es erlaubte, das Potenzial des Standorts zu beurteilen und die Raumplanungsgrundsätze der Zone im Rahmen des OP zu definieren.

4.2 Seit 2015 durchgeführte Studien

Des Weiteren können folgende spezifische Studien, die vom Staat oder der Agglomeration Freiburg bestellt wurden, erwähnt werden:

> technischer Bericht «Couverture autoroute N12, Secteur Chamblioux–Bertigny, Galerie couverte de Chamblioux», IUB Engineering, 19. September 2017;
> «Approche financière périmètre Sud», Deschenaux/Bottinelli, Exekutivbüro des Steuerungsausschusses Chamblioux–Bertigny, 12. März 2018;
> Bericht 2018-DAEC-72 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Urbane Luftseilbahn, um den Bahnhof Freiburg über das HFR mit dem Autobahnanschluss in Villars-sur-Glâne zu verbinden, 1. Mai 2018;
> «Etude d'économie territoriale sur les zones d'activités d'AggloFribourg», Schlussbericht, wüestpartner, 7. Mai 2018;
> «Analyse de la plus-value de la couverture de l'autoroute: secteur Chamblioux–Bertigny, Fribourg-Sud», Schlussbericht, wüestpartner, März 2022.

Zu dieser Liste können die Überlegungen des HFR zu seiner Infrastruktur hinzugefügt werden.

4.3 Studienauftrag Chamblioux–Bertigny

In den Jahren 2019 und 2020 nahmen sieben multidisziplinäre Teams aus der Schweiz und verschiedenen europäischen Ländern an einem Studienauftrag teil. Die endgültigen Vorschläge wurden von einem Gremium bewertet, in dem neben Expertinnen und Experten aus den verschiedenen betroffenen Disziplinen (Städtebau, Landschaft, Mobilität, Wirtschaft, nachhaltige Entwicklung) auch alle Partner – die betroffenen Gemeinden (Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne), der Staat Freiburg und die institutionellen Eigentümer (Bürgergemeinde der Stadt Freiburg und TPF IMMO AG) – vertreten waren. Die vom Beurteilungsgremium festgelegten Orientierungen ist in vier Hauptthemen (Landschaft, Siedlungsentwicklung, Mobilität und Umsetzung) unterteilt, die in Schlüsselziele und Grundsätze untergliedert sind.

In Bezug auf die Siedlungsentwicklung hat das Beurteilungskollegium die Bildung von zwei Hauptpolen der Stadtentwicklung bestätigt, die sich durch ihre Lage unterscheiden und mit unterschiedlichen urbanen Kontexten verbunden sind:

> Im Norden liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung der gemischten Quartiere, die mit den Polen La Chassotte und Bahnhof Givisiez verbunden sind; angesichts der Entwicklungsmöglichkeiten und der durch die Autobahnüberdeckung gewonnenen Fläche im Perimeter der Autobahn fordert der Bericht die Schaffung eines neuen urbanen Pols, um die Quartiere Freiburg-Jura, Givisiez und Granges-Paccot wieder miteinander zu verbinden und sie zu beleben. Die Agglomeration Freiburg erarbeitet derzeit in Zusammenarbeit mit dem Staat und den betroffenen Gemeinden einen Masterplan Pol Jura-Chassotte (PJC) für diesen Sektor (vgl. Kap. 5.7).
> Im Südwesten wird vorgeschlagen, sich auf das Bauprojekt des neuen Kantonsspitals als treibende Kraft für die Schaffung eines Gesundheits- und Arbeitspols (PSA) in Synergie mit der Arbeitszone Moncor und mit der strategischen Arbeitszone von Bertigny, der für den Kanton von strategischer Bedeutung ist, zu stützen. Der Bericht bestätigt auch die Zweckmässigkeit einer Verlegung des neuen Spitals in die Nähe des alten Standorts. Der städtebauliche Wettbewerb für die Planung des Gesundheits- und Arbeitspols (PSA) auf dem Gebiet der Gemeinden Villars-sur-Glâne und Freiburg wurde 2023 ebenfalls als Studienauftrag (vgl. Kap. 5.6) ausgeschrieben (vgl. Anhang A1 Vorläufige Gesamtplanung der vier Projekte, die aus dem Studienauftrag Chamblioux–Bertigny hervorgehen).

Die thematische Achse «Landschaft» umfasst als bedeutender Vorschlag, der den meisten Teams gemeinsam ist, die Schaffung einer grossen Grünanlage, welche die biologische Vielfalt bewahrt, die für die Stadt Freiburg typischen Landschaften verbindet und zwischen den Hügeln und Flusswindungen liegt. Der Bericht formuliert als zentrale Planungsziele die Aufrechterhaltung einer landschaftlichen Kontinuität und die Schaffung eines Agglomerationsparks als Herzstück der Komposition (vgl. Kap. 5.8). Dieses Ziel darf nicht auf Kosten der Wertsteigerungsmöglichkeiten gehen, die für die Finanzierung der Überdeckung durch die Gemeinden nötig sind.

Der Studienauftrag für den Perimeter Chamblioux–Bertigny etablierte zudem die Notwendigkeit, den Sektor in Bezug auf die Mobilität zu erschliessen und in die Planung des Verkehrssystems der Agglomeration einzubeziehen.

Der Studienauftrag bestätigte auch, dass der Bau der Autobahnüberdeckung auf einer noch näher zu bestimmenden Länge sinnvoll sei, wobei die technischen Aspekte der Überdeckung, aber auch landschaftliche, städtebauliche und ökologische Aspekte berücksichtigt werden müssten.

Der COPIL Chamblioux–Bertigny hat im Anschluss an den Synthesebericht des Studienauftrags vom 8. Mai 2020 und die technischen Studien eine lange Überdeckung empfohlen, die eine optimale Lärmsanierung gewährleistet und sicherstellt, dass die Entwicklungsvisionen von Chamblioux–Bertigny in ihrer Gesamtheit bei tragbaren Projektkosten verwirklicht werden können.

4.4 Technische Studien für das Vorprojekt

Mit dem Entscheid des Staatsrats vom 28. Juni 2021, die Vor- und die Projektstudien für die Autobahnüberdeckung an die multidisziplinäre Ingenieurgruppe SIBI [bestehend aus IUB Engineering AG (Federführung), BG Ingénieurs Conseils SA, Schopfer et Niggli S.A., IM Maggia Engineering SA und HBI Haerter AG] zu vergeben, konnte die Planung in Angriff genommen werden. Dabei wurde mit Zustimmung des ASTRA ein Projekt für eine 1255 m lange Überdeckung zwischen den Anschlüssen Freiburg-Süd und Freiburg-Nord, d. h. zwischen km 48 483.0 und km 49 738.0, ausgearbeitet und 2022 zur Vorprüfung eingereicht.

Die Autobahnabdeckung ist als Stahlbeton-Rahmentragwerk mit einer Zwischenstütze im Mittelstreifen, und einer Deckplatte aus Spannbeton geplant. Das Lichtraumprofil innerhalb der einzelnen Galerien sieht zwei Fahrspuren sowie einen Pannenstreifen vor. Die verfügbare Breite ermöglicht zudem die Planung eines 4/0-Verkehrsmanagements bei Wartungsarbeiten, Inspektionen oder im Falle eines Unfalls, was die Möglichkeit bietet, eine Galerie zu schliessen und den gesamten Verkehr in die andere Röhre umzuleiten, wobei die Kapazität von zwei Fahrspuren pro Richtung bei reduzierter Geschwindigkeit erhalten bleibt.

Die Länge von 1255 m bietet das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis. Es ist nämlich keine Querlüftung mit Abzug geplant, sondern nur eine Längslüftung mit Strahlventilatoren. Es sind keine Rauchabzugsanlagen, technischen Galerien oder Sicherheitsanlagen vorgesehen und werden vom ASTRA auch nicht verlangt. An den beiden Portalen der Überdeckung sollen auf einer Länge von rund hundert Metern Lärmschutzwände errichtet werden, um Immissionen zu vermeiden [am Nordportal Lärmschutzwände auf der Seite von Granges-Paccot auf einer Länge von ca. 130 m; am Südportal Lärmschutzwände bis zum Anschluss Freiburg-Süd].

Die Struktur ist so dimensioniert, dass die Überdeckung an jedem Punkt eine Last von 40 Tonnen für eine Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (z. B. eine Tramlinie oder ein Hochleistungstransportsystem für den Kanton und die Agglomeration im Sinne der TPF-Studie) oder für die individuelle Mobilität tragen kann. Über dem Einschnitt ist keine Bebauung möglich, mit Ausnahme von leichten Strukturen (z. B. ein Restaurant, eine Kindertagesstätte oder gemeinnützige Einrichtungen). Es wurde bereits vereinbart, dass das ASTRA dem Staat kostenlos eine Dienstbarkeit auf der Fläche oberhalb der Überdeckung einräumt.

Durch den Bau werden auch Grundstücke neben der Überdeckung frei, die sich heute im Besitz des Bundes befinden, von diesem aber nicht mehr benötigt werden. Diese Grundstücke können gegen eine Entschädigung von 50 % des Marktpreises an den Staat abgetreten werden und von den Partnergemeinden genutzt werden. Zudem wird eine Aufschüttung möglich sein, sofern sie durch die in der Nutzungsvereinbarung beschriebenen Lastfälle abgedeckt ist (Mächtigkeit von bis zu 2 m).

4.5 Ergänzende Studien

Im Anschluss an die Vorprüfung wurden noch mehrere Studien durchgeführt, unter anderem, um auf Bemerkungen von Dritten einzugehen.

4.5.1 Vergleich Lichtraumprofile der Fahrbahn, 4/0 vs. 3+1

Das Lichtraumprofil innerhalb der einzelnen Galerien unter der Überdeckung sieht zwei Fahrspuren sowie einen Pannenstreifen vor. Die im vorgestellten Projekt verfügbare Breite ermöglicht ein 4/0-Verkehrsmanagement – d. h. vier Fahrspuren in einer Galerie mit reduzierter Geschwindigkeit, während die zweite gesperrt ist – bei Bau- oder Wartungsarbeiten, Inspektionen oder im Falle eines Unfalls.

Von einigen Gemeinden wurde angemerkt, dass man mit einer geringeren Breite auskommen und während der Bauarbeiten und bei Bedarf auch nach der Inbetriebnahme auf 3+1-Verkehr – drei offene Spuren in einer Galerie, eine in der zweiten – umstellen könnte. Es wurde eine Studie durchgeführt (NT01, 2023), um das in der Vorprüfung vorgeschlagene Lichtraumprofil, das für die Verkehrsführung im 4/0-Verkehr erforderlich ist, mit dem minimalen Lichtraumprofil gemäss ASTRA-Richtlinien für die Ausführung eines zweispurigen Tunnels mit Pannenstreifen zu vergleichen.

Die Studie untersuchte die Baustellenlogistik und die Etappierungsschritte der Arbeiten, die Sicherheit während den Bauarbeiten, die Bauzeit, den Unterhalt des Bauwerks und die Sanierungseingriffe für die Unternehmen sowie die Kosten und kam zum Schluss, dass die Variante 3+1 aufgrund der Schwierigkeiten während den Bauarbeiten Mehrkosten von 4 Millionen Franken verursachen und vor allem die Bauzeit um eineinhalb Jahre verlängern würde.

Die Version 4/0 sei daher zweckmässig, zumal die erforderliche Mehrbreite gegenüber einer Variante 3+1 nur 1,65 m betrage.

4.5.2 Absenkung des Längenprofils

Das Vorprojekt der Autobahnüberdeckung sieht vor, dass das Niveau der bestehenden Fahrbahn mit einigen punktuellen Abweichungen zur Einhaltung der VSS-Normen beibehalten wird. Dies bedeutet, dass die Überdachung in einigen Bereichen über das gewachsene Gelände hinausragen und die Errichtung von Böschungen erforderlich machen wird.

Während der Vorprüfung wurde das Längenprofil der Autobahnüberdeckung von Dritten in Frage gestellt, weil sie die fehlende Änderung des Längenprofils der N12 aus Sicht des Landschaftskonzepts als erheblicher Bruch im Vergleich zur derzeitigen bebauten Umgebung ansehen.

Eine Studie (NT03, 2023) hat jedoch gezeigt, dass eine solche Änderung des Längenprofils des betroffenen Abschnitts nicht mit dem Anschluss Freiburg-Süd vereinbar wäre. Eine Absenkung des Längenprofils würde nämlich erfordern, dass an den Enden der Überdeckung umfangreiche Anschlussarbeiten nötig wären, um eine Kontinuität mit der bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten. Aufgrund der Nähe zum Anschluss Freiburg-Süd müsste dieser ebenfalls umgebaut werden, was erhebliche Zusatzkosten bedeuten würde.

Darüber hinaus wäre es bei einer Absenkung des Längenprofils nicht möglich, die Bauarbeiten unter Verkehr durchzuführen. Eine Absenkung würde somit die Phasierung der Arbeiten erheblich erschweren und hätte massive Auswirkungen auf den Zeitplan sowie auf die Kosten: Die durchgeführte Studie beziffert die Mehrkosten auf 65 Millionen Franken und die Verlängerung der Bauzeit auf zwei Jahre. Eine Absenkung des Längenprofils ist daher nicht zweckmässig.

4.5.3 Länge der Überdeckung

Während der Vorprüfung wurde von Dritten die Länge der Autobahnüberdeckung in Frage gestellt. Es wurde eine Studie durchgeführt (NT05, 2023), um eine Interessenabwägung hinsichtlich der optimalen Länge der Struktur vorzunehmen.

Drei Vorschläge – 1200 m, 1150 m und 1100 m – mit einer Verkürzung der Überdeckung auf der Seite Freiburg-Süd wurden mit der 1255 m langen Version verglichen, die im Rahmen der Vorprüfung vorgelegt wurde.

Eine Längenreduktion auf der Südseite des Bauwerks hätte direkte Auswirkungen auf den Lärmschutz im Quartier Villars-Vert und die Gemeinde Givisiez. Eine Längenreduktion um 50 m, 100 m oder 150 m führt zudem zu einer im Verhältnis zur Gesamtsumme des Projekts vernachlässigbaren Kostenreduktion (in der Grössenordnung von 1 %, 2 % bzw. 3 %), da die Baukosten auf der Seite der Ausfahrt Freiburg-Süd/Zentrum deutlich tiefer liegen als im

zentralen Bereich nach Chassotte–Chamblioux, dies, weil die Autobahn nicht in einem Tal liegt. Die bescheidenen Einsparungen stehen in keinem Verhältnis zu den Nachteilen einer Längenreduktion in Bezug auf die Entwicklungspotenziale der betroffenen Gebiete.

4.5.4 Beton-Studie

Die Projektleitung gab bei Professor Aurelio Muttoni, Leiter des *Laboratoire de construction en béton* der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL), eine Studie in Auftrag, um die Verwendung von Beton beim Bauen zu rationalisieren. Die Berücksichtigung der Studie wird zu einer Einsparung von 20 % des Betonvolumens führen. Dies hat zwar keinen grossen Einfluss auf die Baukosten, doch wird es möglich sein, die Betonproduktion, die Zahl der Bewegungen von Baufahrzeugen und damit die mit dem Bau verbundenen CO_2-Mengen zu begrenzen.

4.5.5 Kosten-Nutzen-Analyse

Im Jahr 2023 wurde eine Kosten-Nutzen-Analyse gemäss ASTRA-Richtlinie *11 004 Bau der Nationalstrasse – Entwicklung der Projekte (2001), Teil 7 Standardisierte Bewertungsmethode* durchgeführt. Das Ziel einer solchen Analyse besteht darin, die Projektbestandteile auf das für die Nationalstrassen Wesentliche zu beschränken, die Kosten des Nationalstrassenbaus und deren Entwicklung kohärent, genau und transparent zu überwachen sowie die Beziehungen zu anderen Bereichen wie Raumplanung, Umweltschutz usw. hervorzuheben. Mit anderen Worten: Das Ziel dieser Art von Analyse ist ein effizientes und proaktives Management der Strasseninfrastruktur, indem ihre Effizienz und Sicherheit maximiert und gleichzeitig die Kosten und Umweltauswirkungen minimiert werden.

In der Studie wurden drei Szenarien verglichen:

> Szenario 1 – Unterhalt der Autobahn ohne Autobahnüberdeckung und ohne Lärmschutzwände
> Szenario 2 – Unterhalt der Autobahn mit Lärmschutzwänden
> Szenario 3 – Verwirklichung der Autobahnüberdeckung

Die Analyse betraf die Befriedigung des Verkehrsbedarfs sowie die Auswirkungen auf Bevölkerung, Umwelt und Lebensraum. Sie belegte die Wirksamkeit des Baus der Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblioux–Bertigny und hob die folgenden Punkte hervor:

> Die Sanierung der Zone in Bezug auf den Lärmschutz ist gewährleistet.
> Die Autobahnüberdeckung ermöglicht eine Aufwertung dieses Sektors, indem sie die Realisierung von Erschliessungsprojekten ermöglicht.
> Die Ausbauprojekte werden die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs, des motorisierten Individualverkehrs und der sanften Mobilität (Fuss- und Veloverkehr) innerhalb der Agglomeration signifikant erhöhen.

Aufgrund dieser Schlussfolgerungen wurde die Durchführung des Projekts für eine Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblioux–Bertigny empfohlen.

5 Kontext zur Realisierung der Überdeckung

—

Das Projekt der Autobahnüberdeckung fügt sich nahtlos in die vom Staat, von der Agglomeration Freiburg und von den betroffenen Gemeinden entwickelten Visionen in Bezug auf die Raumplanung ein. Insbesondere trägt es zum Ziel bei, in der gesamten Agglomeration die Verdichtung nach innen in Verbindung mit dem Pol Jura-Chassotte (PJC), dem Sektor Corberayes und dem Gesundheits- und Arbeitspol (PSA) von Bertigny zu priorisieren.

5.1 Regierungsprogramm 2022–2026

Die Stärkung des kantonalen Zentrums war einer der drei Pfeiler des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2017–2021.

Das Projekt Chamblioux–Bertigny mit der Autobahnüberdeckung fügt sich nahtlos in das Regierungsprogramm des Staatsrats für die Legislaturperiode 2022–2026 ein. Um seiner Bevölkerung eine prosperierende Zukunft zu bieten, strebt der Staatsrat nämlich eine wirtschaftliche Entwicklung durch Innovation an und will seinen Einwohnerinnen und Einwohnern gleichzeitig ein angenehmes Lebensumfeld mit einer intakten Natur und einer verdichteten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung anbieten.

In den letzten 15 Jahren ist die Bevölkerung des Kantons um fast 25 % gewachsen. Auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Projektionen [Amt für Statistik (StatA) 2022–2050] rechnet das kantonale Amt für das Jahr 2050 mit einer ständigen Wohnbevölkerung von 372 000 bis 418 000 Personen, was einem Anstieg von 31 000 bis 77 000 Personen gegenüber 2023 entspricht, als die ständigen Wohnbevölkerung 341 490 Personen betrug. Das mittlere Szenario des Bundesamts für Statistik geht von einer Bevölkerung von fast 400 000 Personen im Jahr 2050 aus.

Unabhängig von den gewählten Szenarien gehört der Kanton Freiburg zu den Kantonen mit starkem Bevölkerungswachstum. So muss der Staat eine effiziente und kohärente Raumordnung in einer ganzen Reihe von Bereichen schaffen, darunter Siedlungsentwicklung, Verdichtung und Mobilität, mit einer Priorität für die Entwicklung nach innen, die insbesondere für das Kantonszentrum und die regionalen Zentren gilt. Das Projekt der Autobahnüberdeckung wurde vom Bund als beispielhaft eingestuft, da es die Aufwertung von Grundstücken im Zentrum des bebauten Raums des Kantonszentrums ermöglicht, insbesondere in den Sektoren Pol Jura-Chassotte, Corberayes und Bertigny. Um das Ziel der Stärkung der bestehenden Siedlungsstruktur zu erreichen, stützt sich der Staatsrat auf den kantonalen Richtplan (KantRP) (vgl. Kap. 5.3).

5.2 Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats

Das Projekt der Autobahnüberdeckung ist eine Massnahme zur Verbesserung der Lebensqualität der umliegenden Quartiere und indirekt auch des gesamten Siedlungsgebiets des Kantonszentrums. Das Projekt wird Auswirkungen in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft haben. Die Überdeckung der Nationalstrasse wird es ermöglichen, die Lärmimmissionen und visuellen Defizite zu beseitigen und die Luftverschmutzung zu verringern, wodurch sich dieses Projekt vollständig in die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg einfügt (2021–2031) – (SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen).

Zu beachten ist auch, dass die Schliessung der Autobahnschneise, die das Gebiet zweiteilt, im Einklang mit dem SDG 11 – Nachhaltige Städte und Gemeinden – der kantonalen Strategie völlig neue Planungsbedingungen bietet. Die Zusammenlegung der unterschiedlichen kommunalen Nutzungszonen bietet die Gelegenheit, das gesamte Mobilitätssystem in diesem Teil der Agglomeration durch die Förderung einer nachhaltigen Mobilität (Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg – Ziel 11.2) zu überdenken und die Ziele zur Stärkung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung (Ziel 11.3) in ihren ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen umzusetzen.

5.3 Kantonaler Richtplan (KantRP)

Mit der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) wurde der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens zur Bekämpfung der Zersiedelung gestärkt. Der KantRP wurde auf dieser Grundlage erstellt und unter der Annahme eines Bevölkerungswachstums bis 2050 erarbeitet, das zu absorbieren der Kanton in der Lage sein muss. Das Bevölkerungswachstum an sich ist kein Ziel, doch muss der KantRP die Massnahmen vorsehen, die erforderlich sind, um es zu bewältigen.

Der Sektor Chamblioux–Bertigny, der als prioritärer Entwicklungsschwerpunkt identifiziert und vom Bund als solcher anerkannt wurde, gibt dem Kanton und den Gemeinden die Möglichkeit, die Herausforderung der demografischen Entwicklung anzugehen und hier in den nächsten 30 bis 40 Jahren schrittweise einen guten Teil dieses Wachstums aufzunehmen.

Verdichtung, Bauen nach innen und Aufwertung: so lauten die zentralen Entwicklungsgrundsätze der heutigen Raumplanung und des KantRP.

Um den Menschen, die im Jahr 2050 auf dem Kantonsgebiet leben werden, eine hohe Lebensqualität zu bieten, müssen genügend attraktive Arbeitsplätze, moderne und effiziente Dienstleistungen, Angebote und Infrastrukturen in allen Bereichen sowie der Zugang zu einer intakten Natur zur Verfügung stehen. Der Kanton Freiburg muss zudem in den Bereichen Bildung und Gesundheit an der Spitze bleiben.

In einem solchen Kontext ist eine ehrgeizige und konkrete politische Vision nötig für ein erfolgreiches Entwicklungsprojekt. Es braucht eine überzeugende städtebauliche Entwicklung rund um die Autobahnüberdeckung von Chamblioux–Bertigny.

Der KantRP behandelt im Projektblatt P0708 das Projekt «Überdeckung Chamblioux». Darin heisst es: «Die Überdeckung der Autobahn ist eine Lösung für den Entwurf eines neuen nachhaltigen Stadtquartiers, wie es in der Agglomeration Freiburg sinnvoll ist. Das Quartier sollte gemischt, dicht sein und die öffentlichen Räume pflegen. Zudem ermöglicht die Überdeckung die Verbindung der dicht besiedelten Sektoren der Agglomeration und die Erstellung neuer (dicht besiedelter Sektoren). Anschlussmöglichkeiten zu optimieren und attraktive Langsamverkehrsanlagen zu gewährleisten […].»

Der KantRP erwähnt zudem, dass in diesem Rahmen die Option der Entwicklung einer urbanen Transportinfrastruktur von hoher Kapazität untersucht werden müsse. Eine Studie über Transportsysteme mit hoher Kapazität (40 Tonnen, Hochleistungsbus oder auch Tram) in der Agglomeration wurde im Jahr 2021 durchgeführt. Sie empfiehlt, die Varianten Tram und BRT-System (Bus Rapid Transit System) zwischen Marly, dem Bahnhof Freiburg und dem künftigen Sektor Chamblioux–Bertigny weiterzuverfolgen. Die entsprechende Studie für die langfristige Entwicklung ist im Gang.

Diese Achse wird einen ersten Schritt zur Schaffung eines Netzes leistungsfähiger Achsen des öffentlichen Verkehrs darstellen, das die Agglomeration Freiburg bis 2040 oder 2050 benötigen wird, um den Bedürfnissen der Bevölkerung des gesamten Kantons gerecht zu werden.

Der KantRP bestimmt zudem den Sektor Bertigny-West zu einem der neun strategischen Sektoren des Kantons, die für die Ansiedlung von Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung und hoher Wertschöpfung bestimmt sind. Diesem Sektor ist das Projektblatt «Autobahnausfahrt Freiburg Süd» des Richtplans gewidmet. Das Projektblatt P0408 «Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum und Zufahrt Freiburger Spital (HFR)» des KantRP behandelt ebenfalls den von der Autobahnüberdeckung betroffenen Sektor.

5.4 Agglomerationsprogramme (AP)

Die Agglomerationsprogramme der zweiten, dritten und vierten Generation definieren den Sektor Chamblioux–Bertigny als einen der strategischen Standorte der Agglomeration Freiburg. Das in die Vernehmlassung gegebene Agglomerationsprogramm der fünften Generation behält diese Bestimmung für den Sektor Chamblioux–Bertigny bei, dessen geplante Entwicklungen sich nahtlos in die Visionen des Agglomerationsprogramms einfügen würden. Der Sektor Chamblioux–Bertigny liegt im Herzen des Agglomerationskerns, in dem eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung mit einer hohen städtischen Dichte vorgesehen ist, sowie ein hoher Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner und Arbeitsplätze, die dort in Quartieren konzentriert sind, die eine funktionale und soziale Mischung fördern und optimal an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden sind.

5.5 Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum und Zufahrt Freiburger Spital (HFR)

Diese beiden Projekte stehen im Zentrum des Projektblatts P0408 des KantRP. Mit dem Projekt zur Neugestaltung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum soll die Verkehrssicherheit des Anschlusses erhöht und die Zugänglichkeit der angrenzenden Entwicklungsgebiete verbessert werden. Dieses Projekt ist eng mit dem Projekt der neuen Zufahrtsstrasse zum HFR verknüpft. So ist der Bau einer neuen Nordzufahrt vom Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum aus vorgesehen, um eine Verbindung zum HFR Freiburg von der Autobahn aus zu gewährleisten und das Strassennetz auf der Achse HFR Freiburg – Route de Villars – Kreuzung Belle-Croix zu entlasten. Die Arbeitszone Bertigny, die sich innerhalb des strategischen Sektors «Autobahnausfahrt Freiburg Süd» befindet, muss ebenfalls über diese neue Zufahrt zugänglich sein.

Die Überlegungen zu diesen beiden Projekten sind noch nicht abgeschlossen. Die Trassenführung der neuen Zufahrtsstrasse zum HFR wird unter anderem davon abhängen, welcher Standort für seine Entwicklungen gewählt wird. Sicher ist, dass bei der Ausfahrt Freiburg-Süd in Richtung Kreuzung Belle-Croix aus Sicherheitsgründen eine Verbreiterung der Fahrbahn vorgenommen wird und dass diese Ausfahrt und die Strasse zum Spital direkt miteinander verbunden werden. Die beiden Projekte sind eng mit der Entwicklung des Gesundheits- und Arbeitspols (PSA) verbunden, der Gegenstand des nächsten Kapitels ist.

Die Arbeiten für die Ausfahrt Freiburg-Süd, die neue Zufahrtsstrasse zum HFR und die Autobahnüberdeckung müssen koordiniert werden. Die ersten beiden Projekte werden über eigene Budgets verwirklicht und nicht Teil des Budgets der Autobahnüberdeckung sein.

5.6 Gesundheits- und Arbeitspol (PSA)

Der Studienauftrag für Chamblioux-Bertigny führte zur Fortsetzung der Planungsstudien für den Gesundheits- und Arbeitspol (PSA), der sich auf dem Gebiet der Gemeinden Villars-sur-Glâne und Freiburg befindet. Ende 2023 wurden vier multidisziplinäre Teams aus der Schweiz und Europa mit Fachleuten aus den Bereichen Städtebau, Mobilität, Landschaft/Freiraum, Architektur und Umwelt/Nachhaltigkeit ausgewählt, um die Bedingungen für die Entwicklung des neuen Akutspitals und einer Arbeitszone im Sektor Bertigny zu erarbeiten.

Das Projekt für den Gesundheits- und Arbeitspol soll eine rationelle und kohärente Raumordnung sicherstellen, die dem RPG und dem kantonalen Recht entspricht. In Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Westschweiz Freiburg (HES-SO//FR) und der Universität Freiburg wird auch die Schaffung von Ausbildungsinfrastrukturen für Gesundheitsberufe untersucht. Zusammen mit der Bereitstellung von Nachbarschaftsdiensten, gemeinschaftlichen Einrichtungen und Wohnraum in Verbindung mit dem Krankenhausprogramm (hospitality) könnte so sowohl für das Gesundheitspersonal als auch für pflegebedürftige Personen ein Campus im Herzen eines lebendigen Quartiers entstehen.

Es handelt sich um eine umfassende Planung, um die ehrgeizigen Nachhaltigkeitsziele der kantonalen Strategie Nachhaltige Entwicklung zu erfüllen und sich als beispielhafter und emblematischer Standort für den ökologischen Wandel hervorzutun. Auf der Grundlage der Analysen und Vorschläge wird demnächst das Beurteilungsgremium seine Empfehlungen für die Einzonung der Grundstücke und die Änderung der betroffenen Nutzungspläne veröffentlichen.

Danach kann mit der eigentlichen Planung des neuen kantonalen Akutspitals begonnen werden. Die Bevölkerung hat ihre Unterstützung für dieses Projekt in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 bekundet, als sie mit über 79 % der Stimmen das Finanzdekret von 70 Millionen Franken für die Finanzierung der wichtigsten Studienkosten im Hinblick auf den Bau eines Spitalzentrums guthiess.

5.7 Pol Jura-Chassotte (PJC)

Der Studienauftrag für Chamblioux-Bertigny führte auch dazu, dass die Agglomeration Freiburg die Studien zum Masterplan Pol Jura-Chassotte (PJC) fortsetzte, um einen neuen urbanen Schwerpunkt um diesen Sektor herum zu schaffen. Die Überdeckung der Autobahn N12 wird die Aufwertung und Verdichtung eines grossen Bereichs des Pols Jura-Chassotte (PJC) ermöglichen, der sich mehrheitlich bereits in der Bauzone befindet. Dieser Pol, der im Zentrum des Konzepts der Autobahnüberdeckung steht, ermöglicht es, in der Nähe der neuen Wohnungen Dienstleistungen, Arbeitsplätze, Geschäfte und Einrichtungen für den Nahbereich zwischen Villars-sur-Glâne, Givisiez, Freiburg und Granges-Paccot aufzunehmen, und verbindet Wohngebiete, Aktivitäten und öffentliche Einrichtungen der umliegenden, bereits stark urbanisierten Quartiere miteinander.

Dieser Pol wird sich in Richtung Süden mit neuen gemischten Quartieren mit überwiegender Wohnnutzung entwickeln, die an die Freiflächen angrenzen. Weiter soll er sich nach Norden in Richtung des neuen Bahnhofs Givisiez ausdehnen. Dies soll namentlich mit der schrittweisen Neuqualifizierung der bestehenden Bausubstanz durch die Entwicklung von gemischten Quartieren geschehen, in denen der Anteil der wirtschaftlichen Aktivitäten potenziell höher sein könnte, um von der Dynamik beim Bahnhof Givisiez zu profitieren.

Die Ergebnisse des Masterplans Pol Jura-Chassotte (PJC) werden für das erste Halbjahr 2025 erwartet.

5.8 Fortbestand einer landschaftlichen Kontinuität mit natürlicher Bestimmung im Herzen der Agglomeration

Parallel zur Autobahnüberdeckung, zum Gesundheits- und Arbeitspol (PSA) und zum Pol Jura-Chassotte (PJC) empfahl der Studienauftrag Chamblioux–Bertigny die Durchführung von Landschaftsstudien für den gesamten Sektor, um den Fortbestand einer landschaftlichen Kontinuität mit natürlicher Bestimmung im Herzen der Agglomeration zu gewährleisten.

Weil in der gesamten Agglomeration Freiburg nach innen verdichtet werden muss und die landwirtschaftlichen Flächen erhalten bleiben sollen, geht es heute darum, die Grenzen des Siedlungsgebiets zu definieren und zu charakterisieren. Durch die Definition eines offenen und verbundenen Raums, der eine gesamtheitliche Vision aufweist, kann der Fortbestand der unbebauten Flächen langfristig gesichert werden.

Es wird vorgeschlagen, im Sektor Chamblioux–Bertigny einen zentralen Freiraum zu schaffen, der es ermöglicht, den land- und forstwirtschaftlichen Raum vom Moncor-Hügel bis zum Guintzet zu verbinden, um sowohl Funktionen für Landwirtschaft, Freizeit und Erholung wie auch soziale Funktionen (Ort der Begegnung, der Kultur, der Bildung und der Pflege) wahrzunehmen. Dieser Raum wird auch in ökologischer Hinsicht (Erhalt und Stärkung der Artenvielfalt, Bekämpfung städtischer Hitzeinseln) eine wichtige Rolle spielen.

Er wird auch eine neue landschaftliche Kontinuität im Herzen der Agglomeration besser lesbar machen und das in der Nähe bestehende System ÖV mit direkten Verbindungen zu den Bahnhöfen von Freiburg und Givisiez stärken.

Die Studien werden in Angriff genommen, sobald die Schlussfolgerungen zum Gesundheits- und Arbeitspol (PSA) und zum Masterplan Pol Jura-Chassotte verabschiedet worden sind.

6 Organisation

—

Die Übernahme durch das ASTRA hatte eine Reorganisation des Projekts zur Folge, das seit Mai 2017 vom COPIL unter dem Vorsitz des Finanzdirektors und dem BEX unter dem Vorsitz des Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektors (heute: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU) getragen wurde.

Das ASTRA tritt nun als Bauherr auf. Der Staat Freiburg ist mit dem ASTRA für die Entwicklung des Projekts auf technischer Ebene sowie für die Vorabvalidierungen einbezogen. Das ASTRA und der Staat haben einen Steuerungsausschuss (COPIL) eingesetzt, dessen Organisation und Funktionsweise in einem spezifischen Reglement festgelegt sind. Das ASTRA und der Staat sind gemeinsam für die Kommunikationsmassnahmen verantwortlich und müssen ihre Arbeit koordinieren.

Der Staat leitet die Koordination mit den Gemeinden und den anderen Partnern, die sich an den Kosten beteiligen. Er informiert das ASTRA regelmässig darüber. Um die Koordination mit den Gemeinden zu gewährleisten, hat der Staat den COPIL und das BEX beibehalten, die das gesamte Projekt vor der Übernahme durch das ASTRA getragen hatten. Der COPIL und das BEX verwalten auch die Landschaftsstudien und werden sich um mögliche Folgemassnahmen für den Pol Jura-Chassotte (PJC) kümmern. Die Übersicht über die Projekte und die Gesamtkoordination der geplanten Entwicklungen im Sektor Chamblioux–Bertigny gehören ebenfalls zu ihren Kernaufgaben (siehe A2 Projektorganisation).

7 Antrag auf bedingte Garantie

—

7.1 Antrag auf bedingte Garantie für die Fortsetzung der Studien des ASTRA

Projektierung (erster Teil, inkl. erste Studien und Ausschreibungen, sowie zweiter Teil)	13 262 000
Reserve von 10 %	1 326 200
Total	14 588 200
Total gerundet	14 650 000
Kosten des ersten Teils der Studien gemäss Dekret 2019_34	*4 000 000*
Anteil des Staats an den technischen Studien für die Überdeckung	*2 000 000*
Anteil des Gemeinden und Partner an den technischen Studien für die Überdeckung	*2 000 000*
Kosten des zweiten Teils der Studien gemäss vorliegender Botschaft	**10 650 000**
Bestehend aus:	
Bedingte Garantie des Staats für sich	*7 800 000*
Bedingte Garantie des Staats für die Partnergemeinden	*2 850 000*

Das ASTRA verlangt vom Staat, dass er für die nahtlose Fortführung der Studien des Überdeckungsprojekts gemäss den finanziellen Verpflichtungen (siehe Kap. 8.1) für die gesamten Kosten des zweiten Teils der Studie bürgt, d. h.für seinen Anteil von 7,8 Millionen Franken (gerundet) sowie für denjenigen der Partnergemeinden, der sich auf 2,85 Millionen Franken beläuft. Das ASTRA will nur einen Vertragspartner für das Projekt. Mit diesem Dekretsentwurf beantragen wir eine bedingte Garantie in Höhe von 10,65 Millionen Franken. Dieser Betrag wird es ermöglichen, unter der Verantwortung des ASTRA die Studien für die Realisierung der Autobahnüberdeckung fortzusetzen, ohne dass das Projekt blockiert wird, falls die Behörden einer Partnergemeinde die Teilnahme am zweiten Teil der Studien ablehnen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kosten für den zweiten Teil der Studien auch dann vom Staat und den Partnergemeinden getragen werden, wenn das Projekt später nicht realisiert wird, weil ein Partner beschliesst, auf die Verwirklichung des Projekts zu verzichten, insbesondere weil das Stimmvolk Nein sagt. Weiter gilt, dass die Modalitäten für die Inanspruchnahme der bedingten Garantie vom Staatsrat festgelegt und die Kosten für eine solche Inanspruchnahme zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt werden.

Das heisst, sollte der Entwurf des Verpflichtungskredits, der später für die Realisierung des Bauwerks, im Prinzip bis 2028/2029, vorgelegt wird, vom Grossen Rat, vom Volk oder von den Standortgemeinden nicht genehmigt werden, übernehmen der Staat und die Partnergemeinden die gesamten Kosten, die das ASTRA bis zu diesem Zeitpunkt getragen hat. Wird das Projekt der Autobahnüberdeckung dagegen angenommen, so wird die vom Grossen Rat in diesem Dekretsentwurf garantierte Summe an die Endkosten des Bauwerks angerechnet.

Der Betrag deckt die Fortsetzung des Verfahrens bis zum Abschluss der Teilphase 41 «Ausschreibung» ab. Ausserdem musste der im Jahr 2019 vorgesehene Studienbetrag und die Projektkosten von 2021 für die Autobahnüberdeckung neu berechnet werden, namentlich um der Komplexität der Verfahren, der Neubewertung der Projektphasen, der Teuerung und des Gesamtkontextes, dem Zeitplan bezüglich der Behandlung von Beschwerden und der Durchführung zusätzlicher Studien Rechnung zu tragen. Auch die Standards des ASTRA wirkten sich auf die Kosten aus. Sobald der Bundesrat das generelle Projekt genehmigt hat, wird das ASTRA die Studien für die Erstellung des Bauprojekts in Angriff nehmen, damit dieses nach dem Verfahren des Bundes aufgelegt werden kann.

Weil die Partner die Studienkosten bis zum 30. Juni 2023 (Datum der Übergabe an das ASTRA) und bis zum vereinbarten Betrag von 4 Millionen Franken für die technischen Studien der Überdeckung finanziert oder vorfinanziert haben, wird das ASTRA die Projektkosten bis zur Rechtskraft der kantonalen Volksabstimmung über das Bauprojekt ohne Akonto-Forderung begleichen. Zu diesem Zeitpunkt wird eine Abrechnung erstellt und der Staat wird aufgefordert werden, entweder dem ASTRA die von ihm bezahlten Projektkosten zurückzuerstatten oder sich an der ersten Anzahlung für die Realisierung des Projekts zu beteiligen.

Alle zusätzlichen Kosten, die durch Projektänderungen entstehen und die Gesamtkosten in der oben dargestellten Tabelle übersteigen, werden grundsätzlich von der Partei getragen, die sie verlangt hat.

8 Voraussichtliche Baukosten

—

8.1 Voraussichtliche Kosten des Projekts und Aufteilung

Zur Erinnerung: Der Grosse Rat beschloss 2021, die Autobahnüberdeckung mit 50 % der Baukosten, aber maximal 75 Millionen Franken zu unterstützen (Auftrag 2021-GC-97). Damals wurde das Projekt auf 150 Millionen Franken geschätzt. Heute ist der für den Staat vorgesehene Anteil höher als die 75 Millionen Franken, die der Grosse Rat beschlossen hatte, doch beträgt er nur etwas mehr als 40 % der Kosten im Vergleich zu den 50 %, die der Grosse Rat angenommen hatte.

Die Kostenschätzungen von **195,6 Millionen Franken** kann als realistisch eingestuft werden: Das Projekt ist in seiner Planung mit der von den Ingenieurbüros geleisteten Grundlagenarbeit so weit fortgeschritten, dass der Grad der Unsicherheit gering ist. Die Zahlen basieren auf Preiseingaben, die zweimal erstellt wurden, direkt nach dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine und dann im Februar 2024.

Weiter ist anzumerken, dass es sich um Standardarbeiten handelt, die nach Verfahren ausgeführt werden, die das ASTRA in den letzten Jahren häufig angewandt hat. Bei diesem oberirdischen Bauwerk muss zudem nicht in den Untergrund gebohrt werden, was die Gefahr von negativen Überraschungen erheblich reduziert. Die notwendigen Reserven von 10 % und die Berücksichtigung der Teuerung wurden in die Kostentabelle aufgenommen. Sofern die bedingte Garantie angenommen wird, werden zum Zeitpunkt, an welchem dem Grossen Rat der Verpflichtungskredit für die Realisierung des Bauwerks vorgelegt wird, 70 % der Angebote vorliegen.

Der Staat hat weiterhin Einsicht in die Kosten, auch wenn das Projekt in die Hände des Bundes übergegangen ist. Die meisten Studien wurden vom Staat durchgeführt, der im Rahmen des COPIL weiterhin vollständig in das Projekt eingebunden ist.

8.2 Projektkosten – Einmalige Entschädigung für Unterhalt und Betrieb

Neben den Bauwerkskosten müssen auch die Unterhalts- und Betriebskosten der Überdeckung aufgeteilt werden. Sie werden durch eine einmalige Abgeltung beglichen.

8.2.1 Unterhaltskosten

Der Staat übernimmt die zusätzlichen Unterhaltskosten des ASTRA im Zusammenhang mit den errichteten Bauwerken in der Höhe von 1,2 % der effektiven Kosten des Überdeckungsprojekts, abzüglich der Beteiligung des ASTRA. Die Kosten werden über 25 Jahre kapitalisiert und in 25 Jahresraten zinslos bezahlt.

Unterhaltskosten	1,20 %
Jährliche Unterhaltskosten	1 356 240
Anzahl Jahre für die Kapitalisierung	25
Kapitalisierungssatz (festverzinslich)[4]	1,48 %
Kapitalisierung der Unterhaltskosten	**28 169 000**

Abb. 4: Unterhaltskosten Bauwerke

[4] Der Kapitalisierungssatz wird auf 1,48 % festgelegt (Durchschnitt der letzten 25 Jahre der Rendite 10-jähriger Bundesobligationen [Renditen von Obligationen – Monat | Datenportal der SNB)]

8.2.2 Betrieb

Der Staat trägt die Betriebskosten des Bauwerks in Höhe von 225 000 Franken pro Jahr und Kilometer virtuell[5]. Die Kosten werden über 25 Jahre kapitalisiert und in 25 Jahresraten zinslos bezahlt.

Betriebskosten [CHF/km/Jahr]	225 000
Länge	725
Jährliche Betriebskosten	163 125
Anzahl Jahre für die Kapitalisierung	25
Zinssatz (festverzinslich)	1,48 %
Kapitalisierung Betriebskosten (gerundet)	**3 389 000**

Abb. 5: Betriebskosten Bauwerk

8.2.3 Gesamtkosten für einmalige Entschädigungen

Kapitalisierung Unterhaltskosten	28 169 000
Kapitalisierung Betriebskosten	3 389 000
Unterhaltskosten + Betriebskosten [CHF/km/Jahr] (gerundet)	**31 558 000**

Abb. 6: Unterhaltskosten + Betriebskosten Bauwerk

Der Staat übernimmt keine weiteren Unterhalts- und Betriebskosten als die oben erwähnten. Mit der Auszahlung dieser Beträge werden die Ansprüche vollständig und endgültig abgegolten; das Bauwerk geht danach vollständig in den Besitz und zu Lasten des ASTRA über. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Staat von den Partnern oder von Dritten, die vom realisierten Projekt profitieren, eine Beteiligung an den Kosten für den Bau sowie für den Unterhalt und den Betrieb des Bauwerks verlangt.

So wird die Beteiligung des Staats an den voraussichtlichen Kosten der Überdeckung auf 114,11 Millionen Franken geschätzt, davon 82,55 Millionen Franken für den Bau der Überdeckung und 31,56 Millionen Franken als einmalige Abgeltung für deren Unterhalt und Betrieb. In der Schlussabrechnung, unter Berücksichtigung sämtlicher Beteiligungen und Kostenübernahmen der Partner, wird das Projekt der Autobahnüberdeckung auf rund 227 Millionen Franken veranschlagt.

8.2.4 Zahlungsvereinbarung – Vorschlag Einmalzahlung

Die sukzessiven Zahlungen sind Gegenstand eines Zahlungsplans mit Jahresraten (25 Jahresraten).

9 Zeitplan

—

Bei einer Annahme des Dekrets schaut die Planung der Autobahnüberdeckung wie folgt aus:

2025 (1. Halbjahr)	Erarbeitung und Vorbereitung des Auflagedossiers
2025 (2. Halbjahr)	Öffentliche Auflage gemäss Plangenehmigungsverfahren des Bundes
2026–2027	Behandlung der Einsprachen und Erarbeitung des Bauprojektdossiers
2028	Plangenehmigungsverfügung Erarbeitung der Auflagedossiers und Analyse der Offerten
2029	Unterbreitung beim Grossen Rat eines Verpflichtungskredits für den Bau Volksabstimmung

[5] Dabei wird berücksichtigt, dass das ASTRA seinen Anteil am Projekt zu 42 % übernimmt, d. h. 1255 m - 530 m (82,55 Millionen Franken/195,57 Millionen Franken x 100 = 42 %) = 725 m zu Lasten des Staats und der Gemeinden.

2030	Ausarbeitung des Ausführungsprojekts
2031–2033	Beginn der Ausführungsarbeiten (Dauer: 3 Jahre inkl. Vorbereitungsarbeiten)
2034	Geplante Inbetriebnahme

Die detaillierte Planung ist in **Anhang 3** dargestellt (siehe A3 Detaillierte Planung).

10 Nachhaltigkeit

—

In der Botschaft 2018-DIME-187 vom 29. Januar 2019 zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny wurde die Analyse mit dem Tool Kompass21 wiedergegeben.[6] Diese Analyse wird für die Botschaft zum Verpflichtungskredit für das endgültige Projekt aktualisiert werden. Für die nächsten Projektphasen wird das ASTRA die notwendigen Studien fortsetzen, wobei das übergeordnete Ziel beibehalten wird, ein effizientes und proaktives Management der Strasseninfrastrukturen zu gewährleisten, indem die Effizienz und Sicherheit maximiert und gleichzeitig die Kosten und Umweltauswirkungen minimiert werden. Die Überdeckung wird nach dem Standard und Label SNBS-Infrastruktur erfolgen, mit dem sich Bauten für Mobilität, Wasser, Schutzbauten, Energie und Kommunikation nachhaltig planen, erstellen, betreiben und weiterentwickeln lassen. Um die Nachhaltigkeit der genannten Infrastrukturen zu bewerten, berücksichtigt der Standard den gesamten Lebenszyklus.

11 Schlussfolgerung

—

Das Projekt der Autobahnüberdeckung der N12 auf dem Gebiet der Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne ist für den Staat und die betroffenen Gemeinden eine einmalige Gelegenheit, zahlreiche Herausforderungen in den Bereichen Demografie, Raumplanung, Mobilität, Umwelt, Wohlbefinden der Bevölkerung und wirtschaftliche Entwicklung anzugehen. Die deutliche Erhöhung des Bundesbeitrags zur Finanzierung des Projekts ist ein wichtiger Ansporn für seine Verwirklichung. Die Aufwertung des Sektors wird eine einzigartige Gelegenheit bieten, den Wert der betroffenen Grundstücke zu steigern, wodurch die Überdeckung und ein Teil der Einrichtungen und Infrastrukturen, die für die Aufnahme von neuen Einwohnerinnen und Einwohnern und von neuen Tätigkeiten nötig sind, finanziert werden können.

Die beteiligten Partner sind von der herausragenden Bedeutung des Projekts für den gesamten Kanton überzeugt. Es handelt sich um eine Investition für künftige Generationen, die es ermöglichen wird, das kantonale Zentrum zum Nutzen der gesamten Freiburger Bevölkerung neu zu denken. Die Realisierung der Autobahnüberdeckung wird in der Tat einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung in dieser auf kantonaler Ebene strategischen Arbeitszone haben.

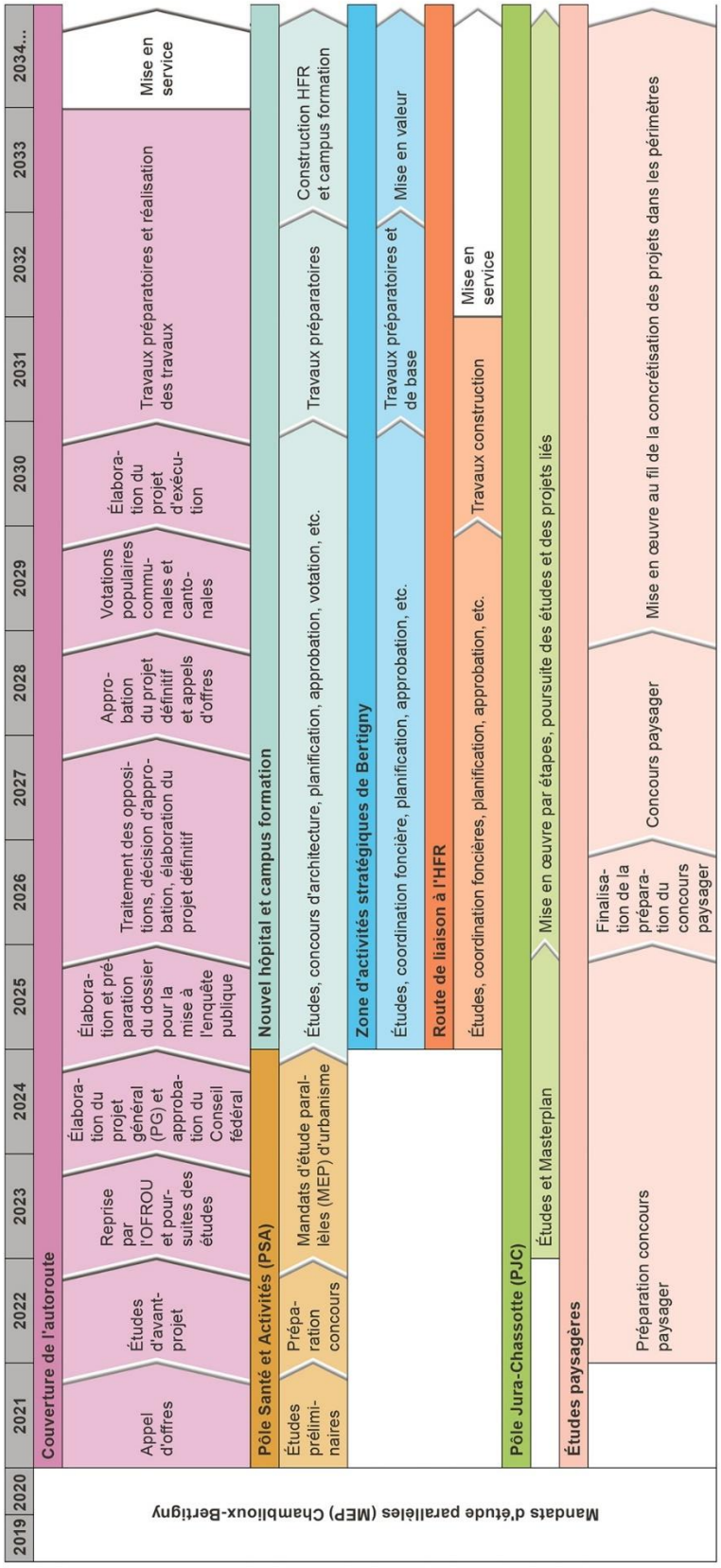
In der Planungs- und in der Bauphase wie auch in Anbetracht des Entwicklungspotenzials, welches das Überdeckungsprojekt schaffen wird, wird das Projekt die Berufung dieses Sektors im Herzen der Agglomeration, sich zu einem bedeutenden urbanen Zentrum zu entwickeln, das in den kommenden Jahrzehnten ein möglicher Motor für eine nachhaltige Wirtschaft auf Kantonsebene sein wird, offenbaren. Die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und ökologischen Effekte werden der gesamten Kantonsbevölkerung zugutekommen. Die erfolgreiche Umsetzung dieses ehrgeizigen städtischen Programms und die Qualität seiner Realisierung sind geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons anzukurbeln.

Der Staatsrat ersucht Sie aus den dargelegten Gründen, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

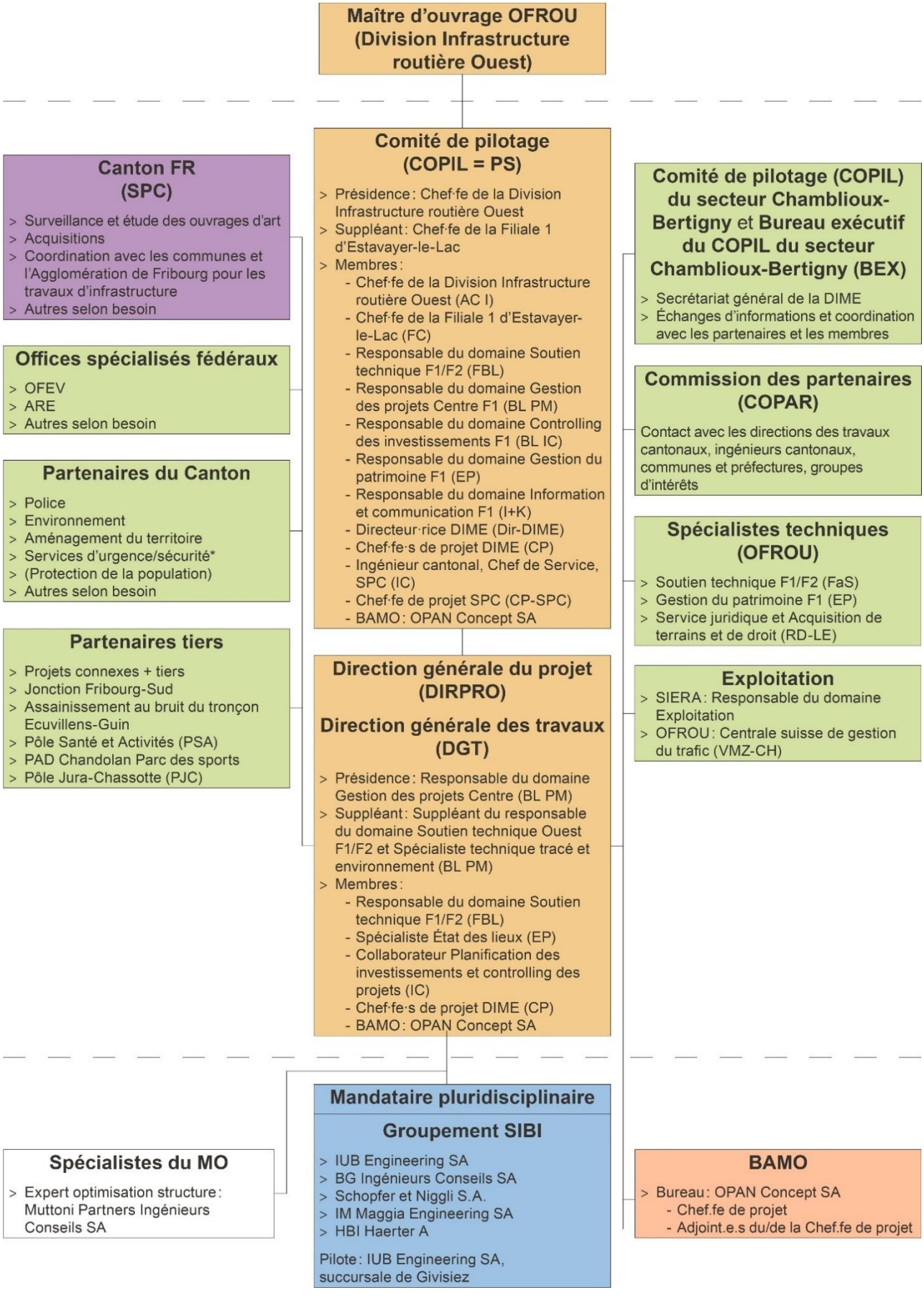
[6] Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny, S. 26 ff.

12 Anhänge

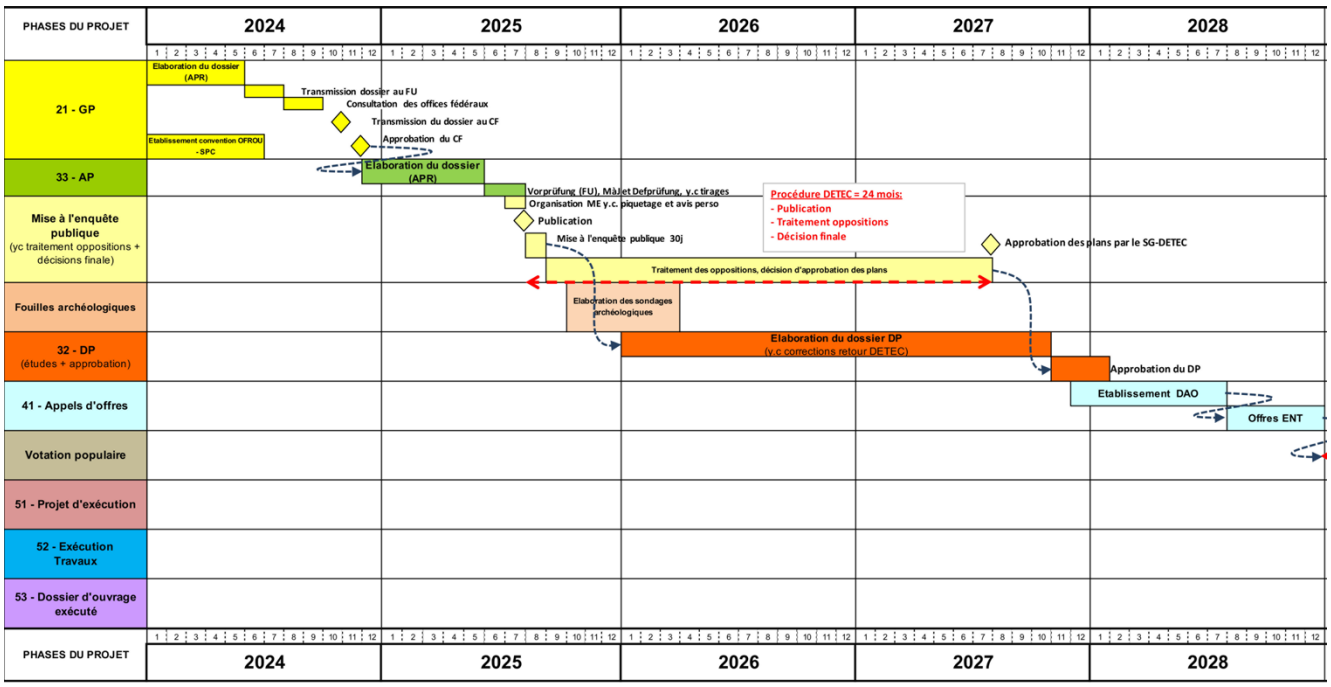
A1 Vorläufige Gesamtplanung der vier Projekte, die aus dem Studienauftrag Chamblioux–Bertigny hervorgehen



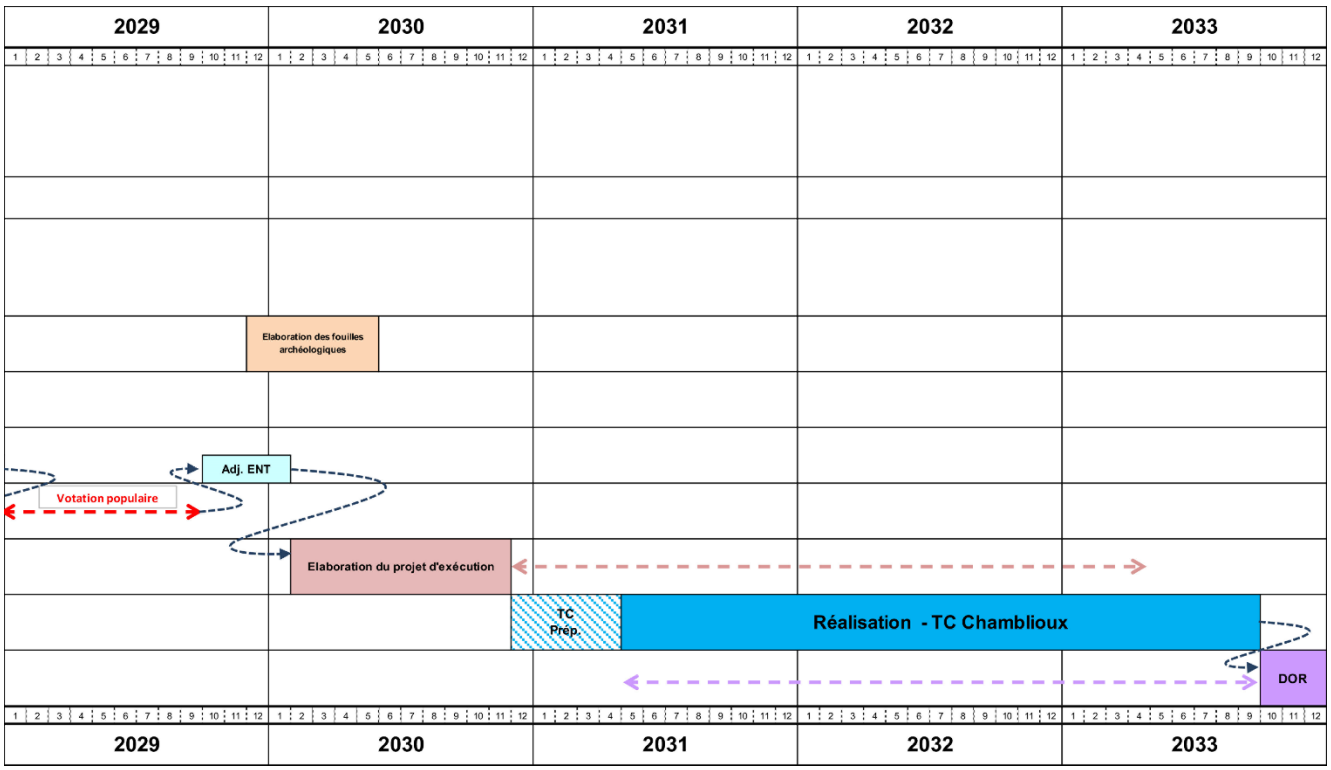
A2 Projektorganisation



A3 Detaillierte Planung



Planification évolutive en fonction des urgences détectées et des disponibilités financières



Dekret über eine bedingte Garantie zugunsten des ASTRA für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Dekret vom 23. Mai 2019 über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny (ASF 2019_034);

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIME-187 des Staatsrats vom 29. Januar 2019;

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DIME-251 des Staatsrats vom …;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

[1] Dem Bund, Bundesamt für Strassen (ASTRA), wird eine bedingte Garantie von insgesamt 10'650'000 Franken gewährt, um die Finanzierung des zweiten Teils der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny zu garantieren. Die bedingte Garantie setzt sich wie folgt zusammen:

a) 7'800'000 Franken für die Beteiligung des Staats Freiburg, und

b) 2'850'000 Franken für die Beteiligung der Partnergemeinden.

[3] Die Modalitäten für die Inanspruchnahme der bedingten Garantie werden vom Staatsrat festgelegt und die Kosten für eine solche Inanspruchnahme zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt.

Art. 2

[1] Die Zahlungskredite für die bedingten Garantien werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) verwendet.

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 seiner Annahme in Kraft.

Message 2024-DIME-251

5 novembre 2024

—

Garantie conditionnelle en faveur de l’Office fédéral des routes (OFROU) pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny

Nous avons l’honneur de vous soumettre le projet de décret relatif à l’octroi d’une garantie conditionnelle à hauteur de 10 650 000 francs en faveur de l’OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur de Chamblioux-Bertigny.

Ce message permet aussi d’assurer la mise en œuvre partielle du mandat déposé par les députés Suzanne Aebischer, David Bonny, Bruno Boschung, Antoinette de Weck, Fritz Glauser, Nadine Gobet, Pierre-André Grandgirard, Benoît Rey, Jean-Daniel Wicht et Peter Wütrich et accepté le 2 février 2022 par le Grand Conseil relatif à la poursuite du projet avec un soutien cantonal concret et déterminé à la réalisation de la couverture autoroutière dans le secteur Chamblioux-Bertigny à hauteur de 50 % des coûts de construction mais au maximum 75 millions de francs (Mandat 2021-GC-97).

Table des matières

—

1 L’essentiel en bref 4

2 Rappel historique 7

3 Opportunités 8

3.1 Court terme 9

3.1.1 Programme gouvernemental du Conseil d’Etat fribourgeois pour la législature 2022-2026 9

3.1.2 Réunification urbaine 9

3.1.3 Mobilité 9

3.1.4 Urbanisation 10

3.1.5 Qualité de vie 10

3.1.6 Investissements 10

3.1.7 Finances communales 10

3.2 Moyen terme 10

3.2.1 Économie régionale et innovation 10

3.2.2 Infrastructures routières cantonales 11

3.2.3 Aménagement du territoire 11

3.2.4 Plus-value 11

3.3 Long terme 12
3.3.1 Innovation 12
3.3.2 Implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée 12
3.3.3 Image de l'agglomération 12
4 Études réalisées et enseignements 12
4.1 Études menées de 2000 à 2015 12
4.2 Études menées depuis 2015 13
4.3 Mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny 13
4.4 Études techniques d'avant-projet 14
4.5 Études de confirmation 14
4.5.1 Comparaison gabarit minimal de chaussée 4/0 vs 3+1 14
4.5.2 Abaissement du profil en long 15
4.5.3 Longueur de la couverture 15
4.5.4 Étude béton 15
4.5.5 Analyse coût-avantages 16
5 Contexte de la réalisation de la couverture 16
5.1 Programme gouvernemental 2022-2026 16
5.2 Stratégie de développement durable de l'Etat 17
5.3 Plan directeur cantonal (PDCant) 17
5.4 Projets d'agglomération (PA) 18
5.5 Jonction de Fribourg-Sud/Centre et nouvelle route d'accès à l'hôpital fribourgeois (HFR) 18
5.6 Pôle Santé et Activités (PSA) 18
5.7 Pôle Jura-Chassotte (PJC) 19
5.8 Pérennisation d'une continuité paysagère à vocation naturelle au cœur de l'agglomération 19
6 Organisation 20
7 Demande de garantie conditionnelle 20
7.1 Demande de garantie conditionnelle pour la suite des études menées par l'OFROU 20
8 Coûts prévisionnels de construction 21
8.1 Coût prévisionnel de l'ouvrage et répartition 21
8.2 Coût du projet – Indemnisation unique pour l'entretien et l'exploitation 22
8.2.1 Coûts d'entretien 22
8.2.2 Coûts d'exploitation 22
8.2.3 Coûts globaux des indemnités uniques 22
8.2.4 Plan de paiement – Proposition de paiement unique 23
9 Calendrier 23
10 Développement durable 23

11 Conclusion **24**

12 Annexes **25**

A1 Planning intentionnel d’ensemble des quatre projets découlant du MEP Chamblioux-Bertigny **25**

A2 Organisation de projet **26**

A3 Planification détaillée **27**

1 L’essentiel en bref

Pour assumer son développement au cours des décennies à venir en préservant au mieux ses précieuses surfaces agricoles, le canton de Fribourg a entamé depuis plusieurs décennies des travaux d’aménagement qui visent à utiliser son territoire de la manière la plus efficace possible pour couvrir ses besoins en logements, en zones d’activités, en mobilité et en surfaces agricoles tout en préservant son patrimoine. Cela passe notamment par un renforcement des centres régionaux.

Dans l’agglomération de Fribourg, le passage de l’autoroute N12 par ce qui constitue aujourd’hui le centre de l’espace construit du Grand Fribourg empêche, à un endroit stratégique pour le canton, une utilisation rationnelle du sol orientée vers les besoins des générations à venir. La couverture de l’autoroute sur un tronçon important, qui a été décidée sur le principe, par le biais de crédits d’étude, par le canton et les principaux acteurs publics concernés, devra permettre de transformer la N12 : de frontière entre des espaces inconstructibles, elle deviendra un lieu de développement urbain durable, avec ses zones vertes, au centre du canton.

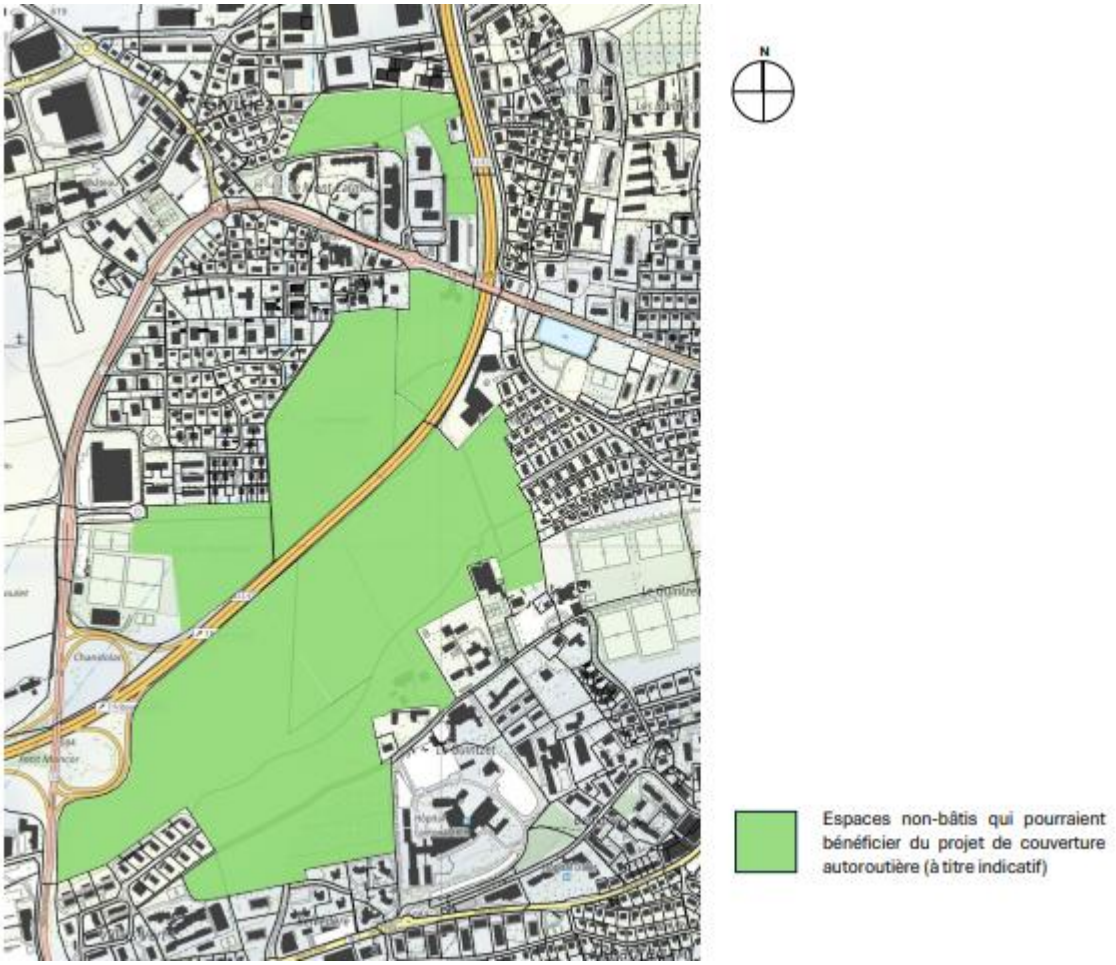


Figure 1 : Image aérienne montrant les espaces ouverts et non-bâtis[1]

L’autoroute N12 génère par ailleurs d’importantes nuisances environnementales, paysagères et sonores dans les espaces urbains qu’elle traverse. Des assainissements, notamment contre le bruit et pour la protection de l’environnement, doivent être entrepris. Le délai de mise en application de l’Ordonnance sur la protection contre le

[1] Il est précisé que les zones bâties et affectées existantes bénéficieront également du potentiel de densifications lié à la réalisation de la couverture autoroutière.

bruit (OPB) est arrivé à échéance et la situation actuelle impose l'assainissement et des travaux d'entretien du tronçon de Chamblioux-Bertigny, soit en installant des parois antibruit, soit en réalisant une couverture autoroutière. L'Office fédéral des routes (ci-après : OFROU) s'est en outre engagé dans son rapport « Routes nationales et environnement 2023 » à poursuivre ses efforts pour des routes nationales « performantes, sûres et respectueuses de l'environnement ». Les couvertures autoroutières font partie du dispositif chargé de limiter l'impact des routes sur l'environnement.

L'Etat de Fribourg (l'Etat) planche depuis longtemps sur l'aménagement de ce tronçon. L'idée de couvrir l'autoroute N12 a déjà été évoquée dans les années 1980 et, depuis une quinzaine d'années, les communes concernées, l'Etat et la Confédération se penchent sur le dossier. Des acteurs privés se sont aussi impliqués pour proposer une couverture autoroutière.

Le 23 mai 2019, le Grand Conseil a adopté le décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement de 4,125 millions de francs pour le financement de la première partie des études concernant la couverture de l'autoroute N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny (Message 2018-DAEC-187 et Décret 2019_034). Sur ce montant, 2 millions de francs étaient réservés aux études techniques de la couverture autoroutière et 2,125 millions de francs aux études de développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny. Le montant total prévu pour ces deux projets était de 8,250 millions de francs, pour moitié à la charge de l'Etat et pour moitié à la charge des partenaires suivants : communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne, Régie des copropriétés bourgeoisiales et les Transports publics fribourgeois Immobilier (TPF IMMO) SA. Les deux derniers ne sont pas concernés par cette demande de garantie conditionnelle. Il a été décidé de n'impliquer que les pouvoirs publics cantonaux et communaux.

Sur la base du Rapport de Synthèse du 8 mai 2020 des mandats d'étude parallèles (MEP) pour le développement du périmètre de Chamblioux-Bertigny ainsi que des études techniques, le Comité de pilotage (COPIL) de Chamblioux-Bertigny, sur proposition du Bureau exécutif dudit COPIL, a décidé de s'orienter vers la réalisation d'une couverture entre la jonction de Fribourg-Sud et le pont ferroviaire en aval de la descente de Chantemerle, soit sur une distance de 1255 m (entre les km 48 483.0 et km 49 738.0). Des parois antibruit seront construites sur plus d'une centaine de mètres aux deux portails de la couverture pour éviter les nuisances y relatives.

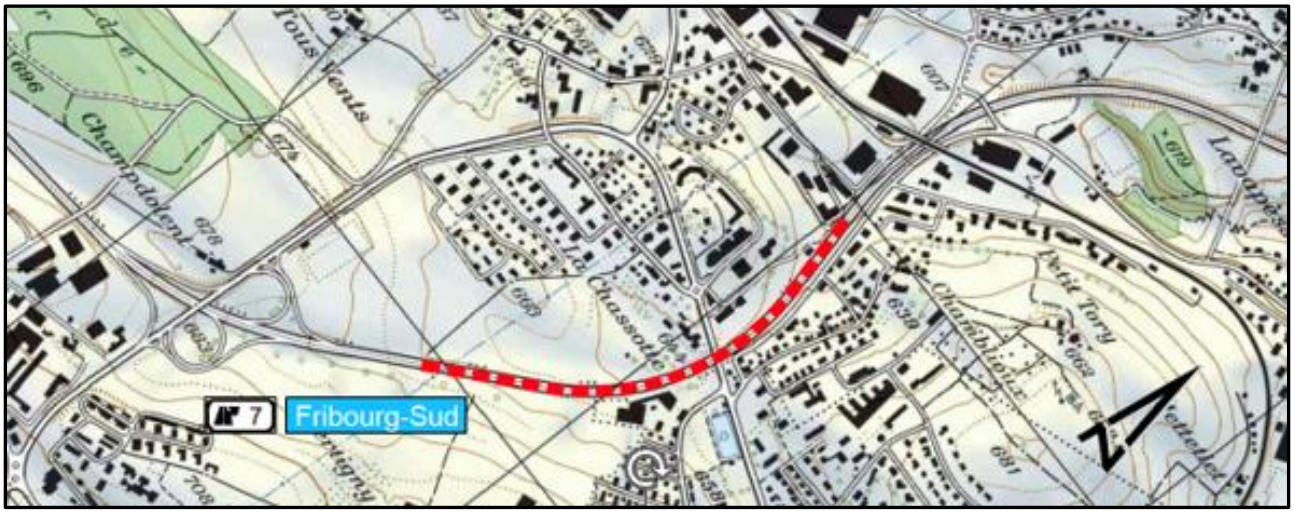


Figure 2 : Situation de la couverture autoroutière

Le 2 février 2022, le Grand Conseil a chargé le Conseil d'Etat, par le biais d'un mandat, de poursuivre le projet avec un soutien cantonal concret et déterminé à la réalisation de la couverture autoroutière dans le secteur Chamblioux-Bertigny à hauteur de 50 % des coûts de construction mais au maximum 75 millions de francs (Mandat 2021-GC-97).

Un projet de couverture d'une longueur de 1255 m a été mis à l'examen préalable en 2022. L'OFROU a répondu favorablement à ce projet et a décidé, peu après, en juin 2023, de reprendre la maîtrise du projet et de poursuivre les études.

Il s’agit là d’une opportunité pour l’Etat et pour les communes. En 2017, la Confédération avait prévu d’investir 33,07 millions de francs pour la construction d’une couverture autoroutière, à savoir le montant que lui aurait coûté la construction des parois antibruit qu’elle devait prendre en charge, au prix de l’époque. Dans la configuration actuelle, la participation de la Confédération augmente de près de 50 millions de francs pour atteindre 82,55 millions de francs, moyennant un coût d’entretien supplémentaire à charge du canton légèrement plus élevé que dans la convention d’origine (de l’ordre de 6 millions de francs de plus sur 25 ans ; en ayant que des paramètres de calcul fixes et en supprimant les paramètres variables prévus en 2017).

En contrepartie pour cet engagement important et en vue de la deuxième étape d’études à mener, l’OFROU exige du canton de Fribourg que celui-ci se porte garant des frais d’études (2ème étape) d’une hauteur de 10,65 millions de francs dans le cas où le projet ne se réaliserait pas par la suite, l’un ou l’autre des acteurs non fédéraux décidant de renoncer à la réalisation du projet, notamment dans le cas des scrutins populaires prévus.

Par conséquent, l’objet du projet de décret, accompagné de ce message, porte sur une garantie conditionnelle de 10,65 millions de francs. Cette garantie conditionnelle se fait d’une part pour la part l’Etat (7,8 millions de francs) et d’autre part pour les communes partenaires (2,850 millions de francs) qui prendront en charge cette partie de la garantie conditionnelle. Ce montant permettra de poursuivre, sous la responsabilité de l’OFROU, les études pour la réalisation de la couverture autoroutière sans qu’une commune bloque le projet en cas de refus de participer à la deuxième partie des études par ses autorités. Les modalités d’appel à la garantie conditionnelle seront fixées par le Conseil d'Etat et les coûts d’appel à celle-ci seront répartis entre les partenaires contractuels.

Si la demande de crédit d’engagement qui sera présentée ultérieurement pour la réalisation de l’ouvrage n’est pas approuvée par le Grand Conseil, le peuple ou si la part des communes n’est pas assurée après les décisions communales, l’Etat et les communes assumeront l’intégralité des coûts d’études supportés par l’OFROU jusqu’à cette date. Si le projet de couverture est accepté, la somme garantie par le Grand Conseil sur la base de ce message fera alors partie intégrante des coûts finaux de l’ouvrage.

Les coûts de la couverture sont aujourd’hui estimés à 195,6 millions de francs. Selon la clé de répartition négociée entre la Confédération, l’Etat et les communes partenaires, le montant à investir sera réparti comme suit :

OFROU	**CHF 82.55 millions**
État	**CHF 82.55 millions**
Communes partenaires	**CHF 30.50 millions**

Une nouvelle convention entre l’Etat et la Confédération, en remplacement de celle en vigueur depuis 2017, réglant ces aspects financiers, les responsabilités ainsi que l’organisation de leur collaboration a été signée le 30 octobre 2024. En parallèle, les discussions menées depuis 2023 avec les communes partenaires se poursuivent pour la signature de conventions de financement de leurs participations.

La Confédération, l’Etat et les communes partenaires se sont associés, convaincus par l’initiative ambitieuse visant à transformer une infrastructure routière en une opportunité de développement urbain durable. Ce projet permettra en effet d’améliorer la cohésion sociale, la qualité de vie des habitant.e.s de l’agglomération et favorisera la prise en compte des enjeux économiques et démographiques cantonaux. C’est donc une réalisation phare pour tout le canton.

Les parois antibruit régleraient bien sûr – du point de vue légal – la question des nuisances. La couverture autoroutière est, pour sa part, un investissement pour les générations futures qui permet d’éliminer ou d’atténuer considérablement le bruit et de repenser complètement le centre cantonal dans une ambition parfaitement en phase avec les défis du canton, de l’Agglomération de Fribourg et des communes.

Les investissements consentis par l’Etat et par les communes seront rentabilisés sur le moyen et long terme. La couverture permettrait la réalisation de plus-values importantes. Les mandats d’étude parallèles (MEP) menés entre 2019 et 2020 sur l’ensemble du périmètre montrent en effet qu’elle favorisera le développement du Pôle de Santé et Activités (PSA) dans le secteur de Bertigny et permettra la densification et la requalification de zones très

conséquentes autour du Pôle Jura-Chassotte (PJC) et du secteur de Corberayes. Ces projets seront menés en étroite collaboration avec les communes et l'Agglomération de Fribourg.

2 Rappel historique

—

À partir des années 1980, l'idée de couvrir l'autoroute N12 refait surface à intervalles plus ou moins réguliers. Depuis une quinzaine d'années, les discussions entre la Confédération et l'Etat ont connu des phases dynamiques et variées. En 2007, un projet de couverture de l'autoroute sur 620 m au maximum a été discuté, puis finalement abandonné par l'Office fédéral des routes (OFROU), au profit de parois antibruit, afin de répondre aux exigences de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41).

Le 24 février 2015, le Grand Conseil fribourgeois a accepté le mandat 2014-GC-145 « Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblioux-Bertigny » d'André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht, Markus Ith, Nadine Gobet, Elian Collaud, Solange Berset, Erika Schnyder, Michel Losey, Eric Collomb et Christian Ducotterd. Dès lors, les discussions ont repris entre l'Etat et l'OFROU, de même qu'au sein d'un groupe de travail intitulé « Couverture autoroutière de Chamblioux », formé de plusieurs députés du Grand Conseil et d'entrepreneurs privés.

En mai 2017, pour donner suite à ce mandat, le Conseil d'Etat a décidé de nommer un comité de pilotage (COPIL), présidé par le Directeur des finances (DFin), et un Bureau exécutif du comité de pilotage (BEX), présidé par le Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

Le 22 décembre 2017, les discussions entre l'Etat et l'OFROU ont abouti à la signature d'une convention de projet. Celle-ci fixait la participation financière de l'OFROU à hauteur de 33,07 millions de francs pour la couverture de l'autoroute – le montant que la Confédération aurait dû investir dans les parois antibruit aux coûts standards de l'époque, qui ont baissé entretemps – et transférait la maîtrise du projet d'ouvrage à l'Etat.

Le 23 mai 2019, le Grand Conseil a adopté le décret de 4,125 millions de francs relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de l'autoroute N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny (Décret 2019_034[2]).

Le 5 juillet 2019, une procédure de mandats d'étude parallèles (MEP) pour un concept directeur de développement de Chamblioux-Bertigny a été lancée avec la participation de sept équipes interdisciplinaires. Le 8 mai 2020, le Rapport de synthèse des mandats d'études parallèles (MEP) du secteur Chamblioux-Bertigny – détaillé dans le chapitre suivant – a confirmé que la longueur optimale de la couverture devait s'étendre sur environ 1100 m en précisant qu'elle devra cependant être affinée à travers des études intégrant à la fois les enjeux techniques de couverture, mais également les enjeux paysagers, urbanistiques et environnementaux[3]. Sur cette base, il a été permis de mettre en exergue les résultats du processus et de faire ressortir les grandes orientations de développement du secteur.

[2] Le montant total prévu pour les études en 2019 était de 8 250 000 francs. L'Etat assumait la moitié du financement et les partenaires suivants l'autre moitié : communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne, Régie des copropriétés bourgeoisiales et TPF IMMO SA.

[3] cf. Rapport de Synthèse du 8 mai 2020, Chapitre Orientations retenues par le Collège, Mise en œuvre, I. Couverture de l'autoroute, chiffre I.1, p. 162.

Longueur de couverture : 1255 m – Compromis « utilité/coûts »

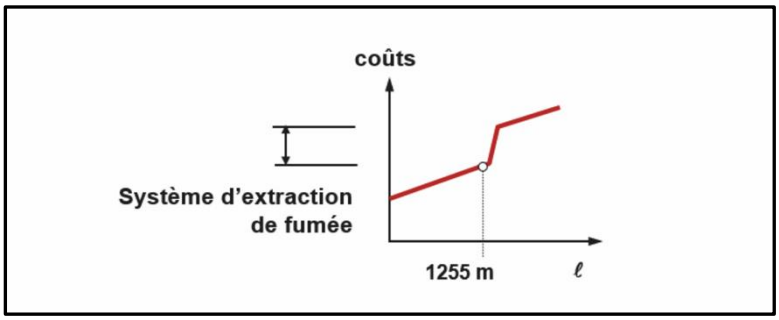


Figure 3 : Explosion des coûts de la construction en cas de nécessité de construire un système d'extraction des fumées si la couverture dépassait 1255 mètres de longueur

À la suite de l'accord du Comité de pilotage (COPIL) de Chamblioux-Bertigny, sur proposition du Bureau exécutif dudit COPIL, les études techniques d'avant-projet de la couverture, à savoir sur la base de la longueur maximale sans nécessiter de recourir à des centrales d'extraction des fumées, ont été lancées. La longueur maximale est un élément crucial du projet, dans la mesure où son dépassement entraînerait des conséquences budgétaires très lourdes, avec un quasi-doublement des coûts du projet.

Le Grand Conseil a décidé le 2 février 2022 de charger le Conseil d'Etat de poursuivre le projet avec un soutien cantonal concret et déterminé à la réalisation de la couverture autoroutière dans le secteur Chamblioux-Bertigny à hauteur de 50 % des coûts de construction de la couverture autoroutière mais au maximum 75 millions de francs (Mandat 2021-GC-97).

Par la suite, un projet de couverture d'une longueur de 1255 m a été développé avec l'aval de l'OFROU et en tenant compte des diverses limites imposées. Ce dernier a été mis à l'examen préalable en 2022. Lors des discussions suivant cet examen, l'OFROU a répondu favorablement et décidé peu après (en juin 2023) de reprendre la main sur le projet, sur la base des directives du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) pour les projets dépassant les 10 millions de francs.

La décision de transfert de la maîtrise d'ouvrage vise à coordonner les projets de couverture d'autoroutes sur le plan national. Elle s'inscrit dans le programme de renforcement des investissements de la Confédération pour les routes nationales portant notamment sur les domaines de la prévention des accidents, de l'assainissement au bruit et de la protection de l'environnement. Depuis juin 2023, l'Etat avance main dans la main avec l'OFROU.

En parallèle à la signature de la convention entre l'Etat et les communes partenaires, dont les discussions sont toujours en cours, une nouvelle convention a été signée avec l'OFROU le 30 octobre 2024, en remplacement de celle en vigueur depuis 2017.

3 Opportunités

—

La poursuite du projet est d'autant plus importante pour l'Etat et pour les communes qu'elle permet à tous les acteurs impliqués de relever des défis identifiés depuis de nombreuses années dans le centre cantonal. La couverture autoroutière et les projets ambitieux et visionnaires qui y sont liés dans le secteur Chamblioux-Bertigny et Jura-Chassotte constituent des opportunités évidentes de concilier la croissance démographique et les besoins que celle-ci génère, notamment en termes de logements, d'emplois et de mobilité, avec la qualité de vie que les Fribourgeoises et les Fribourgeois attendent.

Cette couverture est le premier jalon, essentiel, du développement urbain et de l'aménagement de ce territoire transcommunal. C'est une véritable colonne vertébrale.

Il s’agit d’un projet de longue haleine, dont les effets globaux se feront sentir à moyen, voire à long terme. Il en va de même des investissements à consentir, dont les retombées financières et en termes de qualité de vie pour la population ne se concrétiseront que progressivement.

3.1 Court terme

3.1.1 Programme gouvernemental du Conseil d’Etat fribourgeois pour la législature 2022-2026

Le Conseil d’Etat a déterminé trois axes stratégiques pour la législature :

> **Axe stratégique de l’économie et de l’innovation**

Le projet de Chamblioux-Bertigny contribuera à: l’économie et à l’innovation, car il permettra de tester et de mettre en pratique des mesures innovantes en matière de construction, d’habitat et de mobilité et offrira de nombreuses perspectives de création d’entreprises et d’emplois.

> **Axe stratégique cohésion sociale**

Le Gouvernement accorde la priorité au renforcement des structures de santé, afin d’offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national. Le renforcement des structures sanitaires, avec le Pôle Santé et Activités (PSA) du secteur de Bertigny et les centres de santé régionaux est mentionné dans le Programme de législature sous 2.1. La population fribourgeoise a manifesté son soutien à cette vision le 9 juin 2024 en acceptant le décret prévoyant un soutien financier de l’Etat en faveur de l’Hôpital fribourgeois HFR.

> **Axe stratégique de la transition environnementale**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan climat, le Conseil d’Etat s’engage à « garantir à long terme à la population fribourgeoise un cadre de vie diversifié, harmonieux et sain ainsi que la satisfaction de ses besoins fondamentaux tout en conciliant le développement des activités sur son territoire. Les espaces publics sont de qualité, économes en sols et autres ressources, adaptés aux changements climatiques et aux enjeux énergétiques, mais aussi adaptables aux évolutions des modes de vie ou des formes de travail et donc résilients ». Le projet de Chamblioux-Bertigny est concerné par ces visions sous le point 3.1.1 du Programme gouvernemental.

La future couverture de l’autoroute pourrait aussi jouer un rôle important pour la mise en place de systèmes de transport haute capacité (Programme gouvernemental 3.3.2) conçu de telle manière qu’il n’entrave pas la qualité de vie des riverain.e.s.

La réalisation de la couverture de l’autoroute contribuerait également à la volonté de l’Etat de développer le réseau cyclable et de promouvoir le vélo (Programme gouvernemental 3.3.3).

Le projet de couverture de l’autoroute est aussi en phase avec deux des cinq thèmes prioritaires du Programme de législature, dont la concrétisation est essentielle pour l’avenir du canton : le développement des infrastructures sanitaires et la mise en œuvre du Plan climat. Concernant ce dernier, on peut partir du principe que les bénéfices attendus à long terme et la pérennité de l’ouvrage devraient permettre de compenser les émissions de CO_2 liées à la construction, entre autres grâce à l’amélioration de l’efficience de la mobilité dans toute l’agglomération. Des études ont également été réalisées pour optimiser l’utilisation du béton (cf. chapitre 4.5.4).

3.1.2 Réunification urbaine

Ce projet reconnecte les communes de la ceinture de la ville, notamment dans un premier temps les quartiers de la Chassotte et de Chamblioux. La couverture de l’infrastructure autoroutière révélera de multiples nouvelles possibilités de connexions intercommunales et permettra de repenser tout ce territoire qui s’est développé à ce jour de manière très disparate.

3.1.3 Mobilité

La couverture autoroutière est dimensionnée de telle manière qu’elle puisse supporter en tout point une charge de 40 tonnes pour une infrastructure de transport public (par exemple une ligne de tram ou de transport à haute capacité esquissée dans le sens de l’étude des TPF pour le canton et l’agglomération) ou pour la mobilité individuelle.

Elle contribuera à mieux intégrer le secteur à la planification du réseau de transports de l'agglomération, avec un renforcement du système de transport public existant à proximité et des liaisons directes vers les gares de Fribourg et de Givisiez. Les liaisons de mobilité douce seront améliorées de manière significative, notamment avec les secteurs et pôles voisins.

Les secteurs développés à l'avenir seront tous étroitement connectés aux réseaux de transport et mobilité. C'est un élément constitutif de leur attractivité.

3.1.4 Urbanisation

La couverture autoroutière servira de colonne vertébrale au développement de l'agglomération, alors que les parois antibruit transformeraient le secteur en un couloir bordé de hauts murs. En 2017 déjà, le Grand Conseil a soutenu le projet de couverture alors prévu en estimant que l'installation de parois antibruit au milieu de l'agglomération n'était plus une solution moderne pour une agglomération en pleine croissance, car ces parois dénaturent le paysage, dévaluent les surfaces avoisinantes et surtout accentuent la coupure plutôt que de permettre de penser le territoire de manière globale.

3.1.5 Qualité de vie

La construction de la couverture autoroutière aura un impact direct sur la qualité de vie des citoyen.ne.s, en limitant les nuisances de l'autoroute au cœur de l'agglomération. Elle permettra également de maintenir une trame verte forte dans le secteur et de créer de nouveaux espaces pour les habitant.e.s : espaces ouverts, zones de loisirs, infrastructures récréatives.

3.1.6 Investissements

Le moment est idéal pour réaliser la couverture autoroutière. L'OFROU a repris la main sur le projet et en a fait l'une de ses priorités, dans sa volonté de coordonner les projets de couverture sur le plan national. La réalisation s'inscrit dans le programme de renforcement des investissements de la Confédération pour les routes nationales portant notamment sur les domaines de prévention des accidents, d'assainissement au bruit et de protection de l'environnement. L'OFROU souhaite investir dans ce type de projets réduisant les nuisances des autoroutes, parallèlement au développement du réseau. Ceci explique sa participation financière nettement plus importante que celle qui était prévue initialement. En revanche, si cet assainissement au bruit ne devait pas être décidé rapidement, l'OFROU portera son soutien financier sur d'autres projets de couverture pour lesquels il est également activement sollicité.

3.1.7 Finances communales

Les communes partenaires investiront ensemble près de 16 % du coût total d'investissement pour la construction du projet devisé à 195,6 millions de francs, soit 30,5 millions de francs – sans compter le financement par le canton des coûts supplémentaires d'entretien pour un montant de 31.56 millions de francs. C'est un montant important au regard de leurs populations. Mais la répartition des coûts est adaptée aux intérêts et aux possibilités de chacune des parties et les communes bénéficieront de l'apport de la Confédération et de l'Etat. À moyen et à long terme, la couverture autoroutière sera un élément clé de leur politique de développement et l'investissement semble raisonnable en regard des opportunités et des améliorations en termes de qualité de vie (bruit, paysage, etc.).

3.2 Moyen terme

3.2.1 Économie régionale et innovation

Le projet attirera et créera des emplois tant dans sa phase de conception et de réalisation que lors de l'utilisation et de l'exploitation des sites concernés. Un effet important est attendu pour les entreprises fribourgeoises sur le moyen et le long terme. Le projet offre également des opportunités de recherche et développement portant sur des thématiques d'actualité, qui pourront mobiliser les hautes écoles et les universités, notamment celles de la place, aussi bien que les entreprises régionales et cantonales de pointe dans les processus de planification, d'aménagement et de construction.

3.2.2 Infrastructures routières cantonales

Au niveau cantonal, la couverture autoroutière est l'un des projets phares pour l'amélioration des infrastructures routières afin de soulager la population des impacts du trafic. Il s'inscrit dans la lignée de la route de contournement de Bulle (H189), qui a été réalisée à une époque où l'enfouissement était devenu une normalité et qui a eu un important impact sur la population. D'autres projets compléteront cet effort cantonal ces prochaines années : contournement de Romont (Glâne), contournement de Kerzers (Lac), Tunnel de Flamatt-Chrummatt (Singine) et, à proximité de la couverture autoroutière, dans le district de la Sarine, contournement de Prez-vers-Noréaz, liaison Marly-Matran et contournement de Givisiez.

La couverture des autoroutes pour limiter leur nuisance et pour développer des projets urbanistiques est devenue un thème à l'échelle nationale. Plusieurs projets ont été réalisés récemment ou sont en cours de construction. On peut notamment citer les couvertures de Saint-Gall Olma, de Schwamendingen (Zürich), de Vedeggio (Tessin), de Neuhof-Altendorf (SZ) et de Berne Westside. D'autres sont en phase d'étude ou de planification : Lucerne-Sud, Boveresses (Lausanne), Berne Ostring et Wil-Ouest.

3.2.3 Aménagement du territoire

La couverture autoroutière est l'une des clés pour la réalisation d'un aménagement du territoire permettant la densification urbaine visée par la Confédération, le Plan directeur cantonal (PDCant) et le renforcement du centre cantonal, dans une approche efficace et cohérente permettant d'accompagner le développement démographique et économique tout en apportant des avancées significatives en termes de mobilité.

Les mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny ont permis le lancement de trois autres projets cruciaux pour le secteur :

> Le projet de Pôle Santé et Activités (PSA) vise à assurer une organisation rationnelle et cohérente du territoire permettant l'implantation d'un nouvel hôpital cantonal de soins aigus et d'un secteur d'activités économiques d'importance stratégique cantonale (cf. chapitre 5.6).
> La couverture de l'autoroute N12 permettra la requalification et la densification d'un vaste secteur du Pôle Jura-Chassotte (PJC) qui se trouve déjà en partie en zone à bâtir (cf. chapitre 5.7).
> Des études seront également menées pour pérenniser une continuité paysagère à vocation naturelle au cœur de l'agglomération. Il s'agit de définir et de caractériser les limites du territoire urbanisé. La définition d'un espace ouvert et connecté, présentant une figure d'ensemble, permet d'assurer la pérennité des espaces non bâtis à long terme (cf. chapitre 5.8).

3.2.4 Plus-value

Les plus-values foncières générées par de futures mises en zone ou augmentations des indices d'utilisation des terrains pourront couvrir indirectement les coûts de réalisation de la couverture autoroutière, notamment par différents types de retombées fiscales tant pour le canton, pour les communes concernées que pour l'ensemble des communes par le biais du fonds sur la plus-value.

Les terrains déjà en zone constructible au moment de la réalisation de la couverture prendront automatiquement de la valeur. L'Etat soutient la densification dans ce secteur et, bien qu'on ne puisse pas construire directement sur la couverture autoroutière telle qu'elle est prévue (à part des petites infrastructures), les communes gagneront de nouveaux potentiels constructibles à proximité, qui leur permettront d'amortir leurs investissements sur le long terme. Elles auront plusieurs possibilités : introduction et définition de l'affectation d'un prélèvement additionnel communal sur le prélèvement cantonal de la taxe sur la plus-value, valorisation des indices de construction, droits de mutation, gains immobiliers, etc.

3.3 Long terme

3.3.1 Innovation

La couverture autoroutière est un atout majeur pour le développement durable de tout le secteur Chamblioux-Bertigny. Elle permettra de mettre en pratique des mesures innovantes en matière de construction, portées par une vision durable du développement urbain et paysager. Le volume et la durée inhabituels des travaux donneront lieu à des collaborations et à des partenariats avec les hautes écoles portant sur des thèmes de recherche et développement tels que l'utilisation de matériaux recyclés, l'emploi de ciments performants, la promotion de procédés de construction innovants ou la gestion durable des sols de chantier – un projet pilote est en cours avec la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg et le Centre de compétences sur les sols de la Confédération (CCsols).

Tant en phase de planification et de construction qu'au vu du potentiel de développement qu'il générera, le projet de couverture pourra révéler la vocation de ce secteur situé au cœur de l'agglomération à émerger comme pôle urbain majeur, possible moteur d'économie durable à l'échelle du canton pour les prochaines décennies. Les retombées de ce projet en termes de dynamisme économique, scientifique et écologique bénéficieront à l'ensemble du canton.

3.3.2 Implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée

Le Plan directeur cantonal (PDCant) identifie Bertigny comme un secteur d'importance stratégique pour implanter des entreprises à haute valeur ajoutée. Le site fait partie des neuf zones d'activités planifiées dans le canton. La qualité des aménagements prévus et les ambitions du quartier en termes de développement attireront assurément ce type d'entreprises. La mise en œuvre réussie de cet ambitieux programme urbain et la qualité de sa réalisation sont donc susceptibles de dynamiser le développement économique du canton. Une planification intelligente des équipements, la prévision d'espaces pour les habitant.e.s souhaitant travailler sur le site, des conditions-cadres permettant la mutualisation de certaines infrastructures ou services sont autant de facteurs susceptibles d'attirer des PME innovantes.

3.3.3 Image de l'agglomération

Les développements prévus pourront donner une meilleure image de l'agglomération grâce à des aménagements bien pensés et à des réalisations de qualité.

4 Études réalisées et enseignements

—

4.1 Études menées de 2000 à 2015

De nombreuses études concernant le secteur Chamblioux-Bertigny-Moncor ont été réalisées en lien avec le trafic et les infrastructures, par exemple avec le projet « Gottéron-Village » abandonné en 2007. En 2010, les communes de Fribourg, Villars-sur-Glâne et Givisiez ont mandaté un bureau spécialisé pour analyser le fonctionnement de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre dans la perspective de développements urbanistiques à proximité. Les études ont été poursuivies par l'OFROU qui a attribué, entre 2012 et 2015, plusieurs mandats à des bureaux spécialisés (aménagement, trafic, génie civil, etc.) afin d'élaborer un projet de réaménagement de la jonction coordonné entre les différents niveaux de planification. Toutes ces études ont abouti à l'établissement de projets en cours de planification ou de procédures concernant le réaménagement de la jonction autoroutière, du carrefour de Belle-Croix, de la « semi-autoroute » et de la nouvelle route d'accès à l'HFR.

Pour ce qui concerne le développement du secteur Chandolan-Corberayes, une étude urbanistique a été commandée par la commune de Givisiez. Sur cette base, des mandats d'étude parallèles (MEP) organisé en 2012 par la commune ont permis d'évaluer le potentiel du site et d'établir les principes d'aménagement de la zone dans le cadre de son PAL.

4.2 Études menées depuis 2015

Les études spécifiques suivantes, commandées par l'Etat ou l'Agglomération de Fribourg, peuvent en outre être mentionnées :

> Rapport technique « Couverture autoroute N12, Secteur Chamblioux-Bertigny, Galerie couverte de Chamblioux », IUB Engineering, 19 septembre 2017 ;
> Approche financière périmètre Sud, Deschenaux/Bottinelli, Bureau exécutif du Comité de pilotage Chamblioux, 12 mars 2018 ;
> Rapport 2018-DAEC-72, du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne, 1er mai 2018 ;
> Étude d'économie territoriale sur les zones d'activités d'AggloFribourg, rapport final, wüestpartner, 7 mai 2018 ;
> Analyse de la plus-value de la couverture de l'autoroute : secteur Chamblioux-Bertigny, Fribourg-Sud, rapport final, wüestpartner, mars 2022.

On peut ajouter à cette liste les réflexions menées par l'HFR sur ses infrastructures.

4.3 Mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny

En 2019 et 2020, sept équipes pluridisciplinaires, de Suisse et de différents autres pays européens, ont participé aux mandats d'étude parallèles (MEP). Les propositions finales ont été évaluées par un collège réunissant, en plus d'expert.e.s des différentes disciplines concernées (urbanisme, paysage, mobilité, économie, développement durable), tous les partenaires, à savoir les communes concernées (Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne), l'Etat et les propriétaires institutionnels (Bourgeoisie de la Ville de Fribourg et TPF IMMO SA). Les orientations retenues par le Collège d'expert.e.s s'articulent en quatre grands axes thématiques (paysage, urbanisation, mobilité et mise en œuvre) déclinés en objectifs clés et principes.

En termes d'urbanisation, le Collège d'expert.e.s a identifié l'émergence de deux pôles majeurs de développement urbain voués à se singulariser par leur rattachement à des contextes urbains distincts :

> Au Nord, l'accent est mis sur le renforcement de quartiers mixtes en lien avec les polarités de la Chassotte et de la gare de Givisiez. Compte tenu des opportunités d'aménagement et de la surface gagnée dans le périmètre de l'autoroute, le rapport invite à la création d'un nouveau pôle urbain à même de reconnecter et de dynamiser les zones de Fribourg-Jura, Givisiez et Granges-Paccot. L'Agglomération de Fribourg est en train d'élaborer un masterplan Pôle Jura-Chassotte (PJC) pour ce secteur en collaboration avec l'Etat et les communes concernées (cf. chapitre 5.7).
> Au Sud-Ouest, il est proposé de s'appuyer sur le projet de construction du nouvel Hôpital cantonal comme moteur de la création d'un Pôle Santé et Activités (PSA) en synergie avec la zone d'activités de Moncor et avec le secteur d'activités économiques d'importance stratégique cantonale de Bertigny. Le rapport confirme en outre le bien-fondé d'une relocalisation du nouvel hôpital à proximité de l'ancien. Le concours d'urbanisme pour la planification du Pôle Santé et Activités (PSA) sur les communes de Villars-sur-Glâne et de Fribourg a été lancé en 2023, également sous forme de MEP (cf. chapitre 5.6) (cf. A1 Planning intentionnel d'ensemble des quatre projets découlant du MEP Chamblioux-Bertigny).

En matière paysagère, la proposition de créer un grand espace vert préservant la biodiversité et liant les formations naturelles fribourgeoises typiques de la ville qui prend place entre collines et méandres de la rivière est une des propositions majeures commune à la plupart des équipes. Le rapport formule comme objectifs clés de planification la pérennisation d'une continuité paysagère et la constitution d'un parc d'agglomération (cf. chapitre 5.8). Cet objectif ne devra pas se réaliser au détriment des possibilités de plus-values nécessaires au financement de la couverture par les communes.

Les mandats d'étude parallèles (MEP) pour le périmètre de Chamblioux-Bertigny ont également donné des indications, en termes de mobilité, sur la nécessité de désenclaver le secteur et de l'intégrer à la planification du réseau de transports de l'agglomération.

Les mandats d'étude parallèles (MEP) ont enfin confirmé le bien-fondé de la couverture de l'autoroute sur une longueur à affiner en intégrant les enjeux techniques de couverture mais également les enjeux paysagers, urbanistiques et environnementaux.

Le Comité de pilotage (COPIL) de Chamblioux-Bertigny, suivant le Rapport de synthèse des mandats d'études parallèles (MEP) du secteur Chamblioux-Bertigny du 8 mai 2020 et les études techniques de la couverture, a recommandé le projet d'une couverture longue qui assure un assainissement au bruit optimal et qui permet de garantir que les visions du développement de Chamblioux-Bertigny puissent être pleinement réalisées tout en restant dans des coûts de projet supportables.

4.4 Études techniques d'avant-projet

La décision du Conseil d'Etat du 28 juin 2021 d'adjuger les études d'avant-projet et de projet de couverture de l'autoroute au groupement multidisciplinaire d'ingénieurs SIBI [composé de IUB Engineering SA (pilote), BG Ingénieurs Conseils SA, Schopfer et Niggli S.A., IM Maggia Engineering SA et HBI Haerter AG] a permis le lancement de la planification. Un projet de couverture d'une longueur de 1255 m – entre les jonctions de Fribourg-Sud et de Fribourg Nord, soit entre les km 48 483.0 au 49 738.0 – a été développé avec l'aval de l'OFROU et a été mis à l'examen préalable en 2022.

La couverture de l'autoroute est constituée d'une structure cadre en béton armé avec un appui intermédiaire dans le terre-plein central, avec une dalle de couverture en béton précontraint. Le gabarit à l'intérieur de chaque galerie prévoit deux voies de circulation ainsi qu'une bande d'arrêt d'urgence. La largeur disponible permet en outre de planifier une gestion du trafic en 4/0 lors de travaux d'entretien, des inspections ou en cas d'accident, ce qui offre la possibilité de fermer une galerie et de dévier tout le trafic dans l'autre galerie en gardant la capacité de deux voies par direction à vitesse réduite.

La longueur de 1255 m est optimale selon un facteur coût-efficacité. Aucune ventilation transversale de type extraction n'est en effet prévue, mais uniquement longitudinale avec ventilateurs de jet. Aucune centrale d'extraction de fumée, galerie technique ou de sécurité n'est prévue et n'est requise par l'OFROU. Des parois antibruit seront construites sur plus d'une centaine de mètres aux deux portails de la couverture pour éviter les nuisances y relatives [au portail Nord : parois antibruit côté Granges-Paccot sur une longueur d'env. 130 m ; au portail Sud : parois antibruit jusqu'à la jonction de Fribourg-Sud].

La structure est dimensionnée de telle manière qu'elle puisse supporter en tout point de la couverture une charge de 40tonnes pour une infrastructure de transport public (par exemple une ligne de tram ou de transport à haute capacité esquissée dans l'étude des TPF pour le canton et l'agglomération) ou pour la mobilité individuelle. Aucune construction n'est possible au-dessus de la tranchée, si ce n'est des structures pavillonnaires légères (par exemple un restaurant, une crèche ou des installations d'utilité publique). Il a d'ores et déjà été convenu que I'OFROU accordera gratuitement à l'Etat une servitude sur la surface au-dessus de la couverture.

La construction permettra également de libérer des terrains adjacents à la couverture, aujourd'hui en main de la Confédération, mais qui ne lui seront plus nécessaires. Ces terrains pourront être cédés à l'Etat, en contrepartie d'une indemnité de 50 % du prix du marché. Les parcelles concernées pourront être utilisées par les communes partenaires du projet. En outre, un remblayage sera possible pour autant qu'il soit couvert par les cas de charge décrits dans la convention d'utilisation (soit jusqu'à 2 m d'épaisseur).

4.5 Études de confirmation

À la suite de l'examen préalable, plusieurs études ont encore été menées, entre autres pour répondre aux remarques formulées par des tiers.

4.5.1 Comparaison gabarit minimal de chaussée 4/0 vs 3+1

Le gabarit à l'intérieur de chaque galerie sous la couverture autoroutière prévoit deux voies de circulation ainsi qu'une bande d'arrêt d'urgence. La largeur disponible dans le projet présenté permet de planifier une gestion du trafic en 4/0 – quatre voies dans une galerie à vitesse réduite, la seconde pouvant être fermée – lors de travaux de construction ou d'entretien, lors des inspections ou en cas d'accident.

Il a été noté par certaines communes que l'on pourrait se contenter d'une largeur moindre et que l'on passerait en trafic 3+1 – trois voies ouvertes dans une galerie, une dans le deuxième – durant les travaux de construction et en cas de nécessité après la mise en service. Une étude a été réalisée – NT01, 2023 – pour comparer le gabarit d'espace libre nécessaire à la gestion du trafic en 4/0 présenté dans l'examen préalable avec le gabarit d'espace libre minimal selon les directives OFROU pour l'exécution d'un tunnel à deux voies avec bande d'arrêt d'urgence.

L'étude s'est penchée sur la logistique de chantier et le phasage des travaux, sur la sécurité en phase travaux, sur la durée des travaux, sur l'entretien de l'ouvrage et les interventions d'assainissement pour les entreprises et sur les coûts, pour conclure que la variante 3+1 provoquerait un surcoût de 4 millions de francs en raison des difficultés rencontrées en phase de chantier et, surtout, prolongerait la durée des travaux d'une année et demie.

La version 4/0 est donc opportune, d'autant que la largeur supplémentaire nécessaire par rapport à une variante 3+1 ne s'élève qu'à 1 m 65.

4.5.2 Abaissement du profil en long

L'avant-projet de la couverture de l'autoroute prévoit une conservation du niveau de la chaussée existante avec quelques différences ponctuelles afin de se conformer aux normes VSS. Cela implique que, dans certains secteurs, la couverture dépassera le niveau du terrain naturel et imposera la réalisation de talus.

Lors de l'examen préalable, divers tiers ont remis en question le profil en long de la couverture de l'autoroute. En effet, du point de vue du concept paysager, l'absence de modification de profil en long de la N12 est considérée comme une rupture importante du territoire par rapport à l'environnement construit actuel.

Cependant, une étude – NT03, 2023 – a montré qu'une telle modification du profil en long du tronçon concerné ne serait pas compatible avec la jonction de Fribourg-Sud. En effet, un abaissement de profil en long nécessiterait d'effectuer des raccordements importants aux extrémités du projet afin d'assurer une continuité avec l'état existant. En raison de la proximité de la jonction de Fribourg-Sud, celle-ci devrait également être modifiée, ce qui représenterait des coûts supplémentaires importants.

De plus, la contrainte de réaliser les travaux sous trafic ne serait pas compatible avec un projet d'abaissement du profil en long. Cela compliquerait considérablement le phasage des travaux et aurait un impact massif sur le planning ainsi que sur les coûts. L'étude réalisée chiffre le surcoût à 65 millions de francs et l'augmentation de la durée du chantier à deux ans. Partant, l'abaissement du profil en long n'est pas opportun.

4.5.3 Longueur de la couverture

Lors de l'examen préalable, plusieurs tiers ont remis en question la longueur de la couverture de l'autoroute. Une étude a été réalisée – NT 05, 2023 – pour faire une pesée des intérêts au sujet de la longueur optimale de la structure.

Trois propositions – 1200 m, 1150 m et 1100 m – avec un raccourcissement de la couverture côté Fribourg-Sud ont été comparées à la version de 1255 m présentée dans le cadre de l'examen préalable.

Une réduction de longueur du côté Sud de l'ouvrage aurait un impact direct sur la protection au bruit au niveau du quartier de Villars-Vert ainsi que de la commune de Givisiez. La réduction de la longueur de la couverture de 50 m, 100 m ou 150 m n'engendre en outre qu'une réduction des coûts négligeable en regard du montant total du projet (respectivement de l'ordre de 1 %, 2 % et 3 %), car les coûts de construction du côté de la sortie Fribourg-Sud/Centre sont nettement plus bas que dans la zone centrale vers Chassotte-Chamblioux, étant donné que l'autoroute ne se trouve pas dans une situation de vallée. Les modestes économies réalisées sont sans aucune proportion avec les désavantages d'un raccourcissement en termes de potentiels d'aménagement des zones concernées.

4.5.4 Étude béton

La direction de projet a commandé une étude au Professeur Aurelio Muttoni de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), directeur du Laboratoire de construction en béton, pour rationaliser l'utilisation du béton lors de la construction. Cette démarche permettra une économie de 20 % du volume de béton. Les coûts de la construction ne sont pas impactés significativement, mais les résultats de cette étude permettront notamment de limiter la production de béton, le nombre de mouvements de véhicules de chantier et, ainsi, les quantités de CO_2 liées à la construction.

4.5.5 Analyse coût-avantages

Une analyse coûts-avantages a été effectuée en 2023 conformément à la directive de l'OFROU *11'004 Construction des routes nationales – Développement de projets (2001), partie 7 Analyse coûts-efficacité standardisée*. L'objectif de cette analyse consiste à limiter les éléments constitutifs des projets à ce qui est essentiel pour les routes nationales, à surveiller de manière cohérente, précise et transparente les coûts de la construction des routes nationales et leur évolution ainsi qu'à souligner les relations qui existent avec d'autres domaines, tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, etc. En d'autres termes, le but de ce type d'analyse est d'assurer une gestion efficace et proactive des infrastructures routières, en maximisant leur efficacité et leur sécurité tout en minimisant les coûts et les impacts environnementaux.

L'étude a comparé trois scénarios :

> Scénario 1 – Entretien autoroutier sans réalisation de la couverture de l'autoroute, ni parois antibruit.
> Scénario 2 – Entretien autoroutier avec réalisation des parois antibruit.
> Scénario 3 – Réalisation de la couverture de l'autoroute.

L'analyse portait sur la satisfaction des besoins de transport et sur les retombées sur la population, l'environnement et l'habitat. Elle a démontré l'efficacité de la construction de la couverture de l'autoroute dans le secteur Chamblioux-Bertigny, relevant les points essentiels suivants :

> l'assainissement de la zone par rapport à la protection au bruit est assuré ;
> la couverture de l'autoroute permet de valoriser ce secteur en offrant l'opportunité de réaliser des projets d'aménagements ;
> ces projets d'aménagements permettront d'augmenter de manière significative le degré de satisfaction des usagères et des usagers des transports publics, du trafic individuel motorisé et de la mobilité active (piétons et cyclistes) au sein de l'agglomération.

Au vu de ces conclusions, la réalisation du projet « Couverture autoroutière dans le secteur Chamblioux-Bertigny » a donc été recommandée.

5 Contexte de la réalisation de la couverture

—

Le projet de couverture de l'autoroute s'inscrit parfaitement dans les visions développées par l'Etat, par l'Agglomération de Fribourg et par les communes concernées en termes d'aménagement du territoire. En particulier, il contribue à l'objectif de prioriser la densification vers l'intérieur dans toute l'agglomération, en lien avec le Pôle Jura Chassotte (PJC), le secteur de Corberayes et le Pôle Santé et Activités (PSA) de Bertigny.

5.1 Programme gouvernemental 2022-2026

Le renforcement du centre cantonal était l'un des trois piliers du Programme gouvernemental de la législature 2017–2021.

Le projet de Chamblioux-Bertigny avec sa couverture d'autoroute s'intègre parfaitement dans le Programme gouvernemental de la législature 2022-2026 du Conseil d'Etat qui, pour offrir un avenir prospère à sa population, souhaite un développement économique par le biais de l'innovation tout en offrant à ses habitant.e.s un cadre de vie agréable, entre une nature préservée et un urbanisme densifié et durable.

Durant les 15 dernières années, la population du canton a augmenté de près de 25 %. Sur la base des dernières projections disponibles [Service de la statistique (SStat) 2022-2050], le Service cantonal de la statistique table sur une population de 372 000 à 418 000 résidents permanents en 2050, soit une augmentation de 31 000 à 77 000 personnes par rapport à 2023, date à laquelle la population s'élevait à 341 490 résidents permanents. Le scénario moyen de l'Office fédéral de la statistique prévoit une population de près de 400 000 personnes en 2050.

Quels que soient les scénarios retenus, le canton de Fribourg se place parmi les cantons à forte progression démographique et l'Etat doit mettre en place une organisation efficace et cohérente du territoire dans toute une série de domaines, dont ceux de l'urbanisation, de la densification et de la mobilité, avec une priorité au développement vers l'intérieur qui vaut tout particulièrement pour le centre cantonal et les centres régionaux. Le projet de couverture d'autoroute a été considéré comme exemplaire par la Confédération dans la mesure où il permet de mettre en valeur des terrains au centre de l'espace bâti du centre cantonal, en particulier dans les secteurs du Pôle Jura-Chassotte, de Corberayes et de Bertigny. C'est par l'intermédiaire du Plan directeur cantonal (PDCant) (cf. chapitre 5.3) que le Conseil d'Etat répond aux objectifs de renforcement de la structure urbaine actuelle.

5.2 Stratégie de développement durable de l'Etat

Le projet de couverture de l'autoroute constitue une mesure d'amélioration de la qualité de vie des quartiers environnants, et indirectement aussi de l'ensemble de l'espace urbain du centre du canton. Ce projet aura un impact dans les domaines environnementaux, économiques et sociaux. L'enfouissement de l'ouvrage routier va permettre de supprimer les nuisances sonores et visuelles et de réduire la pollution de l'air, inscrivant ainsi pleinement cette réalisation dans la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg (2021-2031) – (ODD 3 – Bonne santé et bien-être).

Il faut aussi relever que le comblement de cette césure territoriale offrira des conditions d'aménagement totalement renouvelées, en ligne avec l'ODD 11 (Villes et communautés durables) de la stratégie cantonale. La réunion de zones d'affectation communale disparates est l'occasion de reconsidérer le système de mobilité globale de cette portion d'agglomération par la promotion d'une mobilité durable (Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg – cible 11.2) et de mettre en œuvre les objectifs de renforcement d'une urbanisation durable (Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg – cible 11.3), dans ses dimensions tant écologique et économique que sociale.

5.3 Plan directeur cantonal (PDCant)

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) renforce le principe d'une utilisation mesurée du sol pour contenir le phénomène de mitage du territoire. Le Plan directeur cantonal (PDCant) a été établi sur cette base et développé sur l'hypothèse d'un accroissement démographique à l'horizon 2050 que le canton doit être capable d'absorber. La croissance démographique en elle-même n'est pas à un objectif, mais le PDCant doit planifier les mesures nécessaires pour la gérer.

Le site de Chamblioux-Bertigny, identifié comme pôle de développement prioritaire et reconnu comme tel par la Confédération, devra permettre à l'Etat et aux communes de contribuer à relever ce défi en absorbant par étapes au cours des 30 à 40 prochaines années une part importante de cette augmentation au centre du canton.

La densification, la construction vers l'intérieur et la requalification sont devenues des principes clés en matière de développement. C'est sur cette base qu'a été établi le Plan directeur cantonal (PDCant).

Pour offrir aux personnes qui habiteront sur le territoire cantonal en 2050 une bonne qualité de vie, il est nécessaire d'offrir des places de travail intéressantes en suffisance, des services, des prestations et des infrastructures modernes et efficaces dans tous les domaines ainsi qu'un accès à une nature préservée. Le canton de Fribourg doit également rester à la pointe dans le domaine de la formation et de la santé.

Dans un tel contexte, une vision politique ambitieuse et concertée est nécessaire à la réussite du projet de développement par l'urbanisation convaincante du centre cantonal autour de la couverture d'autoroute de Chamblioux-Bertigny.

Le Plan directeur cantonal (PDCant) consacre une fiche au projet « Couverture de Chamblioux » – la fiche P0708. On peut y lire : « La couverture de l'autoroute se présente comme une solution pour dessiner un nouveau quartier urbain durable, particulièrement judicieuse au sein de l'agglomération. Le quartier devra être mixte, dense et soigner les espaces publics. En outre, la couverture permettra de relier des secteurs densément peuplés de l'agglomération et d'en créer de nouveaux. L'organisation des transports sera revue pour optimiser la desserte en transports publics et intégrer des cheminements de mobilité douce attractifs ».

Le Plan directeur cantonal (PDCant) mentionne que l'opportunité de développer une infrastructure de transport à haute capacité devra être analysée dans ce cadre. Une étude sur des systèmes de transport à haute capacité (trafic 40 tonnes, bus à haut niveau de service ou encore tram) dans l'agglomération a été réalisée en 2021. Elle recommande de poursuivre l'étude des variantes tram et bus à haut niveau de service (BHNS) entre Marly, la gare de Fribourg et la future zone de Chamblioux-Bertigny. Cette étude est en cours pour un développement à long terme.

Cet axe constituera un premier pas vers la création d'un réseau d'axes forts de transports publics dont l'Agglomération de Fribourg aura besoin à l'horizon 2040-2050 afin de satisfaire aux besoins de la population de tout le canton.

Le Plan directeur cantonal (PDCant) identifie par ailleurs le secteur Ouest de Bertigny comme l'un des neuf secteurs stratégiques du canton destinés à l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonales et à haute valeur ajoutée. La fiche de projet P0102 « sortie d'autoroute Fribourg-Sud » lui est consacrée dans le Plan directeur cantonal (PDCant). La fiche P0408 Jonction de Fribourg-Sud/Centre et la nouvelle route d'accès à l'HFR du Plan directeur cantonal (PDCant) sont aussi consacrées au secteur concerné par la couverture autoroutière.

5.4 Projets d'agglomération (PA)

Les projets d'agglomération de deuxième, troisième et quatrième générations de l'Agglomération de Fribourg identifient le secteur de Chamblioux-Bertigny comme l'un des sites stratégiques du périmètre. Le projet d'agglomération de cinquième génération, mis en consultation, conserve ce caractère à la zone de Chamblioux-Bertigny, dont les développements envisagés s'inscriraient parfaitement dans les visions du projet d'agglomération. Le secteur de Chamblioux-Bertigny est au cœur du noyau de l'agglomération, dans lequel il est prévu une urbanisation orientée vers l'intérieur avec une grande densité urbaine ainsi qu'une part importante des habitant.e.s et emplois qui y sont concentrés dans des quartiers qui favorisent la mixité fonctionnelle et sociale et qui sont parfaitement connectés au réseau de transports publics.

5.5 Jonction de Fribourg-Sud/Centre et nouvelle route d'accès à l'hôpital fribourgeois (HFR)

Ces deux projets sont au cœur de la fiche P0408 du Plan directeur cantonal (PDCant). Le but du projet de réaménagement de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre est d'améliorer la sécurité routière de la jonction ainsi que l'accessibilité aux zones de développement attenantes. Ce projet est intimement lié à celui de la nouvelle route d'accès à l'HFR. Pour garantir une connexion à l'HFR Fribourg depuis l'autoroute et soulager le réseau routier sur l'axe « HFR Fribourg – route de Villars – carrefour de Belle-Croix », l'aménagement d'un nouvel accès Nord est prévu depuis la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre. La zone d'activités de Bertigny sise à l'intérieur du secteur stratégique « Sortie d'autoroute Fribourg-Sud » devra aussi être accessible par ce nouvel aménagement.

Les réflexions sont toujours en cours pour ces deux projets. Le tracé de la nouvelle route d'accès à l'HFR dépendra également du site choisi pour ses développements. Ce qui est d'ores et déjà certain, c'est qu'un élargissement de la chaussée pour des raisons de sécurité sera réalisé à la sortie de Fribourg-Sud en direction du carrefour de Belle-Croix et que cette sortie et la route vers l'hôpital seront directement raccordées. Ces deux projets sont intimement liés au développement du Pôle Santé et Activités (PSA) qui fait l'objet du chapitre suivant.

Les travaux de la sortie de Fribourg-Sud, de la nouvelle route d'accès à l'HFR et de la couverture autoroutière devront être coordonnés. Les deux premiers projets seront réalisés sur des budgets distincts de la couverture autoroutière.

5.6 Pôle Santé et Activités (PSA)

Les mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny ont conduit à la poursuite des études de planification pour le Pôle Santé et Activités (PSA) situé sur les communes de Villars-sur-Glâne et de Fribourg. Fin 2023, quatre équipes pluridisciplinaires issues de bureaux actifs en Suisse et dans d'autres pays européens et comportant des spécialistes en urbanisme, en mobilité, en paysage/espace ouvert, en architecture et environnement/développement durable ont été sélectionnées pour plancher sur les conditions d'aménagement du nouvel hôpital de soins aigus et d'une zone d'activités économiques dans le secteur de Bertigny.

Le projet de Pôle Santé et Activités (PSA) vise à assurer une organisation rationnelle et cohérente du territoire, conformément à la LAT et à la législation cantonale. Il y est également prévu l'aménagement d'infrastructures de formation aux métiers de la santé en collaboration avec la HES-SO Fribourg et l'Université de Fribourg. Un campus pourrait ainsi voir le jour au cœur d'un nouveau quartier vivant puisque des réflexions seront aussi menées pour l'implantation de services de proximité, d'équipements mutualisés et de logements dédiés en lien avec le programme hospitalier, tant à l'intention du personnel de santé que de personnes dépendantes de soins.

C'est une planification d'envergure qui veut tenir les objectifs de durabilité ambitieux inscrits dans la Stratégie cantonale de développement durable et se profiler comme un site exemplaire et emblématique en matière de transition écologique. Sur la base de ces investigations spécialisées, le Collège d'expert.e.s publiera sous peu ses recommandations pour une mise en zone des terrains et la modification des plans d'affectation concernés.

La planification du nouvel hôpital cantonal de soins aigus proprement dit pourra alors démarrer. La population a manifesté son soutien à ce projet lors de la votation populaire du 9 juin 2024, en acceptant par plus de 79 % des voix les 70 millions de francs destinés au financement des principaux frais d'études en vue de la construction d'un centre hospitalier .

5.7 Pôle Jura-Chassotte (PJC)

Les mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny ont également conduit à la poursuite des études concernant le masterplan Pôle Jura-Chassotte (PJC) par l'Agglomération de Fribourg, afin de créer une nouvelle polarité urbaine autour de ce secteur. La couverture de la N12 permettra la requalification et la densification sous forme de pôle urbain d'un vaste secteur du Pôle Jura-Chassotte (PJC) qui se trouve majoritairement déjà en zone à bâtir. Cette polarité, qui se trouve au cœur du concept de la couverture autoroutière, permet d'accueillir, autour de nouveaux logements, des services, des emplois, des commerces et des équipements de proximité entre Villars-sur-Glâne, Givisiez, Fribourg et Granges-Paccot, et lie les uns aux autres des secteurs résidentiels, des activités et les équipements publics des quartiers environnants déjà fortement urbanisés.

Cette polarité se déploiera vers le Sud à travers des nouveaux quartiers mixtes à dominante résidentielle qui s'inscrivent en limite des espaces ouverts. Ensuite, elle s'étend vers le Nord, en direction de la nouvelle gare de Givisiez, avec la requalification progressive du tissu bâti existant en prévoyant notamment le développement de quartiers mixtes dont la part d'activités économiques pourrait potentiellement être plus forte pour tirer parti de la dynamique mise en place autour de la gare de Givisiez.

Les résultats du masterplan Pôle Jura-Chassotte (PJC) sont attendus au premier semestre 2025.

5.8 Pérennisation d'une continuité paysagère à vocation naturelle au cœur de l'agglomération

Parallèlement à la couverture autoroutière, au Pôle Santé et Activités (PSA) et au Pôle Jura-Chassotte (PJC), les mandats d'étude parallèles (MEP) de Chamblioux-Bertigny ont recommandé la réalisation d'études paysagères pour l'ensemble du secteur afin d'assurer la pérennisation d'une continuité paysagère à vocation naturelle au cœur de l'agglomération.

Face au besoin de densification vers l'intérieur dans toute l'agglomération de Fribourg et de préservation des terres agricoles, il s'agit aujourd'hui de définir et de caractériser les limites du territoire urbanisé. La définition d'un espace ouvert et connecté, présentant une figure d'ensemble, permettra d'assurer la pérennité des espaces non bâtis à long terme.

Il est proposé d'inscrire dans le secteur Chamblioux-Bertigny un espace ouvert central permettant de relier l'espace agricole et forestier de la colline de Moncor jusqu'au Guintzet pour accueillir tant des fonctions liées à l'agriculture, aux loisirs et au délassement, que sociales (lieu de rencontre, de culture, d'éducation et de soins). Cet espace jouera également un rôle important au niveau environnemental : préservation et renforcement de la biodiversité, lutte contre les îlots de chaleur urbain.

Il permettra également de rendre plus lisible une nouvelle continuité paysagère en cœur d'agglomération et de renforcer le système de transports publics existant à proximité, avec des liaisons directes vers les gares de Fribourg et de Givisiez.

Les études seront lancées lorsque les conclusions concernant le Pôle Santé et Activités (PSA) et le masterplan Pôle Jura-Chassotte auront été adoptées.

6 Organisation

—

La reprise par l'OFROU a eu pour conséquence une réorganisation du projet qui était, depuis mai 2017, porté par un comité de pilotage (COPIL), présidé par le Directeur des finances, et un Bureau exécutif du comité de pilotage (BEX), présidé par le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

L'OFROU agit désormais en tant que maître d'ouvrage. L'Etat est associé à l'OFROU pour le développement du projet au niveau technique ainsi que pour les validations préalables. L'OFROU et l'Etat ont mis en place un Comité de pilotage (COPIL) dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le biais d'un règlement spécifique. L'OFROU et l'Etat sont ensemble responsables des mesures de communication et doivent coordonner leur travail.

L'Etat gère la coordination avec les communes et les autres partenaires touchés par le projet qui participent aux coûts. Il en informe régulièrement l'OFROU. Pour garantir la coordination avec les communes, l'Etat a maintenu en place le COPIL et le BEX qui portaient l'ensemble du projet avant la reprise par l'OFROU. Le COPIL et le BEX gèrent également les études paysagères et s'occuperont des éventuelles suites à donner pour le Pôle Jura-Chassotte (PJC). La vue d'ensemble des projets et la coordination globale des développements prévus dans le secteur de Chamblioux-Bertigny sont aussi au cœur de leur mission (cf. A2 Organisation de projet).

7 Demande de garantie conditionnelle

—

7.1 Demande de garantie conditionnelle pour la suite des études menées par l'OFROU

Etudes de projet [première (y compris études et appels d'offres préalables) et deuxième étapes]	13'262'000
Réserve de 10 %	1'326'200
Total	14'588'200
Total arrondi	14'650'000
Coût de la première étape des études selon Décret 2019_34	*4'000'000*
Part de l'Etat pour les études techniques de la couverture	*2'000'000*
Part des communes et des partenaires pour les études techniques de la couverture	*2'000'000*
Coût de la deuxième des études selon le présent message	**10'650'000**
Garantie décomposée comme suit :	
Garantie par l'Etat pour son propre compte	*7'800'000*
Garantie par l'Etat pour les communes partenaires	*2'850'000*

L'OFROU demande à l'Etat pour la poursuite, sans retard et conformément aux engagements financiers (cf. chapitre 8.1), des études du projet de couverture que l'Etat se porter garant de l'entier des coûts de la deuxième étape d'études, c'est-à-dire pour sa part qui s'élève à 7,8 millions de francs (arrondi) ainsi que pour celles des communes partenaires qui s'élève quant à elle à 2,850 millions de francs. En effet, l'OFROU requiert de n'avoir

qu’un seul partenaire contractuel dans le cadre de ce projet. Par ce projet de décret, nous sollicitons une garantie conditionnelle de 10,65 millions de francs. Ce montant permettra de poursuivre, sous la responsabilité de l’OFROU, les études pour la réalisation de la couverture autoroutière sans qu’une commune partenaire bloque le projet en cas de refus de participer à la deuxième partie des études par ses autorités. Il s’agit de garantir que les frais d’études de cette deuxième étape seront aussi couverts par l’Etat et les communes partenaires, au cas où le projet ne se réaliserait pas par la suite, l’un ou l’autre des acteurs non fédéraux décidant de renoncer à la réalisation du projet, notamment dans le cas des scrutins populaires prévus. Pour être complet, les modalités d’appel à la garantie conditionnelle seront fixées par le Conseil d'Etat et les coûts d’appel à celle-ci seront répartis entre les partenaires contractuels.

C’est-à-dire si le projet de crédit d’engagement de construction qui sera présenté ultérieurement pour la réalisation de l’ouvrage, en principe à l’horizon 2028-2029, ne devait pas être approuvé par le Grand Conseil, le peuple ou par les communes partenaires, l’Etat et lesdites communes assumeront l’intégralité des coûts supportés par l’OFROU jusqu’à cette date. Si le projet de couverture autoroutière est accepté, la somme garantie par le Grand Conseil dans ce projet de décret, fera alors partie intégrante des coûts finaux de l’ouvrage présentés ci-dessus.

Ce montant permettra de couvrir la poursuite de la procédure jusqu’à la fin de la phase SIA 41 – Appel d’offres. Par ailleurs, le montant des études prévu en 2019 et de l’estimation des coûts du projet de 2021 de couverture autoroutière a dû être réévalué notamment pour mieux tenir compte des complexités des procédures, de la réévaluation des phases du projet, du renchérissement et du contexte général, du calendrier quant au traitement des recours et de la conduite d’études supplémentaires. Les standards de l’OFROU ont aussi eu un impact sur ces coûts. Dès l’approbation du projet général par le Conseil fédéral, l’OFROU lancera les études pour l’établissement du projet définitif, en vue d’une mise à l’enquête selon la procédure fédérale.

Comme les partenaires ont financé ou pré-financé les coûts d’étude jusqu’au 30 juin 2023 (date arrêtée pour le transfert à l’OFROU) et jusqu’à concurrence du montant convenu de 4 millions de francs dédié aux études techniques de la couverture, l’OFROU s’acquittera des coûts du projet jusqu’à l’entrée en force de la votation populaire cantonale sur le projet d’ouvrage sans demande d’acompte. À ce moment-là, un décompte sera établi et il sera demandé à l’Etat soit de rembourser l’OFROU pour les coûts du projet qu’il aura acquittés, soit de participer au premier acompte pour la réalisation du projet.

Les éventuels coûts supplémentaires générés par des modifications apportées au projet, qui dépassent le total des coûts énoncés dans le tableau présenté précédemment, seront en principe assumés par la partie qui les aura exigées.

8 Coûts prévisionnels de construction

—

8.1 Coût prévisionnel de l’ouvrage et répartition

Pour rappel, le Grand Conseil a décidé en 2021 de soutenir la couverture autoroutière à hauteur de 50 % des coûts de construction mais au maximum 75 millions de francs (Mandat 2021-GC-97). À l’époque le projet était estimé à 150 millions de francs. Aujourd’hui, la part prévue pour l’Etat est supérieure au montant de 75 millions de francs que le Grand Conseil avait décidé, mais elle ne s’élève qu’à un peu plus de 40 % des coûts de réalisation par rapport aux 50 % acceptés par le Grand Conseil.

Les estimations de coûts de **195,6 millions de francs** sont réalistes. Le projet est suffisamment avancé, dans sa planification, avec un travail de fond réalisé par les bureaux d’ingénieurs, pour que le degré d’incertitude soit faible. Les chiffres sont basés sur des entrées de prix, qui ont été formulées à deux reprises, directement après le déclenchement de la guerre en Ukraine puis en février 2024.

Il faut aussi noter qu’il s’agit de travaux standards réalisés selon des procédés souvent mis en œuvre par l’OFROU ces dernières années. Cet ouvrage neuf, en surface, n’exige en outre pas de forer le sous-sol, ce qui réduit considérablement le potentiel de surprises. Les réserves nécessaires – 10 % –, et la prise en compte du renchérissement ont été intégrées au

tableau des coûts. Si la garantie conditionnelle est acceptée, 70 % des offres seront rentrées au moment de présenter le crédit d'engagement pour la réalisation de l'ouvrage au Grand Conseil.

L'Etat garde le regard sur les coûts, même si le projet est passé en main de la Confédération. La plupart des études ont été réalisées par l'Etat, qui reste entièrement associé au projet au sein du COPIL.

8.2 Coût du projet – Indemnisation unique pour l'entretien et l'exploitation

En sus du coût de l'ouvrage, les coûts d'entretien et d'exploitation de la couverture doivent être répartis. Ils sont réglés au moyen d'une indemnisation unique.

8.2.1 Coûts d'entretien

L'Etat assume les coûts supplémentaires d'entretien de l'OFROU liés aux ouvrages construits à hauteur de 1,2 % du coût effectif du projet de couverture, déduction faite de la participation de l'OFROU. Ces coûts sont capitalisés sur 25 ans et payés en 25 annuités, sans intérêt.

Coûts d'entretien	1.20%
Coûts annuels Entretien	1'356'240
Nombre d'années pour la capitalisation	25
Taux d'intérêt de capitalisation (taux fixe)[4]	1.48%
Capitalisation coûts entretien (arrondi)	**28'169'000**

Figure 4 : Coûts d'entretien des ouvrages

8.2.2 Coûts d'exploitation

L'Etat assume les coûts d'exploitation de l'ouvrage à hauteur de 225 000 francs par an et par kilomètre virtuel[5]. Ils sont capitalisés sur 25 ans et payés sur 25 annuités, sans intérêt.

Coûts d'exploitation [CHF/km/an]	225'000
Longueur considérée	725
Coûts annuels exploitation	163'125
Nombre d'années pour la capitalisation	25
Taux d'intérêt (taux fixe)	1.48%
Capitalisation coûts d'exploitation (arrondi)	**3'389'000**

Figure 5 : Coûts d'exploitation de l'ouvrage

8.2.3 Coûts globaux des indemnités uniques

Capitalisation coûts d'entretien	28'169'000
Capitalisation coûts d'exploitation	3'389'000
Coûts d'entretien + d'exploitation [CHF/km/an] (arrondi)	**31'558'000**

Figure 6 : Coûts d'entretien et d'exploitation de l'ouvrage

L'Etat n'assumera pas d'autres coûts d'entretien et d'exploitation que ceux mentionnés ci-dessus. Ces montants seront acquittés pour solde de tout compte et l'ouvrage sera pour la suite intégralement propriété et à l'entière charge de l'OFROU. Il n'est pas exclu que l'Etat puisse demander une participation aux coûts de construction ainsi que d'entretien et d'exploitation de l'ouvrage aux partenaires ou à des tiers qui bénéficieraient du projet réalisé.

[4] Le taux d'intérêt de capitalisation est fixé à 1.48 % (moyenne sur les 25 dernières années du rendement des obligations de la Confédération à 10 ans [Rendements d'obligations – Mois | Portail de données de la BNS (snb.ch)].

[5] Il est tenu compte d'une prise en charge par l'OFROU de son pourcentage de participation au projet par 42 %, à savoir 1255 m – 530 m (82.55 millions de francs/195.57 millions de francs x 100 = 42 %) = 725 m à charge de l'Etat et des communes.

Ainsi, la participation de l'Etat aux coûts prévisionnels de la couverture est estimée à 114,11 millions de francs, à savoir 82.55 millions pour la réalisation de la couverture et 31,56 millions de francs pour l'indemnisation unique pour son entretien et son exploitation. Au décompte final en tenant compte de l'ensemble des participations et des prises en charge des partenaires, le projet de couverture autoroutière est devisé à environ 227 millions de francs.

8.2.4 Plan de paiement – Proposition de paiement unique

Les versements successifs font l'objet d'un plan de paiement avec versements d'annuités (25 annuités).

9 Calendrier

—

Si le décret est adopté, la planification de la couverture autoroutière devrait se dérouler selon les étapes suivantes :

2025 (1er semestre) :	Elaboration et la préparation du dossier de mise à l'enquête publique
2025 (2ème semestre) :	Mise à l'enquête publique selon la procédure fédérale d'approbation des plans
2026-2027 :	Traitement des oppositions et élaboration du dossier de projet définitif
2028 :	Décision d'approbation des plans Etablissement des dossiers d'appels d'offres et analyse des offres
2029 :	Présentation d'un crédit d'engagement pour la construction au Grand Conseil Votation populaire
2030 :	Elaboration du projet d'exécution
2031-2033 :	Lancement des travaux de réalisation (durée de 3 ans avec les travaux préparatoires)
2034 :	Mise en service est prévue en 2034

La planification détaillée est présentée dans l'**annexe 3** (cf. A3 Planification détaillée).

10 Développement durable

—

Dans le message 2018-DIME-187 du 29 janvier 2019 accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny, une analyse Boussole 21 avait été réalisée[6]. Cette analyse sera mise à jour dans le message consacré au crédit d'engagement du projet définitif. Pour les prochaines phases de projet, l'OFROU va poursuivre les études nécessaires tout en conservant comme but global d'assurer une gestion efficace et proactive des infrastructures routières, en maximisant leur efficacité et leur sécurité tout en minimisant les coûts et les impacts environnementaux. La couverture sera réalisée en suivant le standard et label SNBS-Infrastructure, qui permet de planifier, de construire, d'exploiter et de développer de manière durable des ouvrages pour la mobilité, l'eau, de protection, l'énergie et la communication. Pour évaluer la durabilité desdites infrastructures, SNBS-Infrastructures prend en compte leur cycle de vie complet.

[6] Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur de Chamblioux-Bertigny, pp 12ss.

11 Conclusion

—

Le projet de couverture autoroutière de la N12 sur les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne est une opportunité unique pour l'Etat et pour les communes de répondre à de nombreux défis, en termes de démographie, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de bien-être de la population et de développement économique. L'augmentation significative de l'apport de la Confédération dans le financement du projet est un atout important pour sa réalisation. La valorisation du site offrira en outre des opportunités uniques en termes de plus-values sur les terrains concernés, qui devraient permettre de financer la couverture autoroutière mais aussi une partie des équipements et infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux habitant.e.s et de nouvelles activités.

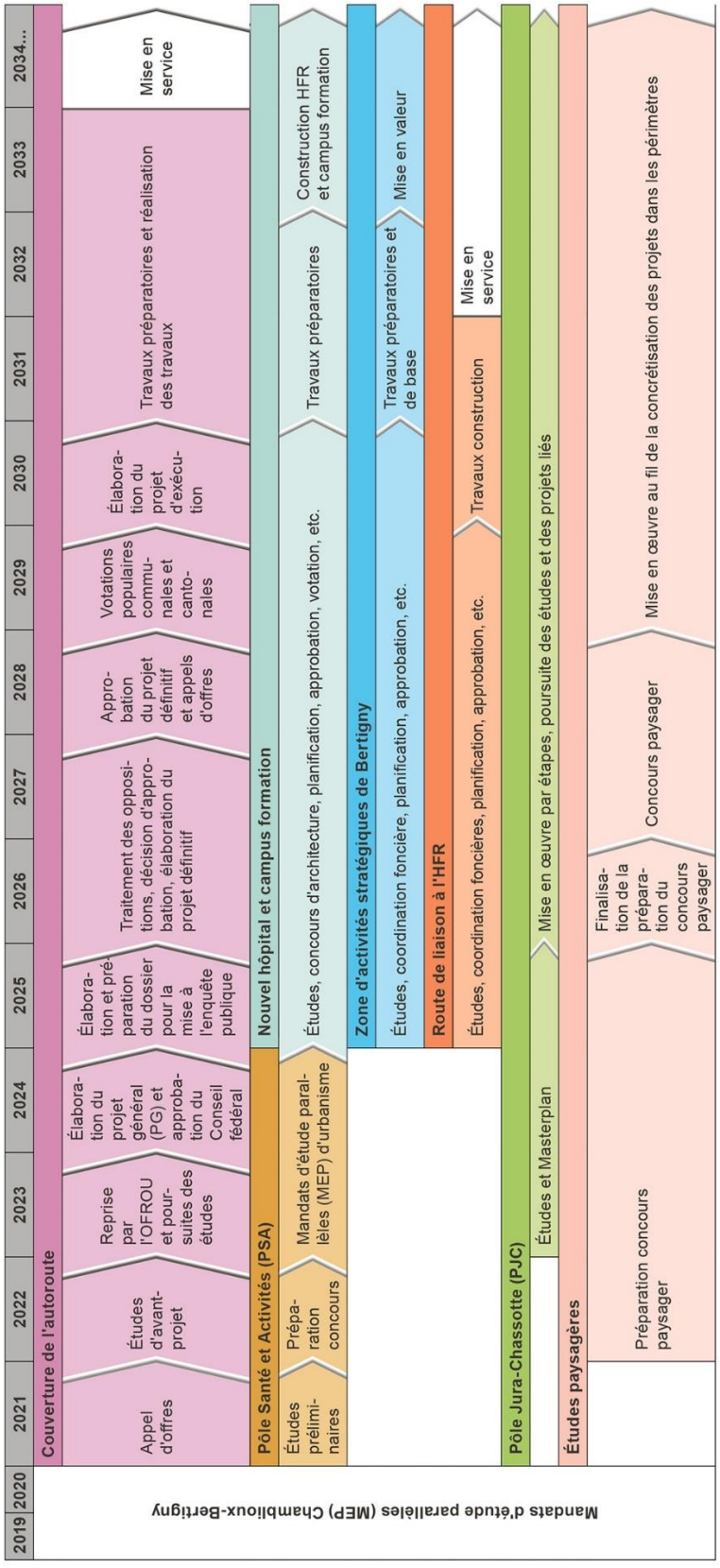
Les partenaires impliqués sont convaincus de son importance cruciale pour tout le canton. Il s'agit d'un investissement pour les générations futures qui permettra de repenser complètement le centre cantonal au profit de l'ensemble de la population fribourgeoise. La réalisation de la couverture autoroutière aura en effet un impact important en termes de développement dans cette zone d'activités stratégiques sur le plan cantonal.

Tant en phase de planification et de construction qu'au vu du potentiel de développement qu'il générera, le projet de couverture pourra révéler la vocation de ce secteur situé au cœur de l'agglomération à émerger comme pôle urbain majeur, possible moteur d'économie durable à l'échelle du canton pour les prochaines décennies. Les retombées en termes économiques, scientifiques et écologiques bénéficieront à l'ensemble de la population cantonale. La mise en œuvre réussie de cet ambitieux programme urbain et la qualité de sa réalisation sont susceptibles de dynamiser le développement économique du canton.

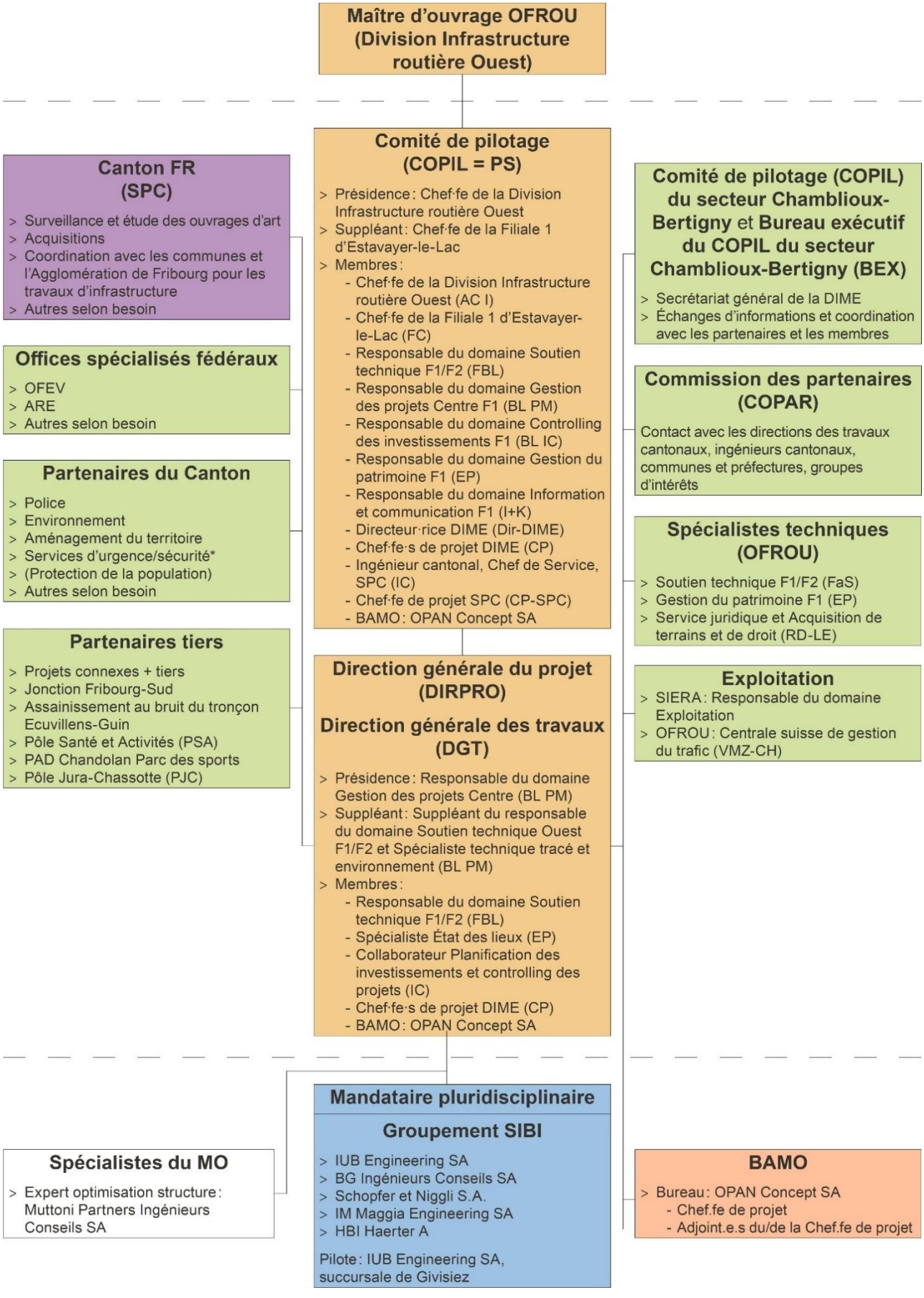
En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.

12 Annexes

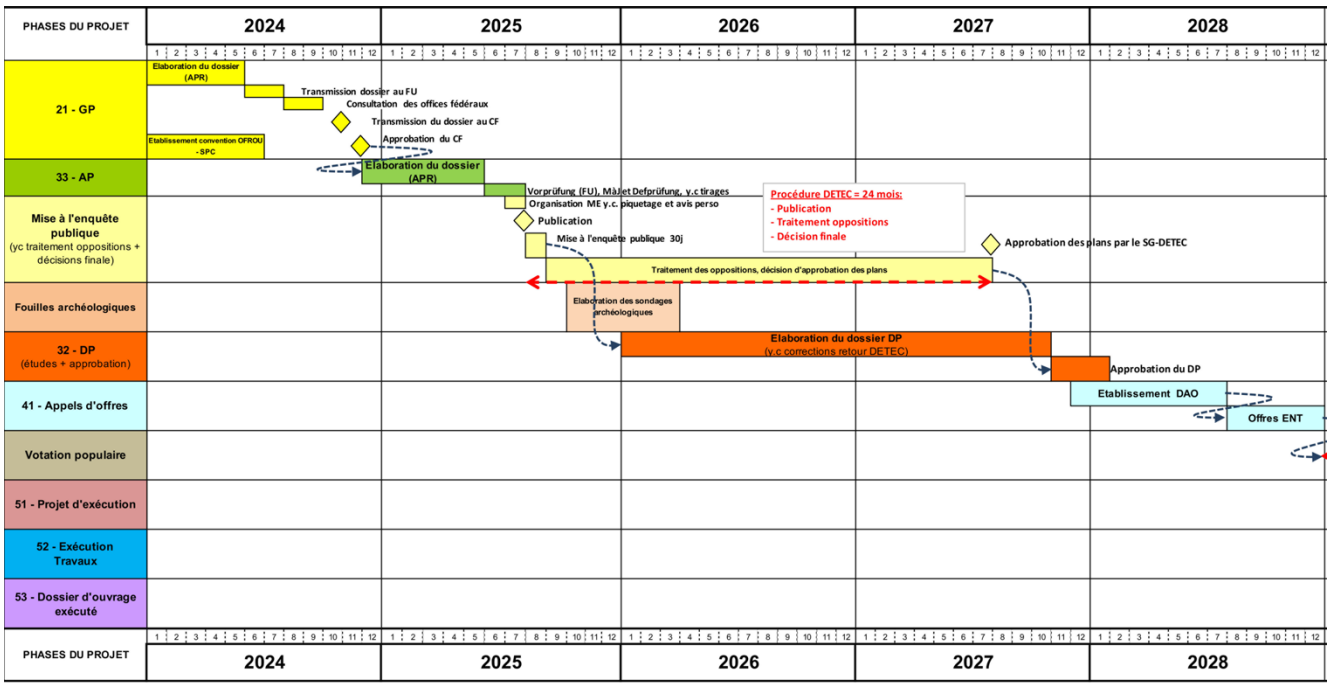
A1 Planning intentionnel d'ensemble des quatre projets découlant du MEP Chamblioux-Bertigny



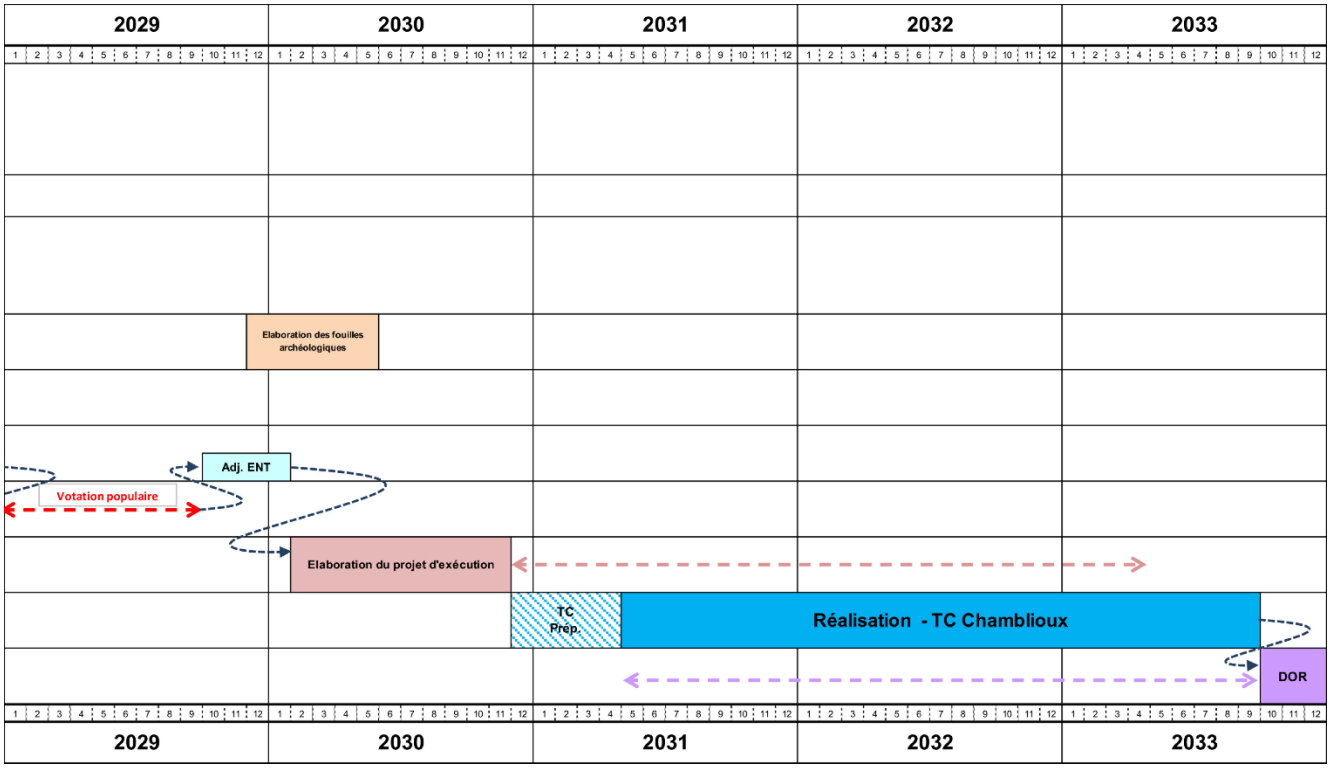
A2 Organisation de projet



A3 Planification détaillée



Planification évolutive en fonction des urgences détectées et des disponibilités financières



Dekret über eine bedingte Garantie zugunsten des ASTRA für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Dekret vom 23. Mai 2019 über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny (ASF 2019_034);

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIME-187 des Staatsrats vom 29. Januar 2019;

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DIME-251 des Staatsrats vom …;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

[1] Dem Bund, Bundesamt für Strassen (ASTRA), wird eine bedingte Garantie von insgesamt 10'650'000 Franken gewährt, um die Finanzierung des zweiten Teils der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny zu garantieren. Die bedingte Garantie setzt sich wie folgt zusammen:

a) 7'800'000 Franken für die Beteiligung des Staats Freiburg, und

b) 2'850'000 Franken für die Beteiligung der Partnergemeinden.

[3] Die Modalitäten für die Inanspruchnahme der bedingten Garantie werden vom Staatsrat festgelegt und die Kosten für eine solche Inanspruchnahme zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt.

Art. 2

[1] Die Zahlungskredite für die bedingten Garantien werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) verwendet.

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 seiner Annahme in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL 2024-DIME-251

Projet de décret :

Décret relatif à l'octroi d'une garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny

Proposition de la commission ad hoc CAH-2024-015

Présidence : Genoud (Braillard) François

Membres : Barras Eric, Baschung Carole, Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Kehl Roland, Senti Julia, Thévoz Ivan, Tritten Sophie, Wicht Jean-Daniel, Zurich Simon.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, 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 28 novembre 2024

Anhang

GROSSER RAT 2024-DIME-251

Dekretsentwurf:

Dekret über eine bedingte Garantie zugunsten des ASTRA für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-015

Präsidium: Genoud (Braillard) François

Mitglieder: Barras Eric, Baschung Carole, Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Kehl Roland, Senti Julia, Thévoz Ivan, Tritten Sophie, Wicht Jean-Daniel, Zurich Simon.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, 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 28. November 2024

Annexe

GRAND CONSEIL 2024-DIME-251

Projet de décret:
Cautionnement pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny

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, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

IV.

Le présent décret ~~n'est pas~~ est soumis au referendum financier facultatif.	A1	Dieses Dekret untersteht ~~nicht~~ dem ~~Referendum~~ fakultativen Finanzreferendum.

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Le 4 décembre 2024

Anhang

GROSSER RAT 2024-DIME-251

Dekretsentwurf:
Bürgschaft für den zweiten Teil der Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux-Bertigny

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, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

IV.

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Den 4. Dezember 2024

Bericht 2024-DSJS-13

5. November 2024

—

Konkurse und Konkursmissbrauch: Einführung neuer Massnahmen und Werkzeuge zur Förderung der kantonalen Wirtschaft und zur Stärkung der verantwortungsvollen Unternehmen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht über die Bekämpfung von Konkursmissbrauch, die Förderung der kantonalen Wirtschaft und die Stärkung verantwortungsvoller Unternehmen.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats 2

2 Befund zum Konkursmissbrauch 2

2.1 Definition 2

2.2 Statistik 3

2.2.1 Interkantonaler Vergleich 3

2.2.2 Strafanzeigen nach Branche in Freiburg 3

3 Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten 4

4 Vorgeschlagene Massnahmen 4

4.1 Bundesebene 4

4.2 Kantonsebene 5

5 Fazit 5

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats

Mit einem am 26. Mai 2023 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat beantragten Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht im Wesentlichen einen Bericht über missbräuchliche Konkurse.

In ihrem Vorstoss halten sie fest, dass die Zahl der Konkurse und Konkursmissbräuche von Unternehmen hoch sei. Sie bitten den Staatsrat, die Situation der Konkurse und namentlich der Konkursmissbräuche in unserem Kanton nach Geschäftsbereich und Gesellschaftsart zu analysieren, um Gesetzeslücken ausfindig zu machen und Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ermitteln.

Der Staatsrat vertrat in seiner Antwort vom 31. Oktober 2023 die Ansicht, dass die gewünschte Analyse interessant sei und einem aktuellen Anliegen entspreche. Allerdings werde die Problematik bereits auf Bundesebene behandelt. So hatten die Eidgenössischen Räte am 18. März 2022 das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses verabschiedet. Die entsprechenden Gesetzesänderungen und Verordnungsanpassungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Aufgrund dieser Erwägungen empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Ablehnung.

Der Grosse Rat nahm das Postulat am 20. Dezember 2023 dennoch an.

2 Befund zum Konkursmissbrauch

2.1 Definition

Das Konkursrecht wird heute häufig dazu missbraucht, Konkurrentinnen und Konkurrenten zu unterbieten und Gläubigerinnen und Gläubiger zu schädigen. Dabei wird ein Konkursverfahren bewusst in Kauf genommen, um Verpflichtungen nicht erfüllen zu müssen, wodurch die Sozialversicherungen für einen Teil der Ausfälle aufkommen müssen[1].

In der Schweiz werden jedes Jahr mehr als 15'000 Konkursverfahren eröffnet. Es ist jedoch schwer zu ermitteln, wie viele davon als missbräuchlich zu qualifizieren sind[2]. Derzeit gibt es weder eine gesetzliche Definition des Begriffs Konkursmissbrauch oder missbräuchlicher Konkurs noch ein quantitatives Kriterium. Die Festlegung einer bestimmten Zahl von Konkursen, ab der davon auszugehen wäre, dass das Verhalten der rechtlichen oder faktischen Leitung einer juristischen Person problematisch oder gar rechtswidrig ist, wäre ein zu starrer Ansatz und könnte in der Praxis unerwünschte Nebenwirkungen haben. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses fest, dass «*der missbräuchliche Konkurs verschiedene Aspekte umfass[e], die sich kaum in einer allgemeingültigen Definition umschreiben [liessen]. Dieser Umstand [sei] eines der Hauptprobleme bei der Suche nach effizienten Massnahmen gegen missbräuchliche Konkurse*»[3].

Aufgrund der grossen Zahl von Konkursverfahren ist es nicht möglich, in jedem Einzelfall zu beurteilen, ob und aus welchem Grund der Konkurs missbräuchlich ist oder nicht[4]. Müsste der Begriff dennoch definiert werden, so ginge es laut der Rechtslehre um die Wiederholung bestimmter Handlungen, namentlich wiederholte Konkursanmeldungen durch dieselbe Person oder Personengruppe, mit denen die rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen, die für alle juristischen Personen gelten, umgangen werden[5]. «*Ein Indiz für eine zumindest wohl zu späte Anrufung des*

[1] Erläuternder Bericht vom 25. Oktober 2023, Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA – Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, S. 2

[2] Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

[3] *Ebenda*, S. 5213.

[4] *Ebenda,* S. 5196.

[5] EQUEY David, Insolvabilité organisée et «serial failers», in: Jusletter – 27. Februar 2023.

Konkursrichters gibt die Anzahl mangels Aktiver eingestellter Konkurse», die auf einen missbräuchlichen Konkurs hinweisen könnte. Allerdings werden über 40 % der Konkursverfahren aus diesem Grund eingestellt[6]. Überdies kann ein Konkurs sowohl dem Unternehmensrisiko als auch einer schwachen Konjunktur zuzuschreiben sein.

Ohne genaue Definition ist es schwierig, eine offizielle Statistik zu erstellen und damit auch, die Verluste aus Forderungen öffentlicher Gemeinwesen bei dieser Art von Konkursen zu ermitteln.

2.2 Statistik

2.2.1 Interkantonaler Vergleich

In der nachfolgenden Tabelle werden für die Westschweizer Kantone die Anzahl Konkurse mit der Anzahl Strafanzeigen zwischen 2021 und 2023 verglichen:

Kantone	**2021**		**2022**		**2023**		**Total**		**Anteil in Prozent**
	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	
Freiburg	181	15	253	16	256	28	690	59	8,55 %
Genf	750	11	757	31	854	49	2361	91	3,85 %
Jura	44	3	33	4	49	6	126	13	10,32 %
Neuenburg	82	9	105	17	107	18	294	44	14,97 %
Wallis	183	20	199	39	237	54	619	113	18,26 %
Waadt	681	40	679	30	784	35	2144	105	4,9 %

Die Tabelle zeigt, dass das Konkursamt des Kantons Freiburg durchschnittlich zwanzig Strafanzeigen pro Jahr einreicht (2021: 15, 2022: 16 und 2023: 28). Im Kanton Freiburg kommt es demzufolge in insgesamt 8,55 % der Fälle bei der Liquidierung von juristischen oder natürlichen Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, zu einer Strafanzeige des Konkursamtes an die Freiburger Staatsanwaltschaft.

Im Vergleich mit den übrigen Kantonen der Romandie besteht kein Grund zur Annahme, dass sich der Kanton Freiburg bei der Bekämpfung von missbräuchlichen oder betrügerischen Konkursen im Rückstand befände: Er befindet sich im Mittelfeld.

2.2.2 Strafanzeigen nach Branche in Freiburg

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Strafanzeigen nach Geschäftsbereich:

Branche	**2021**	**2022**	**2023**	**Total**
Baugewerbe	8	10	18	36
Dienstleistungen	6	5	7	18
Gastgewerbe	1	1	3	5
Total	**15**	**16**	**28**	**59**

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass über 60 % der Strafanzeigen aus den vergangenen drei Jahren Unternehmen aus dem Baugewerbe betrafen. Dies liegt daran, dass es einfacher ist, sich als Maler/in, Maurer/in, Spengler/in oder Sanitärinstallateur/in zu «versuchen» denn als Ärztin/Arzt, Buchhalter/in oder Ingenieur/in. Es ist auch leichter, ein Unternehmen – in der Schweiz insbesondere eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung (GmbH) – mit einem Anfangskapital von CHF 20'000.00 zu gründen, anschliessend zu konkurrenzlosen Preisen einige Aufträge für Bauarbeiten zu übernehmen und so rasch etwas Geld zu verdienen.

[6] Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

Die verantwortlichen Personen führen keine Buchhaltung, füllen keine Abrechnungen für Sozialversicherungen, Mehrwertsteuer oder Steuererklärungen aus und beschäftigen häufig «schwarz» arbeitende Angestellte. Sobald ein paar Aufträge abgeschlossen sind, häufen sich Schulden an und das Unternehmen wird in einem Konkursverfahren liquidiert.

Anschliessend gründen die fehlbaren Personen ein neues Unternehmen und wiederholen dieses Schema ganz legal.

Es gibt auch Personen, die sich auf die «Beerdigung» von Unternehmen spezialisieren, insbesondere in der Baubranche. Bei diesem rentablen Geschäft wird gegen Bezahlung ein stark verschuldetes oder überschuldetes Unternehmen übernommen. Das Ziel besteht dabei darin, das Unternehmen bis zur Liquidierung zu begleiten und anstelle der abtretenden letzten Unternehmensleitung die allfälligen zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen für die Betriebsführung zu tragen. Zu keinem Zeitpunkt wird die Sanierung des Unternehmens oder die Weiterführung des Betriebs angestrebt.

3 Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten

—

Im Jahr 2023 betrugen die finanziellen Verluste aus ordentlichen und summarischen Konkursverfahren 2 Milliarden Franken, davon entfielen CHF 289'647.00 auf den Kanton Freiburg[7]. Bisher gibt es jedoch keine Statistik über missbräuchliche Konkurse. Da es schwierig bis unmöglich ist festzulegen, ab wann ein Konkurs als missbräuchlich zu bezeichnen ist, wurden weder die administrativen und wirtschaftlichen Kosten, noch die Verluste aus Forderungen der Gemeinwesen oder die unbezahlten Sozialabgaben, Steuern, Mehrwertsteuer u. a. untersucht.

4 Vorgeschlagene Massnahmen

—

4.1 Bundesebene

Die Bundesbehörden arbeiten seit mehreren Jahren daran, mit Gesetzesänderungen Massnahmen zur Bekämpfung von betrügerischen oder missbräuchlichen Konkursen zu ergreifen. Zu erwähnen sind unter anderem die Änderungen von Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) sowie der Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411) und des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG; SR 330). Diese Änderungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Die Revision der Artikel 67 und 67a StGB wird den Strafbehörden zudem erlauben, einer Person die Ausübung einer Leitungsfunktion in einem Unternehmen oder die Führung einer Einzelfirma zu verbieten. Mit diesen Werkzeugen können die Strafbehörden Wiederholungstaten künftig beschränken.

In der Parlamentsdebatte haben die eidgenössischen Räte die Ziffern 1 und 1bis von Artikel 43 SchKG gestrichen. Diese sahen vor, dass die Konkursbetreibung für Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte und für Prämien der obligatorischen Unfallversicherung ausgeschlossen ist. Neu wird die Betreibung bei solchen öffentlich-rechtlichen Forderungen ebenso wie bei Steuerforderungen auf Konkurs fortgesetzt. Dies dürfte Personen und Unternehmen, die ihre Schulden nicht bezahlen, daran hindern, ihre Geschäftstätigkeit weiterzuführen und den Schaden der öffentlichen Hand und der übrigen Wirtschaftsakteure zu vergrössern[8]. Es wird aber nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen einige Zeit dauern, bis diese Massnahmen Wirkung zeigen.

[7] Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung vom 9. April 2024: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.31186339.html (zuletzt besucht: 14.10.2024).

[8] Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5207 und 5208).

Es sind auch noch weitere Massnahmen denkbar, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Erstens könnte im Strafgesetzbuch die Strafandrohung verschärft werden, zum Beispiel mit der Einführung von Mindeststrafen, die Geldstrafen ausschliessen.

Zweitens könnte für die Eintragung oder den Betrieb einer Einzelfirma, GmbH oder AG zuerst eine Bewilligung oder ein Patent verlangt werden, bevor in den entsprechenden Gesellschaften eine Führungsfunktion bekleidet werden darf. Wer ein Restaurant betreiben will, muss schon heute über ein Patent der zuständigen Behörden verfügen. Analog gibt es auch andere Bewilligungen, die von Behörden erteilt werden, wie der Fahrausweis, das Jagdpatent oder das Fischereipatent. In dieser Logik müsste eine Ausbildung absolviert werden, in der die nötigen Kompetenzen für die Erstellung einer Rechnung, das Führen einer Buchhaltung, das Ausfüllen einer Steuererklärung oder die Abrechnung von Mehrwertsteuer und Sozialabgaben erworben werden.

Drittens wäre es sinnvoll, bei der Gründung einer GmbH oder einer AG einen Teil des Gesellschafts- bzw. Aktienkapitals auf einem Bankkonto zu blockieren. Dieser könnte dann im Fall eines Konkurses als Sicherheit für die Bezahlung der Gläubigerinnen und Gläubiger dienen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen könnten missbräuchliche Konkurse wirksamer bekämpft werden, sie liegen aber in der Kompetenz des Bundes.

4.2 Kantonsebene

Der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen besteht hauptsächlich in der Festlegung der personellen Ressourcen der Gerichtsbehörden und des kantonalen Konkursamtes. Tatsächlich verfügen die Kantone mit einer besseren Anzeigenquote wie Neuenburg und Wallis in ihrem Konkursamt über eine Juristin oder einen Juristen. Im Kanton Waadt hat das Justizamt soeben vier Stellen für Juristinnen und Juristen geschaffen, die auf die Betreibungs- und Konkursämter verteilt werden sollen. Es wird sich zeigen, wie sich diese zusätzlichen Ressourcen auf die von diesen Ämtern eingereichten Strafanzeigen auswirken.

Im Rahmen des Beschlusses vom 26. März 2024 über die Kriminalpolitik (SRB 2024-323) hielten der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt fest, dass die Arbeitsbelastung in Zusammenhang mit der Wirtschaftskriminalität mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über missbräuchliche Konkurse zunehmen wird, und vereinbarten eine Aufstockung der Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaft im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens.

5 Fazit

—

Die Analyse zeigt, dass sich der Handlungsspielraum der Kantone im Wesentlichen darauf beschränkt, genügend Personal für die Konkursverfahren bereitzustellen, um missbräuchliche Konkurse mit Strafverfahren stärker zu bekämpfen. Die Prozessdigitalisierung und das Online-Angebot von Leistungen der Betreibungs- und Konkursämter tragen ebenfalls dazu bei, den Personalbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums einzudämmen. In Freiburg versucht der Staatsrat, den betroffenen Einheiten im ordentlichen Voranschlagsverfahren genügend Personal zu bewilligen, wobei er auch andere Bedürfnisse sowie die beunruhigenden Finanzaussichten für die Jahre 2025–2028 zu berücksichtigen hat.

Für die übrigen Handlungsmöglichkeiten ist der Bund zuständig. Dieser hat bereits eine Reform vorgesehen, die am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.

Rapport 2024-DSJS-13

5 novembre 2024

—

Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat des députés Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht sur la lutte contre les faillites abusives, la promotion de notre économie cantonale et l'encouragement des entreprises responsables.

Table des matières

—

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat 2

2 Constat sur les faillites abusives 2

2.1 Définition 2

2.2 Statistiques 3

2.2.1 Comparaisons intercantonales 3

2.2.2 Dénonciations pénales par secteur d'activité à Fribourg 3

3 Frais causés par les faillites abusives 4

4 Mesures à mettre en place 4

4.1 Au niveau fédéral 4

4.2 Au niveau cantonal 5

5 Conclusion 5

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat

Par postulat déposé et développé le 26 mai 2023, les députés Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht demandent en substance un rapport sur les faillites abusives.

Ils constatent qu'il existe un nombre important de faillites et faillites abusives d'entreprises. Les auteurs souhaitent que le Conseil d'Etat analyse la situation des faillites dans notre canton, principalement des faillites abusives, par secteur d'activité et type de société, pour en cibler les failles et déterminer les mesures à prendre afin d'améliorer la situation.

Par réponse du 31 octobre 2023, le Conseil d'Etat a indiqué que l'analyse demandée était intéressante et répondait à une préoccupation actuelle. Cependant, la problématique a déjà été traitée au niveau fédéral. En effet, le 18 mars 2022, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite. Les modifications de lois et adaptations d'ordonnances entreront en vigueur dès le 1er janvier 2025. Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

Le 20 décembre 2023, le Grand Conseil a tout de même accepté le postulat.

2 Constat sur les faillites abusives

2.1 Définition

A l'heure actuelle, le droit de la faillite est fréquemment détourné pour fausser la concurrence au détriment des créanciers. Les débiteurs utilisent la faillite pour échapper à leurs obligations, faisant supporter une partie des pertes aux assurances sociales[1].

En Suisse, plus de 15'000 procédures de faillites sont ouvertes chaque année. Il est toutefois difficile de savoir combien d'entre elles peuvent être qualifiés d'abusives[2]. Actuellement, il n'existe en effet pas de définition légale de la notion de faillite abusive ou d'abus dans la faillite, ni de critère quantitatif. Déterminer un seuil minimal de faillites à partir duquel il y a lieu de considérer que le comportement d'un dirigeant de droit ou de fait d'une entité juridique est problématique voire illicite, serait une approche trop rigide et pourrait avoir des effets indésirables en pratique. Le Conseil fédéral a lui-même retenu dans son message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite que « *la faillite abusive revêt[ait] plusieurs facettes qu'il [était] difficile de décrire dans une définition générale. C'est la pierre d'achoppement dans la recherche de mesures efficaces pour lutter contre les faillites abusives.* »[3]

De plus, le nombre de procédures de faillites étant très élevé, il est impossible de juger au cas par cas si, et pour quel motif, elle est abusive[4]. Selon la doctrine, s'il était nécessaire de définir cette notion, il s'agirait de la répétition de certains actes, notamment la multiplication de déconfitures d'entités juridiques par une même personne ou un même groupe de personnes, qui éludent les obligations légales et financières auxquelles sont tenues toutes les entreprises[5]. Cependant, « *la suspension de la faillite faute d'actif est un signe que le juge a été sollicité trop tard* » et pourrait être

[1] Rapport explicatif du 25 octobre 2023, Modification de l'ordonnance sur le registre du commerce et de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA – Lutte contre l'usage abusif de la faillite p. 2

[2] Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p. 4980).

[3] *Idem*, p. 4996.

[4] *Idem*, p. 4981.

[5] EQUEY David, Insolvabilité organisée et « serial failers », in : Jusletter 27 Février 2023.

le signe d'une faillite abusive. Or, plus de 40 % des faillites sont suspendues pour cette raison[6]. Cependant, la faillite d'une entreprise peut relever du risque entrepreneurial ou de la conséquence d'une mauvaise conjoncture.

Ainsi, en l'absence de définition précise, il est difficile d'élaborer des statistiques officielles et donc de déterminer notamment les pertes sur les créances des collectivités publiques concernant « ce type » de faillites.

2.2 Statistiques

2.2.1 Comparaisons intercantonales

Un tableau comparatif entre les différents cantons romands comprenant le nombre de faillites en rapport avec le nombre de dénonciations pénales de 2021 à 2023 a été établi et se résume comme suit :

Cantons	2021		2022		2023		Total		Représentation en pourcentage
	Nombre de faillites	Nombre de plaintes	Nombre de faillites	Nombre de plaintes	Nombre de faillites	Nombre de plaintes	Nombre de faillites	Nombre de plaintes	
Fribourg	181	15	253	16	256	28	690	59	8,55%
Genève	750	11	757	31	854	49	2361	91	3,85%
Jura	44	3	33	4	49	6	126	13	10,32%
Neuchâtel	82	9	105	17	107	18	294	44	14,97%
Valais	183	20	199	39	237	54	619	113	18,26%
Vaud	681	40	679	30	784	35	2144	105	4,9%

Selon ce tableau, il est constaté que l'Office des faillites du canton de Fribourg dépose en moyenne une vingtaine de dénonciations pénales par année (15 en 2021, 16 en 2022 et 28 en 2023). Au total, dans le canton de Fribourg, 8,55 % des dossiers de liquidation pour des faillites de personnes morales ou physiques inscrites au Registre du commerce font donc l'objet d'une dénonciation pénale transmise par l'Office des faillites auprès du Ministère public fribourgeois.

En comparaison avec les autres cantons romands, il n'y a pas lieu de considérer que Fribourg est en retard quant à la lutte contre les faillites abusives ou frauduleuses. Il se situe dans la moyenne.

2.2.2 Dénonciations pénales par secteur d'activité à Fribourg

Voici le schéma récapitulatif des dénonciations pénales par secteur d'activité :

Domaine d'activité	2021	2022	2023	Total
Construction	8	10	18	36
Service	6	5	7	18
Restauration	1	1	3	5
Total	**15**	**16**	**28**	**59**

Durant ces 3 dernières années, nous pouvons constater que plus de 60% des dénonciations pénales concernaient des sociétés actives dans le domaine de la construction. Ces chiffres s'expliquent par le fait qu'il est plus facile de « s'improviser » peintre en bâtiment, maçon, ferrailleur, installateur sanitaire etc. que médecin, expert-comptable ou ingénieur. Il est également plus aisé de fonder une société, en particulier une société à responsabilité limitée (Sàrl) en Suisse, en constituant un capital-actions de CHF 20'000.00 et par la suite se voir confier quelques mandats pour l'exécution de travaux à des prix défiant toute concurrence, ce qui permet d'encaisser une certaine somme d'argent rapidement.

[6] Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p.4980).

Cela étant, ces personnes ne tiennent pas de comptabilité, ne remplissent pas de décomptes de charges sociales / TVA ou de déclarations fiscales et engagent fréquemment des collaborateurs payés « au noir ». Une fois quelques mandats conclus, les dettes s'accumulent et les structures sont mises en liquidation par voie de faillite.

Subséquemment, ces mêmes personnes malintentionnées fondent une nouvelle société et reproduisent ce schéma en toute légalité.

Certaines personnes se spécialisent également dans le « fossoyage » d'entreprise, en particulier dans le secteur de la construction. Il s'agit d'une activité rentable consistant à se faire rémunérer afin de reprendre une société très endettée ou déjà en surendettement. Le but de cette activité est d'accompagner la société jusqu'à sa mise en liquidation et d'assumer les éventuelles conséquences civiles et pénales concernant la gestion de cette dernière en lieu et place du dernier dirigeant démissionnaire. L'objectif n'est en aucun cas d'assainir la société ni d'en poursuivre l'exploitation.

3 Frais causés par les faillites abusives

—

En 2023, le montant des pertes financières à la suite de procédures de faillites ordinaires et sommaires est de 2 milliards de francs, dont CHF 289'647.00 pour le canton de Fribourg[7]. A ce jour, il n'existe toutefois aucune statistique due aux faillites abusives. En effet, ni les frais administratifs et économiques, les pertes liées aux créances des collectivités publiques ou les montants des charges sociales, des impôts et autres TVA impayés n'ont fait l'objet d'une étude en raison de la difficulté, voire l'impossibilité, de délimiter à quel moment la faillite peut être qualifiée d'abusive.

4 Mesures à mettre en place

—

4.1 Au niveau fédéral

Les autorités politiques fédérales tentent depuis quelques années d'entreprendre des démarches afin de lutter contre les faillites frauduleuses ou l'usage abusif de la faillite tout en procédant à des modifications de lois. A titre d'exemple, il convient de mentionner les modifications apportées à l'art. 43 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite (LP ; RS 281.1), à l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411) et celles de la loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (LCJ ; RS 330). Les changements apportés à ces dispositions entreront en vigueur le 1er janvier 2025. De même, la révision des art. 67 et 67a CP permettra à nos autorités pénales de prononcer une interdiction d'exercer une fonction dirigeante dans une société ou d'être titulaire d'une raison individuelle. Les autorités pénales auront ainsi des outils à disposition pour limiter les récidives.

Lors des débats parlementaires, le Parlement a supprimé les chiffres 1 et 1bis de l'art. 43 LP, qui prévoyaient que la poursuite par voie de faillite était exclue pour le recouvrement d'impôts, contributions, émoluments, droits, amendes ou autres prestations de droit public dues à une caisse publique ou à un fonctionnaire et le recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire. Dorénavant ces créances de droit public, comme les créances fiscales, seront poursuivies par voie de faillite. Cela devrait permettre d'empêcher les personnes et les sociétés qui ne paient pas leurs créances de continuer à participer aux activités commerciales et de causer des dommages supplémentaires à la

[7] Office fédéral de la statistique, Communiqué de presse du 9 avril 2024 : https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/communiques-presse.assetdetail.31186341.html (site consulté le 02.08.2024).

collectivité ainsi qu'aux autres acteurs économiques[8]. Un certain temps devra toutefois s'écouler dès l'entrée en vigueur de ces dispositions pour observer les premiers effets de ces nouvelles mesures.

D'autres mesures concrètes pourraient être entreprises et se résument comme suit.

Premièrement, au niveau du code pénal, les peines-menaces pourraient être relevées, par exemple avec l'introduction de peines minimales excluant les peines pécuniaires.

Deuxièmement, il s'agirait d'être au bénéfice d'une autorisation ou d'un permis permettant l'inscription et l'exploitation d'une raison individuelle, d'une Sàrl ou d'une SA, avant d'occuper une fonction dirigeante dans lesdites sociétés. En effet, une personne souhaitant exploiter un restaurant doit bénéficier d'une patente délivrée par les autorités compétentes. Il existe également d'autres permissions octroyées par des autorités comme le permis de conduire, le permis de chasse ou de pêche. Une formation devrait être suivie afin d'acquérir les compétences requises pour établir des comptes, une comptabilité, une déclaration fiscale ou des décomptes TVA / charges sociales.

Troisièmement, il conviendrait de faire bloquer une partie du capital social d'une Sàrl ou le capital-actions d'une SA sur un compte bancaire lors de leur constitution, ce qui permettrait de faire office de garantie pour le paiement des créanciers en cas de faillite.

Les mesures proposées ci-dessus devraient permettre de mieux lutter contre les faillites abusives mais elles relèvent de la compétence de la Confédération.

4.2 Au niveau cantonal

La marge de manœuvre dont les autorités cantonales disposent dans la lutte contre les faillites abusives réside essentiellement dans la détermination de la dotation en ressources humaines des autorités judiciaires et de l'Office cantonal des faillites. Les cantons qui ont de meilleurs taux de dénonciations pénales, comme Neuchâtel et Valais, disposent en effet d'un ou une juriste dans l'effectif de leur Office des faillites. Dans le canton de Vaud, le service de l'Ordre Judiciaire vient de créer quatre postes de juristes qui seront partagés entre les offices des poursuites et faillites. Cela permettra d'observer les effets de ces emplois sur les futures dénonciations pénales déposées par ces offices.

Il est à relever que, dans le cadre de l'arrêté du 26 mars 2024 relatif à la politique de lutte contre la criminalité (ACE 2024-323), le Conseil d'Etat et le Procureur général retiennent que la charge de travail en lien avec la criminalité économique sera alourdie par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les faillites abusives et conviennent de renforcer la dotation des cellules économiques du Ministère public, dans le cadre du processus budgétaire usuel.

5 Conclusion

—

Au final, l'étude démontre que les cantons peuvent agir essentiellement en allouant suffisamment de ressources humaines affectées aux procédures de faillites pour lutter davantage contre celles qui sont abusives par le biais de procédures pénales. La digitalisation des processus et la mise en ligne des prestations des offices de poursuites et faillites contribue également à tempérer les besoins liés à l'augmentation de la population. A Fribourg, le Conseil d'Etat cherche à octroyer aux entités concernées une dotation suffisante en personnel dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle, tout en tenant compte des autres besoins à assouvir et des perspectives financières préoccupantes annoncées pour les années 2025 à 2028.

Pour le reste, le domaine relève de la compétence de la Confédération, qui a déjà prévu une réforme dans ce domaine, avec une entrée en vigueur le 1er janvier 2025.

[8] Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p. 4990 et 4991).

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

—

vom 27.11.2024 – Session 12.2024

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **2**

1.1 Anträge von Gerichtsbehörden für die Wahl in richterliche Ämter 2

1 Stellvertretender Präsident oder Stellvertretende Präsidentin beim Wirtschaftsstrafgericht **3**

1.1 Zurücktretender Amtsträger 3

1.2 Besonderheiten 3

1.3 Amtsantritt, Vereidigung 3

1.4 Positive Stellungnahme 3

Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme **4**

Einleitung

1.1 Anträge von Gerichtsbehörden für die Wahl in richterliche Ämter

> Stellvertretender Präsident oder Stellvertretende Präsidentin beim Wirtschaftsstrafgericht

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

***

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

vom 27. November 2024 – Session 12.2024

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature ad hoc
Ad hoc Justizrat

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **2**

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat: 2

1 Kantonsrichter/in 80% (Ref. 8181) **3**

1.1 Zurücktretende Amtsträgerin 3

1.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 3

1.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) 3

Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme **5**

Einleitung

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

> Kantonsrichter/in 80% (Referenz 8181) (AB vom 30.08.2024)

Der Ad hoc 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 27.11.2024 – session 12.2024

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Table des matières

Préambule **2**

1.1 Demandes des autorités judiciaires concernant des élections à des fonctions judiciaires 2

1 Suppléant-e du Président ou de la Présidente au Tribunal pénal économique **3**

1.1 Démissionnaire 3

1.2 Particularités 3

1.3 Entrée en fonction, assermentation 3

1.4 Préavis favorable 3

Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement **4**

Préambule

1.1 Demandes des autorités judiciaires concernant des élections à des fonctions judiciaires

> Suppléant-e du Président ou de la Présidente au Tribunal pénal économique

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.

***

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

—

du 27 novembre 2024 – session 12.2024

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature ad hoc
Ad hoc Justizrat

Table des matières

Préambule **2**

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature : 2

1 Juge cantonal·e 80% (réf. 8181) **3**

1.1 Démissionnaire 3

1.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation 3

1.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité) 3

Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement **5**

Préambule

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

> Juge cantonal·e 80% (référence 8181) (FO du 30.08.2024)

Le Conseil de la magistrature ad hoc a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidat·e·s.

***

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-277

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 ?

Auteur-e :	**Kehl Roland, Savoy Françoise**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**15.11.24**
Développement :	**15.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**15.11.24**

Dépôt

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 ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-278

Remise en état des abords du lotissement « Les Terrasses d'Ogoz » à Pont-en-Ogoz, ter

Auteur-e :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**18.11.24**
Développement :	**18.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**18.11.24**

Dépôt

Ensuite du maintien de l'initiative populaire cantonale « sauvez les Laviaux », pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives, dont le soussigné est membre du comité, il convient qu'un maximum d'informations soient connues du souverain avant la votation annoncée en 2025.

Le lotissement « Les Terrasses d'Ogoz » est l'un des mauvais exemples de projets hors proportion cités par les initiants car il entache irrémédiablement le paysage du lac de la Gruyère.

Le développement de ce lotissement, qui devait à terme compter dans les 200 logements, a été stoppé par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après : DIME, anciennement DAEC) en raison de son incompatibilité avec les buts du droit fédéral, mais contre l'avis de la commune de Pont-en-Ogoz.

Néanmoins, les alentours des trois immeubles réalisés ne sont toujours pas remis en état depuis plusieurs années et présentent un glissement de terrain en amont du lotissement et un important stockage de terre en aval, balafrant ainsi le paysage d'une région hautement touristique.

Interpellé à ce sujet, le Conseil d'Etat explique que la remise en état des terres est différée depuis plus de trois ans en raison d'une étude géologique en cours.

Le journal « La Liberté » du 12 mars 2022 présentait, dans un article titré « Le virage bio des Terrasses d'Ogoz », un nouveau projet envisagé par le promoteur à la suite de la mise hors zone à bâtir des terrains prévus pour l'ensemble du lotissement. Dans cet article, on apprend qu'un « parc agricole avec une vocation d'accueil au public, de recherche et d'enseignement des techniques agricoles (…) » est envisagé. Pour ce faire, une « ferme ludique », « un marché couvert » et la création d'un parking sont nécessaires. Selon le promoteur, ce projet a été présenté officieusement au canton et une prise de contact devait être prise avec la DIME et le Service de l'agriculture.

Par ailleurs, le promoteur réclame toujours un montant de 19 millions de francs d'indemnités en raison du dézonage de son terrain. Le syndic de Pont-en-Ogoz a dit, lors de l'assemblée de commune du 14 décembre 2023 : « Si un paiement doit intervenir, la commune dénoncera le cas à la DIME et (le) fonds de plus-value indemnisera la commune. Un rendez-vous a déjà eu lieu avec Monsieur Steiert qui a confirmé oralement que si un montant arrivait à la charge de la commune, le canton interviendrait. » Toujours selon le syndic, le canton semble responsable de la situation : « (…) il rappelle que la commune avait laissé ce terrain en zone à bâtir et que c'est le canton qui n'avait pas validé. » (extraits du procès-verbal de l'assemblée de la commune du 14 décembre 2023)

Finalement, et toujours selon « La Liberté » du 12 mars 2022, la commune de Pont-en-Ogoz envisage d'acquérir une partie des terrains du promoteur afin d'aménager un parking nécessaire,

notamment aux visiteurs de l’île d’Ogoz, bien que l’affectation agricole de la zone ne le permette pas. La création d’une zone spéciale serait donc nécessaire.

De toute évidence, il apparaît que nombre de facteurs interviennent quant à l’avenir de la zone et la remise en état du terrain, le tout sur fond de saga judiciaire quant à l’éventuelle indemnisation du promoteur.

Partant, je remercie le Conseil d’Etat de répondre aux questions suivantes dans le délai imparti et, surtout, dans un délai compatible avec la campagne qui s’annonce en vue de la votation sur l’initiative « sauvez les Laviaux » :

1. Le projet du promoteur présenté par « La Liberté » en mars 2022 est-il toujours d’actualité ?
2. Si oui, interfère-t-il d’une quelconque manière avec la procédure de remise en état des terrains, ouverte le 12 mars 2021 ?
3. Si oui, comment le Conseil d’Etat justifie-t-il cet état de fait ?
4. En cas d’indemnisation du promoteur en raison de la mise hors zone à bâtir de ses terrains, qui du canton ou de la commune de Pont-en-Ogoz devrait en supporter les conséquences financières ? Quid des responsabilités ? Le fond d’indemnisation cantonal est-il suffisamment alimenté pour subvenir au versement du montant en jeu ?
5. Cette procédure interfère-t-elle d’une quelconque manière avec la procédure de remise en état des terrains, ouverte le 12 mars 2021 ?
6. Un projet d’intérêt public et/ou de grande ampleur est-il en cours sur les terrains concernés ? Si oui, quelle est sa nature ?

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-279
Introduisons un taux d’impôt équitable !

Auteur-e :	**Levrat Marie, Jaquier Armand**
Nombre de cosignataires :	**9**
Dépôt :	**19.11.24**
Développement :	**19.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**19.11.24**

Dépôt et développement

Conformément à la loi sur les impôts cantonaux directs du Canton de Fribourg, les impôts sont progressifs suivant le revenu des contribuables. Le taux fiscal augmente, entre 1 % pour les revenus annuels compris entre 5100 francs et 17 299 francs, et 13.5 % pour les revenus annuels de plus de 203 900 francs pour une personne seule. Il s’ensuit qu’un millionnaire, gagnant par exemple 3 millions par an, et une personne ayant un revenu imposable de 300 000 francs, sont soumis au même taux d’imposition de 13.5 %, alors qu’entre 5100 francs par an et 203 900francs, le taux évolue.

Dans le contexte actuel, la classe moyenne subit de plein fouet la hausse des prix, des primes et des loyers, tandis que les personnes à très hauts revenus sont peu impactées. En matière d’imposition cantonale entre autres, les personnes à hauts revenus sont privilégiées. En effet, le Canton de Fribourg se trouve, en comparaison intercantonale, bien loin dans le classement lorsque l’on compare la taxation de personnes à très hauts revenus. Rien ne justifie cette situation à Fribourg, qui est principalement due au fait que le taux d’impôt maximum est atteint dès qu’une personne seule a un revenu imposable de 203 900 francs.

Concernant la taxation des personnes qui gagnent plus de 300 000 francs, Fribourg est très loin de ces voisins dans les comparaisons intercantonales. En effet, dans le canton de Vaud, un taux d’impôt de 15.5 % est appliqué pour les revenus annuels dépassant les 300 000 francs. Dans le canton de Genève, ce taux maximum est encore plus haut. Il s’élève à 19 % dès qu’un revenu imposable de 628 637 francs est atteint. Pour un revenu annuel de 200 000 francs, ce taux s’élève à 17 %, ce qui est plus élevé de 3.5 % par rapport à Fribourg. Le taux maximum pour le canton de Neuchâtel s’élève à 13.86 % dès qu’un revenu imposable de 200 000 francs est atteint. Le Canton de Fribourg se situe ainsi en dessous de tous ses cantons voisins dans le taux d’impôt des personnes physiques, qui ont un revenu imposable annuel de plus de 203 900 francs.

La situation financière dans laquelle se trouve le canton aujourd’hui est problématique et le Conseil d’Etat annonce des mesures d’assainissement pour le budget 2026. Maintenir dans ces conditions un taux maximum de 13.5 % pour les ultra-riches alors que tous les cantons voisins imposent ces contribuables de manière bien plus importante est incompréhensible. La classe moyenne paie aujourd’hui le souhait du Conseil d’Etat d’épargner les plus riches et de leur économiser des impôts. Cette situation doit changer.

Afin de rendre l’imposition des personnes physiques plus équitables, nous demandons que le taux continue d’augmenter au-delà des 203 900 francs et progresse jusqu’à 650 000 francs, avec un taux maximum de 19 %, comme cela est le cas dans le canton de Genève. Le but de cette motion est bel et bien de faire peser une plus grande charge fiscale sur les personnes du canton à hauts revenus du canton. Pour rappel, elles sont relativement peu imposées lorsque l’on compare aux cantons

limitrophes. Les recettes supplémentaires de cet impôt pourraient par exemple être utilisées pour augmenter les subsides pour les primes d’assurance-maladie, qui ont un impact très positif sur les bas revenus et la classe moyenne.

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Postulat 2024-GC-280

Optimisation des achats de l’Etat

Auteur-e :	**Bapst Pierre-Alain, Brodard Claude**
Nombre de cosignataires :	**12**
Dépôt :	**19.11.24**
Développement :	**19.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**20.11.24**

Dépôt et développement

La situation financière de l'Etat est préoccupante. Il est essentiel d'identifier des moyens efficaces pour réduire les charges tout en maintenant la qualité des services publics. Une meilleure transversalité et une gestion optimisée des achats pourraient permettre de réaliser des économies substantielles.

Si les marchés publics gérés par le Service des bâtiments (SBat) suivent un processus organisé et ne sont pas concernés par le présent postulat, il semble opportun d'examiner d'autres secteurs. À notre connaissance, une centrale d'achats existe pour le matériel scolaire. Ne serait-il pas judicieux d'envisager une optimisation des achats pour l'ensemble des services de l'Etat afin de bénéficier d'économies d'échelle et d'une meilleure coordination ?

De plus, il est important d’améliorer l’efficience, d'intégrer des approches innovantes et durables dans nos pratiques d'achats. Cela inclut non seulement l'évaluation des besoins réels pour éviter les dépenses superflues, mais aussi la promotion de l'innovation et de la collaboration entre les différentes directions et les services. La formation du personnel impliqué dans les achats est également nécessaire pour assurer une utilisation efficace des deniers publics.

Partant, nous demandons au Conseil d'Etat de réaliser une étude approfondie sur l'organisation actuelle des achats de biens et services en vue d'identifier les possibilités d'optimisation, d'économies et d'innovation. L'étude devrait porter sur les aspects suivants :

1. **Présentation de l’organisation actuelle des achats au sein de l’Etat :**
   - présentation de la stratégie et de la structure d’achat actuelle : stratégie d’achats, organisation actuelle des achats (qualifications requises et compétences financières), catégories de produits / groupes marchandises pour l’ensemble des achats de l’Etat, état de situation des achats par directions (quelles directions achètent quoi), méthode de gestion des contrats, méthode de gestion des stocks (système informatique de gestion des stocks, lieux de stockage, politique de réapprovisionnement).
2. **Présentation de la situation actuelle en matière d’achats de :**
   - véhicules : voitures, véhicules utilitaires, vélos, autres véhicules ;
   - matériel IT : matériel informatique (hardware), licences logicielles (software), téléphones, gestion des abonnements téléphoniques, etc ;
   - matériel de bureau : bureaux, chaises, corps de bureau, armoires, lampes, etc ;
   - prestations de services / contrats de prestations : consultants externes, agences de communication, formateurs externes, prestataires externes dans les domaines IT, durabilité, mobilité, environnement, etc ;
   - achats indirects : tous les achats qui ne sont pas directement liés à la mission principale de l'Etat mais qui sont nécessaires au fonctionnement quotidien de l'administration.

3. **Critères d’achats et besoins :**
   - analyse des besoins : présenter le processus de définition des besoins (quantité, qualité et spécifications) ;
   - harmonisation et standardisation : identifier le potentiel d’harmonisation des spécifications d’achats au sein de l’Etat pour bénéficier d'économies d'échelle ;
   - analyse du cycle de vie : présenter les critères de durabilité dans les processus d'achat pour contribuer aux objectifs environnementaux de l'Etat et réaliser des économies à long terme.
4. **Formation du personnel et collaboration entre directions / services :**
   - développement des compétences : former les employés impliqués dans les achats aux meilleures pratiques, aux réglementations en vigueur et à la gestion des coûts ;
   - partage des ressources et des connaissances : encourager les services à partager des ressources pour éviter les achats redondants et créer des groupes de travail interservices pour échanger sur les meilleures pratiques en matière d'achats.
5. **Promotion de l'innovation dans les achats :**
   - adoption de solutions innovantes : encourager l'utilisation de solutions innovantes qui peuvent offrir de meilleures performances ou des coûts réduits ;
   - partenariats stratégiques : explorer des formes de partenariats public-privé pour certains types d'achats afin d'améliorer l'efficacité et de stimuler l'innovation.

L'étude devrait inclure :
- une présentation et analyse des pratiques actuelles en matière d'achats de biens et de services au sein des différents services de l'Etat ;
- une évaluation des bénéfices potentiels d'une optimisation et une meilleure coordination des achats ;
- des recommandations concrètes pour améliorer l'efficacité des processus d'achat, réaliser des économies et intégrer des approches durables et innovantes ;
- un plan de formation pour le personnel impliqué dans les achats ;
- des propositions pour renforcer la collaboration entre les départements.

Conclusion :
Nous prions le Conseil d'Etat de déposer un rapport devant le Grand Conseil présentant les résultats de cette étude, assorti, le cas échéant, de propositions visant à optimiser les achats de l'Etat pour réaliser des économies significatives, à promouvoir le développement durable, à encourager l'innovation et à renforcer la collaboration interne.

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-281

Le Canton de Fribourg et son université incapables d’assurer la sécurité d’un conseiller fédéral ?

Auteur-e :	**Kolly Gabriel, Bortoluzzi Flavio**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**19.11.24**
Développement :	**19.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**19.11.24**

Dépôt

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 ?

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-282

Interdiction des appareils thermiques dans la pratique de la chasse

Auteur-e :	**Bapst Bernard**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**20.11.24**

Dépôt

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 ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-283

Démission et coaching au sein du SFN, quelle est la situation et que fait la DIAF ?

Auteur-e :	**Barras Eric, Kolly Gabriel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**20.11.24**

Dépôt

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'État :

1. Le Conseil d'État 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'État peut-il retirer de ces médiations et coaching ces dernières années au sein du SFN ? Combien ces processus ont-ils coûté à l'État ?

4. Quel est le taux de turnover dans le SFN sur les cinq dernières années ?

5. Plus globalement, comment le Conseil d'État 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 ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-284

Un secteur de route cantonale à 30 km/h jour et nuit permanent à Neyruz ?

Auteur-e :	**Chardonnens Jean-Daniel, Genoud François**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**20.11.24**

Dépôt

Nous avons été interpelés en tant qu'auteurs de la motion « pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales » par un citoyen qui habite dans la commune de Neyruz, et dont la route cantonale est toujours limitée à 30 km/h la nuit.

Le Service des ponts et chaussée avait pourtant promis à ce bordier en 2016 déjà l'installation de parois anti-bruit. Ce projet avait finalement été abandonné, peut-être parce que les subventions fédérales qui courraient jusqu'en 2018 n'étaient plus disponibles.

Il faut aussi mentionner que le Grand Conseil avait accepté l'idée d'une route de contournement dans cette localité en 2016 également, rendant peut-être inutile la pause de ces murs anti-bruit.

Or, ce citoyen nous apprend aussi que le 30 km/h pourrait être, non seulement pérennisé la nuit, mais également le jour. Cela est en totale contradiction avec l'esprit de notre motion qui a été acceptée par le Grand Conseil en décembre 2023. À la base, ce tronçon ne devait être qu'une phase de test dans le projet de limitation du bruit.

Nous sommes surpris qu'un moratoire ne soit pas en vigueur jusqu'à ce que le traitement de mise en œuvre de notre motion ne soit entré en force.

Pour rappel, notre motion demandait, entre autres, que la lutte contre les nuisances sonores passe principalement par la pose de revêtement phonoabsorbant, la construction de murs antibruit ou tout autre moyen technique.

Par conséquent, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Un moratoire ne devrait-il pas s'appliquer lorsqu'un projet va à l'encontre de la volonté du Grand Conseil en attendant sa mise en œuvre ?
2. Un mur anti-bruit avait été prévu en 2016 ; pourquoi ne pas l'avoir construit ?
3. Le principe d'une route de contournement à Neyruz a été accepté par le Grand Conseil en 2016 ; qu'en est-il aujourd'hui ?
4. Notre motion sera-t-elle traitée dans le délai imparti par la loi sur le Grand Conseil ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-285

L'eau avec efficience : « Diminuer et stopper les fuites/pertes dans les réseaux de distribution » !

Auteur-e :	**Esseiva Catherine, Raetzo Carole**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.11.24**

Dépôt et développement

Dans la réponse à la question 2023-GC-208 sur l'économie d'eau, le Conseil d'Etat dit avoir pris conscience de la nécessité de mettre activement en place des mesures pour plus d'efficience autour de l'approvisionnement en eau potable et de son utilisation.

Les objectifs de l'axe « eau » du Plan Climat cantonal ont été définis :

> développer les scénarios d'évolution de disponibilité des ressources en eau ;

> gérer les ressources en eau de manière réfléchie, durable et économe en trouvant un équilibre entre les usages et les ressources disponibles ;

> prévenir et lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau pouvant impacter les milieux aquatiques et/ou la santé humaine.

Des bilans et des simulations ont été dressés à l'échelle cantonale : L'été 2022 a notamment montré que la sécheresse a nécessité des restrictions d'utilisation et le recours à l'eau de secours. Les résultats des bilans mentionnent une situation très contrastée au sein du canton, allant de quelques rares distributeurs en surplus de réserve à un nombre important de mauvais bilans.

S'agissant des conditions de sécurité d'approvisionnement en cas de pollution, les bilans sont notés insuffisants pour près d'un tiers des distributeurs du canton.

Aussi, les résultats des « ressources disponibles » sont largement contrastés et ne vont pas s'améliorer sans actions !

Si la stratégie mise en place prévoit de bonnes bases, elle n'est pas aboutie face aux enjeux de l'évolution. De plus, les effets du changement climatique risquent de se produire de plus en plus souvent et de manière plus accentuée. Il est donc indispensable d'adapter la stratégie et de s'activer pour planifier des actions concrètes répondant à l'évolution et aux constats du terrain :

> Il s'agit notamment de développer l'application de mesures ciblées, dans le but d'économiser et d'optimiser l'utilisation de cette précieuse ressource « l'eau » !

Au sens de la loi sur l'eau potable (art. 1 LEP), nous demandons par le biais de cette motion :

une meilleure gestion des infrastructures, en optimisant la qualité des réseaux de distribution et des installations. Il s'agit de :

> **« Diminuer et stopper les fuites/pertes dans les réseaux de distribution » !**

Dans le Canton de Fribourg, ces pertes sont potentiellement présentes sur l'ensemble du réseau de distribution et, sur plus de 30 % du réseau, elles sont jugées excessives. Cette constatation est suffisamment importante pour être améliorée :

> **Il s'agit d'assainir régulièrement les réseaux de distribution pour stopper les fuites/pertes !**

La technologie actuelle permet la détection des fuites sur l'ensemble des réseaux de distribution si bien que les résultats peuvent être transmis régulièrement au service cantonal dans le but d'optimiser la priorité des assainissements et permettre ainsi des économies d'eau !

L'économie financière potentiellement réalisable par l'assainissement optimisé des réseaux de distribution n'ayant été que partiellement détaillée dans la réponse à la question 2023-GC-208, nous demandons au Conseil d'Etat de préciser ce point.

Il faut agir sur l'assainissement de nos infrastructures pour stopper le gaspillage de cette ressource vitale !

Nous remercions le Conseil d'Etat de sa diligence.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Mandat 2024-GC-286
Pour une administration fiscale efficace

Auteur-e :	**Jaquier Armand, Levrat Marie, Bonny David, Rey Alizée, Menétrey Lucie, Michel Pascale, Vial Pierre, Emonet Gaétan, Senti Julia, Aebischer Eliane**
Nombre de cosignataires :	**3**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.11.24**

Dépôt et développement

Entre 2010 et 2020, au moins 66 milliards de francs non déclarés ont refait surface en Suisse grâce à l'amnistie fiscale selon une étude de l'Université de Saint-Gall[1], révélant un niveau d'honnêteté fiscale relativement faible en comparaison internationale. Selon une autre étude[2], 23,5 % du produit intérieur brut (PIB) helvétique n'est pas déclaré à l'impôt. Partant, cela signifie que des centaines de millions de francs pourraient chaque année échapper au Service cantonal des contributions. Ces manques impactent lourdement aussi bien les communes, le canton que la Confédération.

Or, les impôts sont la pierre angulaire du financement des prestations à la population : leur perception ne peut souffrir d'une quelconque lacune ou exception. Ils sont indispensables pour garantir la sécurité sociale, un système éducatif de qualité, des soins de proximité et de qualité, des infrastructures solides, une offre culturelle diversifiée, en résumé des services à la population performants.

En 2022, le secteur de l'inspection fiscale et des remises d'impôt, chargé des rappels d'impôt, de l'instruction et du jugement des cas de tentatives et de soustraction d'impôt ne compte que 4.9 équivalents plein temps (EPT) (Rapport 2022-DFIN-45), ce qui apparaît totalement insuffisant face à l'ampleur du phénomène énoncé et des pertes fiscales pour les collectivités publiques. À titre de comparaison, le canton de Genève, pour un nombre similaire de contribuables, dispose de 41,5 EPT pour les mêmes missions. Il est essentiel que notre administration fiscale puisse également s'appuyer sur des collaborateurs spécialisés dans la lutte contre la fraude fiscale, pour qui cette mission constitue le cœur de leur activité.

Les taxateurs et taxatrices, les réviseurs, en vérifiant les informations fournies dans les déclarations, jouent aussi un rôle central dans la lutte contre la soustraction et la fraude fiscales (Rapport 2022-DFIN-45). Ces dernières années, leur effectif n'a pas augmenté de manière proportionnelle à la croissance du nombre de contribuables, et encore moins au montant des recettes fiscales. Les taxateurs et taxatrices gèrent ainsi un nombre toujours plus colossal de dossiers, ce que le Conseil d'État lui-même reconnaît. Dans ces conditions, il devient difficile d'examiner de manière rigoureuse les éléments déclarés. En témoignent les retards récurrents pris par notre canton dans la remise des avis de taxation, ce qui complique l'organisation administrative et personnelle des citoyens (notamment pour les demandes de subsides d'assurance-maladie et de subventions pour les crèches) et place les communes dans l'incertitude quant aux recettes fiscales attendues.

[1] En dix ans, les Suisses ont caché 66 milliards de francs au fisc - Le Temps
[2] 18 milliards de fraude fiscale chaque année en Suisse - lematin.ch

Les postes concernés doivent être perçus et considérés comme un investissement en faveur d'une perception de l'impôt équitable qui évite que les contribuables les « plus habiles ou les mieux conseillés » bénéficient d'un effet d'aubaine et pour lutter contre la soustraction et la fraude fiscale. En vue de remédier à ces insuffisances et de doter le Service cantonal des contributions des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, les mandants demandent :

- Que les effectifs de taxateurs et taxatrices et de réviseurs soient complétés considérablement afin que les déclarations fiscales soient traitées en profondeur telles que l'exige l'application de la loi et ceci dans le délai maximal d'un an.
- Que le nombre de taxateurs et taxatrices et de réviseurs soit chaque année ajusté en fonction de l'augmentation de la masse fiscale et du nombre de contribuables.
- Que le secteur de l'inspection fiscale soit augmenté d'au moins 10 EPT et qu'ensuite, les EPT soient chaque année ajustés en fonction de l'augmentation de la masse fiscale et du nombre de contribuables.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Anfrage 2024-GC-287

Kann der Eintritt ins Rentenalter durch gezielte Information optimiert werden?

Urheber/in:	**Aebischer Eliane, Stöckli Markus**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**–**
Einreichung:	**21.11.24**
Begründung:	**21.11.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.11.24**

Begehren

Der Eintritt ins Rentenalter ist eine kritische Lebensphase. Neben der Gestaltung des Dritten Lebensabschnittes müssen sich künftige Rentnerinnen und Rentner mit Fragen zur Sozialversicherung und dem Zugang zu den berechtigten Renten auseinandersetzen. Nicht zuletzt können ökonomische Aspekte einen optimalen Übergang behindern.

Alle Rentnerinnen und Rentner haben ein Recht auf finanzielle Unterstützung durch unser Rentensystem. Bei unserer Recherchearbeit konnten wir mit Freude feststellen, dass die Prozesse zum Zugang zu den einzelnen Berechtigungen gut funktionieren und als beispielhaft bewertet wurden.

AHV:
Die Anmeldung zur Erlangung der AHV-Rente funktioniert durchwegs sehr gut. Die Prozesse sind durchdacht und die rentenberechtigten Personen werden gut erreicht und wo nötig individuell beraten.

Verbilligung der Krankenkassenprämien:
Berechtigte Personen für eine Verbilligung der Krankenkassenprämien werden über die Steuererklärung erfasst und laufend direkt angeschrieben. Zirka 95 % der angeschriebenen Personen reagieren auf diese Benachrichtigung.

Ergänzungsleistung zur AHV:
In diesem Bereich orten wir Optimierungspotenzial.
Laut Statistik der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV des Bundesamts für Sozialversicherungen liegt die Bezugsquote der Personen mit EL in der Schweiz im Jahr 2023 bei 12.5 % (Kanton Freiburg 14.5 %) aller AHV-Bezügerinnen und -Bezüger. Während von den neuen Altersrentenbeziehenden nur 7,5 % eine EL beanspruchen, sind es bei den 90-Jährigen 19,8 %. Die Bezugsquote steigt mit zunehmendem Alter aufgrund von Eintritten in Pflegeheime, welche zunehmen, wodurch der Finanzbedarf entsprechend steigt.

Pro Senectute beschreibt dies als eine beträchtliche Anzahl älterer Menschen in der Schweiz, welche ihren Lebensunterhalt nicht ausschliesslich mit den zur Verfügung stehenden Rentengeldern bestreiten können. Da das schweizerische System der Alterssicherung in erster Linie über die Erwerbsarbeit finanziert wird, generieren eher tiefe Einkommen oder Löhne ein geringes Vorsorgevolumen. Hinzu kommt, dass eine grosse Anzahl Menschen im AHV-Alter, aus Stolz oder Bescheidenheit, ihren Anspruch auf EL nicht geltend macht.

Die EL zur AHV stellt ein Recht für ältere Menschen dar, welche die Existenzsicherung über die AHV und die Pensionskasse nicht erreichen. Ein Recht der Bürgerinnen und Bürger wiederum ist eine Pflicht für den Staat, die Betroffenen über ihre Rechte zu informieren.

Unsere Fragen dazu lauten wie folgt:

1. Kann sich der Staatsrat vorstellen, die möglicherweise anspruchsberechtigten Personen, welche ein bestimmtes Einkommen und Vermögen gemäss ihrer Steuerveranlagung nicht überschreiten, proaktiv anzuschreiben und sie auf ihr Recht auf EL hinzuweisen?
2. Falls ja:
   a. Reichen die Angaben in der Steuerveranlagung, um Leute herauszufiltern, welche möglicherweise Anrecht auf EL haben? Wobei eine genaue Prüfung im Einzelfall durch die Ausgleichskasse natürlich vorbehalten bleibt.
   b. In welcher Zeitspanne könnte dies umgesetzt werden?
3. Falls nein: Wir rechtfertigt es der Staat, die Bürgerinnen und Bürger nicht auf ihre Rechte hinzuweisen?

Allgemeine Informationen des Staates an künftige Rentnerinnen und Rentner:
Optimierungen von Prozessen bieten eine Chance für weitere Verbesserungen. Der Staat könnte sich bei künftigen Rentnerinnen und Rentnern positiv bemerkbar machen und den kritischen Übergang ins Rentneralter mit einem kurzen Informationsschreiben in den beiden Amtssprachen begleiten. Dabei könnten folgende Inhalte erwähnt werden:

> Ein Dankeschön und Wertschätzung für die beruflichen und oftmals auch freiwilligen Engagements im Dienste unserer Gesellschaft während der jahrelangen Erwerbstätigkeit.
> Ein Motivationsgedanke für die künftige (Un-)Ruhezeit.
> Eine kurze Information mit entsprechenden Links zu ihren Rechten und Pflichten bzgl. AHV-Rente, Ergänzungsleistung zur AHV und zur Verbilligung der Krankenkassenprämien sowie evtl. auch betr. Pauschalentschädigung (PEG; SGF 830.1).

Unsere Fragen dazu lauten wie folgt:

4. Verfügt der Staatsrat über eine geeignete Adressdatei (z.B. via Einwohnerkontrolle), um Personen vor dem Übergang ins Rentenalter termingerecht zu erreichen?
5. Kann sich der Staatsrat vorstellen, mit Personen im Übergang ins Rentenalter mit einem Dankes- und Motivationsschreiben in Kontakt zu treten, dies auch im Sinne einer PR-Aktion und Marketing in eigener Sache?
6. Welche Informationen betr. AHV-Rente, Ergänzungsleistung zur AHV, KK-Verbilligung oder Pauschalentschädigung betrachtet der Staatsrat als vorrangig, um den betroffenen Personen Handlungssicherheit zu vermitteln?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Postulat 2024-GC-288

Prévention contre les abus sexuels des enfants et des mineurs : pour une nouvelle stratégie et pour des dispositions concrètes !

Auteur-e :	**Esseiva Catherine, Michellod Savio**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.11.24**
Développement :	**21.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.11.24**

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.

Le Centre fribourgeois de santé sexuelle s'inscrit dans une approche positive et respectueuse de la vie affective, de la sexualité et des relations sexuelles.

Pour une protection essentielle des enfants et des mineurs, nous demandons au Conseil d'Etat d'effectuer une analyse et de présenter un rapport sur la situation cantonale.

Ce postulat aura pour but de planifier de nouvelles stratégies de prévention et de médiation et d'agir de manière plus efficace par des dispositions complémentaires. Ce rapport devra idéalement répondre aux questions suivantes, autour des abus sexuels des enfants et des mineurs :

> Quelle est la situation cantonale face aux abus sexuels sur les enfants et les mineurs ?
> Comment fonctionne le service en place ?
> Quelle est l'efficience de cette infrastructure ?
> Que révèlent les chiffres concernant les dénonciations et les condamnations d'abus sexuels sur les enfants et les mineurs et quelle est la part des condamnations impliquant des prévenus mineurs ou des adultes ?
> Qu'en est-il de la situation familiale, de l'environnement et des âges, tant pour les victimes que pour les prévenus/condamnés ? Quelles sont les conclusions possibles ?
> S'agissant des prévenus adultes/mineurs, quelles sont les sanctions actuelles ?
> Qu'en est-il dans les autres cantons romands ?
> Y a-t-il des échanges intercantonaux ?
> S'agissant des intervenants autour des enfants et des mineurs, qui sont-ils ?
En ce sens, le Conseil d'Etat est invité à répertorier les structures et les acteurs autour des enfants/jeunes/mineurs ainsi que les institutions/groupes dans lesquels l'enfant est présent.
Quelles sont les directives liées à ces intervenants/groupes/institutions/parents ?
Quel rôle jouent-ils et dans quel environnement ?
> Stratégie de prévention dans notre canton : quelle est-elle ?
> Stratégie de médiation ou autres mesures en place : quelles sont-elles ?

Sur la base de cette analyse, le Conseil d'Etat suggère-t-il des améliorations, une nouvelle stratégie ou des nouvelles mesures permettant d'obtenir plus d'efficacité ? Un projet de loi / ordonnance serait-il judicieux ?

Parce que la vulnérabilité des enfants et des mineurs n'a pas d'égal face à la « grandeur » de l'adulte, il est essentiel d'agir !

Nous remercions le Conseil d'Etat de sa diligence.

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-289

Modification de la loi sur l’agriculture : fixation du taux de contrôle dans la loi et monitoring des contrôles

Auteur-e :	**Barras Eric, Zamofing Dominique**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.11.24**
Développement :	**20.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**20.11.24**

Dépôt et développement

La législation fédérale exige que des contrôles soient faits dans l’agriculture. Le Conseil fédéral a pris régulièrement des engagements afin que ces contrôles soient mieux coordonnés et diminuent. Il a ainsi arrêté, en 2018, l’ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA).

Il apparaît que cette ordonnance n’est pas appliquée correctement dans le Canton de Fribourg qui continue à faire beaucoup trop de contrôles et qui ne coordonne pas les différents contrôles, notamment ceux de base et ceux en fonction des risques, lesquels pourraient être effectués ensemble.

Par la présente motion, nous demandons une modification de la loi sur l’agriculture afin qu’il y ait un monitoring des contrôles agricoles effectués et qu’un rapport soit établi annuellement avec le nombre de contrôles effectués dans le Canton de Fribourg par l’Etat de Fribourg ou par les labels qu’il supervise. Ce monitoring devra déterminer quels types de contrôles ont été effectués et combien l’ont été au total et en moyenne par exploitation agricole.

Par ailleurs, le Conseil fédéral avait prévu, dans le Message accompagnant l’OCCEA, qu’un taux minimal de 5 % de contrôles en fonction des risques devait être effectué. Dans sa réponse à l’interpellation 24.3830 du Conseiller national Nicolas Kolly, le Conseil fédéral a confirmé qu’une législation cantonale qui mettait un taux maximal de contrôles supérieur à 5 % était conforme au droit fédéral.

Nous demandons donc également dans cette motion qu’un taux maximal de ce type de contrôles soit prévu légalement dans le Canton de Fribourg. Nous proposons le taux de 6 % maximal. Le taux de 5 % découlant du droit fédéral, l’acceptation de cette proposition imposera au canton, dans son monitoring, de respecter un taux de contrôles ordinaires entre 5 et 6 % de la totalité des exploitations agricoles.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-290

Limitation des nuisances de la N12 en attendant la couverture Chamblioux-Bertigny

Auteur-e :	**Bronchi Laurent, Kehl Roland**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.11.24**
Développement :	**21.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.11.24**

Dépôt

La couverture de la N12 entre Chamblioux et Bertigny ne devrait pas être réalisée avant 2034. Cette date pourrait être repoussée si les mesures d'économie annoncées par le Conseil d'Etat devaient affecter ce projet attendu impatiemment par les riverains touchés par les diverses pollutions engendrées par cet axe autoroutier très fréquenté.

Parmi les nuisances, la pollution sonore est probablement la plus importante. Le tronçon traversant l'agglomération fribourgeoise ne dispose d'aucune mesure d'atténuation du bruit. La pose de murs anti-bruit a, certes, peu de sens dans l'attente d'une couverture permettant de lutter plus efficacement encore contre ce bruit.

Il existe pourtant une mesure simple et peu coûteuse pour atténuer cette nuisance : une limitation de la vitesse à 80 km/h entre les sorties Nord et Sud de Fribourg. De nombreuses agglomérations suisses bénéficient déjà de telles mesures de limitation de vitesse.

L'article 108 al 1 de l'Ordonnance pour la signalisation routière (OSR) autorise des dérogations aux limitations générales de vitesse « pour réduire les atteintes excessives à l'environnement ». L'alinéa 2 d précise la notion d'environnement en mentionnant le bruit et les polluants.

Partant de ces constats, nous posons les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il été sollicité précédemment au sujet de ces nuisances ?
2. Une limitation de la vitesse sur ce secteur autoroutier a-t-elle déjà été envisagée ?
3. L'OFROU pourrait-il entrer en matière sur une telle requête ? Et si oui, dans quel délai ?
4. Quel serait le coût d'une telle mesure pour les collectivités publiques fribourgeoises ?

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Motion 2024-GC-291

Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) – Aufhebung der teilweisen Steuerreduktion bei Handänderungen (Art. 19a)

Urheber/in:	**Ingold François, Senti Julia**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**–**
Einreichung:	**26.11.24**
Begründung:	**26.11.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**26.11.24**

Begehren und Begründung

Interessenbindung/Disclaimer: Julia Senti ist Mitarbeiterin beim Grundbuchamt des Seebezirks seit dem 1. Januar 2024 und hat die Einführung und Umsetzung des teilweisen Steuererlasses miterlebt. Gemäss Rücksprache mit Herrn Staatsrat Jean-Pierre Siggen (Finanzdirektion, welcher die Grundbuchämter unterstehen) stellt diese Anstellung weder einen Ausstandsgrund dar, noch ein Hindernis bei der Einreichung dieses parlamentarischen Instruments.

Gemäss den Aussagen des Staatsrats stellt das Budget 2025 ein Übergangsbudget dar, für welches aus Zeitmangel noch keine umfangreichen und detaillierten Abklärungen in Bezug auf Handlungsspielräume zu seiner Optimierung ausfindig gemacht werden konnten. Aus der Budgetdiskussion im November geht jedoch klar hervor, dass teilweise Sparmassnahmen und eine Budgetoptimierung notwendig werden, um die grundsätzlichen Aufgaben des Kantons auch künftig nicht zu beschneiden. Steuervorteile, wie die mit dieser Motion behandelte Reduktion der Handänderungssteuer für solvente Käuferschaften bis zu einem Kaufpreis von stolzen 1,5 Millionen Franken sind gerade in solchen Zeiten Steuereinbussen für den Kanton und die Gemeinden, welche diese sich nicht leisten können. Zudem entscheiden sich Handänderungen grundsätzlich nicht an der Höhe der Handänderungssteuer, sondern an etlichen anderen Kriterien und verlangen eine grundsätzliche Solvenz der Käuferschaft.

Die Zeiten des Überflusses sind vorbei und sparen ist angesagt. Mit dem vorliegenden Instrument wird dem Grossen Rat eine von mehreren nötigen Massnahmen vorgelegt, welche dazu beitragen ein künftiges Budget 2026 im Gleichgewicht zu halten und nicht lediglich Ausgaben zu streichen, sondern auch höhere Einnahmen zu generieren, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung weiterhin und optimaler zu decken (z. B. Finanzierung notwendiger Stellen beim Jugendamt, um sämtliche Fälle nachhaltig zu behandeln und nicht mehr nur „brennende Feuer“ zu löschen und damit Risiken von weit höheren Kosten zu einem späterem Zeitpunkt einzugehen).

Mit dem Inkrafttreten der teilweisen Steuerreduktion gemäss Artikel 19a HGStG - bei Kaufpreisen geringer als 500‘000 Franken gar ganzheitlichen Befreiung der Handänderungssteuer, seit dem 1. Januar 2024, sollten gemäss den damaligen Motionären die jungen Bürger des Kantons Freiburg (Zitat: „jeunes citoyens du canton“) beim Erwerb von Immobilieneigentum finanziell entlastet werden. Dabei wurden die zahlreichen Konstellationen von unklaren Fällen, in denen Reduktionen mit dieser Anpassung zu gewähren sind, unterschätzt oder ignoriert. So müssen nach der neuen Regel Reduktionen beispielsweise in Fällen gewährt werden, wo die Person Eigentum besitzt, dieses jedoch aufgrund einer laufenden Nutzniessung (z.B. Nutzung der Eltern, solange diese noch leben) noch nicht selbst bewohnen kann. Zudem stellen sich weitaus komplexere Fragen, welche zu erheblicher Mehrarbeit in Zusammenhang mit Erarbeitung einer Art kantonalen Praxis führen.

Wichtig ist auch darauf hinzuweisen, dass der Kanton zudem jeweils zwei Jahre nach einer gewährten Steuerreduktion bei jedem Dossier überprüfen sollte, ob die bevorteilten Personen nachwie vor an derselben Adresse wohnen oder sich andernfalls selbst beim Steueramt gemeldet haben, um die gewährte Steuerreduktion nachzuzahlen, da sie sich andernfalls strafbar machen. Es kann festgestellt werden, dass die einfach gemeinte Steuerreduktion einen riesigen Rattenschwanz an juristischen Abklärungen, Anfragen durch Notare in Bezug auf spezielle Fallkonstellationen und einen unermesslichen Kontrollaufwand der Finanzdirektion nach sich zieht und ganz offensichtlich nicht genügend durchdacht wurde.

Um die Konsequenzen dieser Steuerreduktion zu verbildlichen, erlauben wir uns die Eingabe nachfolgender Tabelle, wobei der personelle Aufwand des Kantons, welcher ebenfalls dazuzuzählen wäre, mangels Kennzahlen nicht aufgeführt werden kann:

Kaufpreis	Steuerreduktion gemäss Art. 19a HGStG	Steuerverlust Kanton *(Reduktion * 1.5 %)*	Steuerverlust Standortgemeinde *(Reduktion * 1.5 %)*	**Steuerverlust total pro Handänderung**
< CHF 1 Mio	CHF 500 000.00	CHF 7500.00	CHF 7500.00	**= CHF 15 000.00**
CHF 1 Mio **–** CHF 1,5 Mio	CHF 250 000.00	CHF 3750.00	CHF 3750.00	**= CHF 7 500.00**

In Anblick der obgenannten Berechnungen verlangen wir vom zuständigen Staatsrat die Mitteilung der Zahlen sämtlicher betroffener Handänderungen, welche in den sieben Grundbuchämtern des Kantons Freiburgs im Jahr 2024 getätigt wurden, und die Höhe der insgesamt gewährten Steuerreduktionen für den Kanton und die Gemeinden.

Gerne erinnern wir nochmals daran, dass sich sowohl der Kanton als auch sämtliche Gemeinden in schwierigen Zeiten befinden und in Bezug auf ihre Finanzen den Gürtel enger schnallen müssen **und verlangen mit dieser Motion die Löschung des Artikels 19a des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern.**

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-292

Des recettes fiscales à la hauteur des enjeux du Canton de Fribourg

Auteur-e :	**Bonny David, Jaquier Armand**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**27.11.24**
Développement :	**27.11.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**27.11.24**

Dépôt et développement

Depuis le début de l'année 2023, un nouveau barème d'imposition des prestations en capital provenant du versement du 2e pilier et pilier 3a est en vigueur.
Celui-ci fait suite à l'acceptation de la motion des députés Schneuwly et Dafflon, « Réduction fiscale sur les indemnités en capital – Prestations en capital de la prévoyance (2e et 3e piliers) » (ci-après : 2021-GC-91), en février 2022 par le Grand Conseil. Lors des débats en plénum, l'estimation des baisses des rentrées fiscales s'élevait à environ 10 millions de francs par période fiscale. Or, ce chiffre, selon les informations, est sous-évalué et la perte est plus importante. Elle serait supérieure de près de 50% pour les années à venir. Dans un contexte particulièrement difficile pour les finances cantonales, se passer d'un tel montant est totalement impensable, ce d'autant plus, que les exonérations accordées ne touchent qu'annuellement 6% des contribuables. Dans un contexte particulièrement difficile pour les citoyennes et les citoyens où tous les prix augmentent, il est impératif que chacun participe à la hauteur de ses moyens à l'effort collectif.
Dans les prochaines années, selon les propos du Directeur des finances, le Canton de Fribourg pourrait pâtir de sa dépendance aux sources de financement extérieures. En effet, les prévisions quant aux rentrées fiscales issues des bénéfices de la BNS ou de la péréquation financière ne sont pas des plus réjouissantes et, malheureusement, les finances cantonales en dépendent grandement. À titre d'exemple, 34,4 % des dépenses de l'État sont financées par les recettes fiscales, ce pourcentage s'élève à 60,9 % dans le Canton de Vaud ou 49,3 % dans le Canton de Neuchâtel. Il est donc nécessaire de trouver des mécanismes de financement durables au sein du canton pour pouvoir garantir la pérennité des finances cantonales et des prestations de qualité à toute la population.
Il est important de rajouter que ces capitaux sont destinés à améliorer le niveau de vie des personnes lors du passage à la retraite, mais ils paraissent le plus souvent insuffisants. Encourager la prise du capital est ainsi contre-productif pour les bénéficiaires, mais également pour la collectivité.

Nous chargeons donc le Conseil d'État de présenter la modification législative nécessaire pour revenir à la législation prévalant avant la mise en œuvre de la motion 2021-GC-91.

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-300

Des allègements fiscaux, puis « bye-bye » !

Auteur-e :	**Bonny David, Schroeter Alexander**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**29.11.24**
Développement :	**29.11.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**29.11.24**

Dépôt

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 ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-302

Frelon asiatique : les apiculteurs seuls au front

Auteur-e :	**Clément Christian**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**04.12.24**
Développement :	**04.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**04.12.24**

Dépôt

En 2024, plusieurs nids de frelons asiatiques ont notamment été découverts dans les communes suivantes : Marly (2), Villeneuve, Granges-Paccot, Montagny-les-Monts, Saint-Aubin, Châtonnaye (2), Villars-sur-Glâne, Flamatt, Romont, ainsi que des observations à Fribourg, Châtel-Saint-Denis, Schmitten/Saint-Antoine et Belfaux. En 2025, il est prévu que le nombre de nids dépasse les 50, voire bien plus. Dans le Canton de Vaud, les prévisions pessimistes estiment plusieurs centaines de nids.

Suivant les prévisions, la propagation du frelon asiatique n'a pas été contenue aux frontières de notre canton et se développe de manière exponentielle. En réponse à la question posée en 2022 (2022-CE-318 : Quelle stratégie cantonale contre le frelon asiatique ?), et à la suite d'une rencontre entre les services concernés et des représentants de la Fédération fribourgeoise des apiculteurs (FFA), des moyens ont été alloués pour la formation, ainsi qu'un modeste défrayement des interventions et la participation à l'achat de petit matériel pour détruire les nids.

Récemment, les cantons voisins ont pris conscience des risques et ont décidé d'agir fortement. Dans notre canton, les mesures prises ne correspondent plus à l'invasion exponentielle et les apiculteurs font face à divers problèmes :

- **Seuls les apiculteurs sont impliqués dans la lutte.** Avec l'invasion qui nous attend, le problème du frelon asiatique ne peut plus être abandonné aux seuls apiculteurs. D'autres acteurs ou professionnels doivent être intégrés et formés. Le Canton de Vaud a, par exemple, décidé d'intégrer la Protection Civile dans la lutte et de la former.
- **Certaines interventions sont complexes et dangereuses**. A Châtonnaye, l'un des nids se trouvait à 37 mètres de haut et à 27 mètres à Marly.
- **La communication actuelle n'est pas assez efficace.** La communication entre le moment de la déclaration et l'implication des délégués au frelon asiatique des districts prend trop de temps. De plus, les délégués de district n'ont par exemple pas accès aux apiculteurs situées près des signalements.
- **La mise en place de recherche par télémétrie (émetteur radio sur un individu) est coûteuse.** Il faut compter près de 1000 francs par intervention. Le matériel de télémétrie coûte entre 1'500 francs et 2'500 francs et il en faudrait plusieurs. De plus le coût d'un émetteur se monte à 100 francs (coût réduit à 40 francs si l'Ecole d'Ingénieurs d'Yverdon parvient à les produire) et il en faudrait plus d'une centaine par année.
- **Lors de la détection d'un nid, le propriétaire est avisé de manière inadéquate et sans suite, certains s'opposant même à la destruction du nid.** Le propriétaire reçoit un courrier indiquant qu'un nid de frelon asiatique a été détecté sur sa parcelle et qu'il doit être supprimé car il s'agit d'une espèce envahissante. Il est de la responsabilité du propriétaire de s'assurer que les jeunes frelons sexués ne se dispersent pas et que les individus adultes ne causent pas de dommages aux personnes. L'Etat ne prend pas en charge les

coûts de destruction mais les propriétaires peuvent s'adresser à la FFA. Certains propriétaires vont même jusqu'à s'opposer à la destruction du nid.

- **Le frelon asiatique est considéré dans notre canton comme un problème uniquement pour les apiculteurs et non un problème d'environnement et de biodiversité.** En effet, il s'agit d'un prédateur très agressif non seulement pour les abeilles mellifères mais également pour les abeilles sauvages et les autres insectes, lesquels participent activement à la pollinisation des plantes. Durant toute l'année il s'attaque massivement aux autres pollinisateurs (hyménoptères et diptères) et insectes. Les attaques sur la faune sauvage ne sont pas mesurables. Il est une vraie menace pour la biodiversité et l'économie agricole.

Tenant compte de ces éléments, je me permets de poser les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat estime-t-il que la prolifération du frelon asiatique ne concerne que les apiculteurs ou qu'il s'agit d'un risque général pour la biodiversité et l'économie agricole ?

2. Quelles sont les mesures prises ou envisagées dans les cantons voisins tels que Vaud et Berne pour ralentir la prolifération du frelon asiatique ?

2.1. Le Canton de Fribourg pourrait-t-il s'en inspirer pour ne pas laisser les apiculteurs seuls au front, notamment avec l'intégration de la Protection civile ou d'un groupe de professionnels, lesquels seraient formés dans la recherche et la destruction des nids ?

3. Un soutien supplémentaire serait-il envisageable pour les moyens techniques de recherche ainsi que leur formation et la destruction des nids lorsque celle-ci nécessite des moyens complexes ?

4. Quelles mesures concrètes le Conseil d'Etat entend-il prendre, en incluant tous les acteurs concernés, y compris la Confédération ?

5. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il faire pour que les informations soient rapidement diffusées de manière large et adéquate avec les outils nécessaires ?

6. Le canton envisage-t-il, ensemble avec les autres cantons concernés et la Confédération, des mesures pour s'assurer que les propriétaires fonciers participent à la lutte ou ne puissent en tout cas pas s'y opposer ?

—

Dépôt d’un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-303
Qui va à la chasse avec un verre de trop perd sa place

Auteur-e :	**Kubski Grégoire**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**04.12.24**
Développement :	**04.12.24**
Transmission au Conseil d’Etat :	**04.12.24**

Dépôt et développement

La chasse, dans la mesure où elle nécessite l’usage d’armes létales, est une activité qui requiert une grande vigilance, une concentration constante et un sens aigu des responsabilités où le moindre dysfonctionnement peut entraîner des conséquences graves, voire dramatiques. Les consommations d’alcool, de stupéfiants ou de certains médicaments représentent un danger majeur lors du maniement d’armes, car elles altèrent les capacités essentielles. Ainsi, les effets de l'alcool, même à faibles doses, incluent la réduction de la vision périphérique, des éblouissements, un brouillage de l’audition, une mauvaise évaluation des risques et une propension accrue à l'agressivité, soit autant de facteurs qui augmentent le risque d'accident.

À Fribourg, si la majorité des chasseurs est responsable, certaines pratiques anciennes en matière de boisson subsistent et mettent en danger les autres chasseurs comme tout promeneur et promeneuse. En forêt et en montagne cohabitent en effet champignonneurs et randonneurs aux côtés des chasseurs. Il est dès lors nécessaire de prévoir des règles pour abaisser au maximum le risque d’accident d’arme à feu dans la nature.

En Suisse, la chasse cause en moyenne trois décès par an et plusieurs centaines d'accidents, comme récemment à Oulens-sous-Echallens. Si dans notre canton, les accidents mortels sont heureusement rares, ils existent malgré tout. La cause première des accidents, mortels ou non, est d’ailleurs causée par des chutes. Or, par son action perturbatrice, sur l’oreille interne – qui régule l’équilibre – l’alcool favorise sensiblement ce type d’incident. Face à ces constats, il est préférable de prendre des mesures préventives pour déjouer des drames évitables.

Le motionnaire demande de modifier les bases légales topiques, sur le modèle des Cantons de Neuchâtel et de Zurich, en instaurant une limite de consommation d’alcool qui se base sur la littérature scientifique en matière de maniement d’armes et qui pourrait être de 0,5 pour mille pour la pratique de la chasse, avec les sanctions appropriées, ainsi que prévoir une norme quant à l’usage de stupéfiants et de certains médicaments ayant un effet similaire.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Mandat 2024-GC-304

Pour une reconnaissance pérenne de la mythique course Morat-Fribourg

Auteur-e :	**Ingold François, Baschung Carole, Morel Bertrand, Dafflon Hubert, Baeriswyl Laurent, Tschümperlin Dominic, Senti Julia, Julmy Markus, Bonny David, Dorthe Sébastien**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**04.12.24**
Développement :	**04.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**04.12.24**

Dépôt et développement

Qu'il pleuve ou qu'il fasse grand beau, que les températures soient déjà hivernales ou agréablement estivales, chaque premier week-end du mois d'octobre, toutes les Fribourgeoises et Fribourgeois se retrouvent à leur course populaire, le Morat-Fribourg.

Certains participants s'entrainent avec enthousiasme toute l'année pour améliorer leur temps, tandis que d'autres, plus téméraires et moins expérimentés, s'y lancent avec appréhension pour la première fois. Que ce soit à la marche, à la course, en nordik walking, avec une poussette ou une chaise roulante poussée par des proches, en 2024, ce n'était pas moins de 15'000 personnes qui ont tenté l'aventure et s'en souviendront toute leur vie, gravissant le mur de la Sonnaz avec courage, soutenus par les encouragements de milliers de supporters.

Cette course ne serait rien sans la ferveur de ces milliers d'anonymes, petits et grands, qui encouragent et donnent de la voix tout le long d'une route qui traverse six communes et deux districts du Canton de Fribourg. Et qui sait : le supporter d'un jour deviendra peut-être le coureur de demain, motivé à relever un nouveau défi.

Sans oublier que chaque année le samedi après-midi des milliers d'enfants courent et donnent le bon exemple au reste de la population, ancrant à long terme la pratique du sport et l'entretien de sa santé. Une bonne manière de freiner à long terme les coûts de la santé.

Bien au-delà de l'effort physique, c'est toute une communauté qui bouge et s'engage pour cette manifestation. Les participants s'entraînent durant de longs mois, entretenant pour certains leur santé, la retrouvant pour d'autres. Les restaurants et les hôtels fonctionnent à plein régime durant tout le week-end, invitant ainsi les coureurs et leurs familles à découvrir notre belle région qu'ils reviendront visiter ultérieurement sans courbature ni point de côté. Retransmis sur toutes les télévisions nationales et parfois au-delà, les médias couvrent l'événement, donnant à Fribourg une visibilité cathodique bienvenue, avec des images fortes en émotion.

La promotion de la santé publique, de l'économie locale et du tourisme sont des retombées extrêmement positives de cette manifestation âgée aujourd'hui de 90 ans. Sans remonter jusqu'au soldat anonyme courant victorieux de Morat jusqu'à Fribourg avec un rameau de tilleul en 1476, la course a vu beaucoup d'évolution depuis 90 ans : de 14

La promotion de la santé publique, de l’économie locale et du tourisme sont des retombées extrêmement positives de cette manifestation âgée aujourd’hui de 90 ans. Sans remonter jusqu’au soldat anonyme courant victorieux de Morat jusqu’à Fribourg avec un rameau de tilleul en 1476, la course a vu beaucoup d’évolution depuis 90 ans : de14 coureurs en 1933, ce n’est pas moins de 15'000 personnes qui arpentent aujourd’hui un des nombreux tracés, dont le mythique de 17,17 km. Ces évolutions ont un coût et aujourd’hui, les organisateurs se retrouvent en difficulté : la bonne volonté et le bénévolat ne permettent plus de faire vivre un événement pesant près de 1,2 million de francs. Si l'édition 2024 a été un formidable succès populaire, elle a également dangereusement mis en évidence ses limites structurelles et organisationnelles tout comme la nécessité d'investir massivement à cet effet.

Actuellement, le canton soutient la course Morat-Fribourg à hauteur de 4000 francs par année via la LoRo Sport et par quelques prestations de service. À cela viennent s’ajouter 3'600 francs pour la course des enfants, conditionnée par sa gratuité.

Néanmoins, ce soutien se base sur un accord qui date de plusieurs années et les besoins ont changé. La course grandit et son organisation se complexifie. **Nous, signataires de ce mandat, pensons que la course Morat-Fribourg mérite un soutien cantonal à la hauteur des externalités positives qu’elle génère au niveau des communes, des districts, du canton, mais également au niveau national et international.** De plus, s’agissant de la course populaire la plus ancienne de Suisse, cela fait sens de l’inscrire à la liste des traditions vivantes en Suisse.

Le présent mandat, conformément à l’article 79 de la Loi sur le Grand Conseil, a pour objectif de demander au Conseil d’Etat de prendre des mesures pour que :

1. le canton reconnaisse officiellement la course Morat-Fribourg comme une manifestation d’importance nationale, d’intérêt et de santé publics ;
2. le canton dépose une demande pour l’inscription de la course Morat-Fribourg à la liste des traditions vivantes en Suisse ;
3. le canton augmente substantiellement le soutien financier et logistique à la course Morat-Fribourg dans une optique de promotion de la santé publique, de l’économique locale, du tourisme et du vivre-ensemble.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-306

Pour un instrument législatif visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux

Auteur-e :	**Emonet Gaétan, Moura Sophie**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**05.12.24**
Développement :	**05.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**05.12.24**

Dépôt

Nous demandons que le Conseil d'Etat propose un texte législatif (article de loi, décret, etc.) visant à protéger les mineurs en âge de scolarité obligatoire des effets potentiellement néfastes des réseaux sociaux.

Développement

Aujourd'hui, les jeunes passent des heures à voir défiler sur les réseaux sociaux des informations, des images, des contenus infinis si absorbants qu'ils font abstraction de la réalité, les plongeant dans un monde virtuel à l'origine d'une problématique qui touche de plus en plus de monde.

Bien que les réseaux sociaux puissent être une source d'information rapide et accessible, ils représentent de plus en plus une échappatoire, entraînant un risque de déstructuration psychologique. Ils poussent chaque adolescent et enfant a la dissociation du monde réel dans lequel il évolue.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a déjà publié une enquête sur l'état de santé de la population en 2022 indiquant que la santé psychique des jeunes est en train de s'écrouler. Selon les résultats de l'étude, la part des personnes en détresse psychologique moyenne ou élevée a progressé de 15 à 18 % par rapport à 2017, avec un pic à 22 % chez les 15-24 ans.

De nouvelles données du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe datant de septembre 2024 révèlent une forte augmentation de l'utilisation problématique des médias sociaux chez les adolescents, ce qui soulève des préoccupations urgentes quant à l'impact des technologies numériques sur la santé mentale et le bien-être des jeunes. Ces résultats sont issus de *l'Enquête sur le comportement des enfants d'âge scolaire en matière de santé*.

Ce rapport définit l'utilisation problématique des médias sociaux comme un modèle de comportement caractérisé par des symptômes semblables à ceux de l'addiction : perte de l'estime de soi, manque de concentration, diminution de la maitrise de soi, augmentation de l'intolérance et privilégiant l'individualisme.

Les directions des écoles sont de plus en plus confrontées à des conflits entre élèves -quand ce n'est pas entre parents et élèves - engendrés sur les réseaux sociaux. Les disputes commencent en ligne et se poursuivent sur le chemin de l'école ou dans les préaux de récréation.

Par ailleurs, plusieurs pays européens et extra-européens (dernièrement l'Australie) ont entrepris de légiférer afin de réguler l'accès aux réseaux sociaux par les mineurs.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-307
« Gesagate » : pour une réelle protection des lanceurs d'alerte

Auteur-e :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**09.12.24**
Développement :	**09.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.12.24**

Dépôt et développement

Le « Gesagate » fait couler beaucoup d'encre et d'aucuns affirment désormais qu'une professionnalisation des exécutifs communaux pourrait être la solution pour éviter ce genre de déconvenue. Ce n'est toutefois pas certain car l'affaire n'aurait alors sans doute pas été rendue publique. Il est en effet compliqué d'être un lanceur d'alerte lorsque l'on est un professionnel et de risquer ainsi son gagne-pain. Finalement, c'est souvent le lanceur d'alerte qui est implicitement responsable d'avoir troublé l'ordre public, incitant ainsi tout un chacun à se taire, qu'il soit professionnel, milicien ou employé du service public. Et c'est bien là que réside le problème.

Au sein de l'Etat de Fribourg, une protection est apportée par l'article 62 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (ci-après : LPers ; RSF 122.70.1). Cette disposition prévoit en substance que la collaboratrice ou le collaborateur qui, dans l'exercice de sa fonction, constate ou éprouve des soupçons sérieux au sujet d'un fait punissable et préjudiciable aux intérêts de l'Etat est tenu de le signaler sans retard à son autorité d'engagement, subsidiairement au Conseil d'Etat. Lorsque le fait paraît présenter un caractère pénal, l'autorité d'engagement ou le Conseil d'Etat le dénonce ensuite à l'autorité pénale compétente. A titre de protection, l'article 62 alinéa 5 LPers dispose que nul ne doit subir de désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, signalé un fait apparemment punissable ou préjudiciable aux intérêts de l'Etat ou pour en avoir attesté. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2022 et il est prévu d'adopter une ordonnance en vue de préciser cette protection.

Cette protection est pourtant insuffisante.

1. Tout d'abord le champ d'application doit être élargi et clarifié.

En effet, tous les représentants des pouvoirs de l'Etat, à n'importe quel niveau, doivent pouvoir bénéficier d'une protection adéquate. Chaque autorité doit se sentir concernée et protégée et cela passe par une définition large dans la loi, incluant les autorités communales - comme l'affaire bulloise nous l'apprend - mais aussi les autres niveaux du pouvoir (Grand Conseil, pouvoir judiciaire, etc.) en plus du personnel de l'Etat. L'article 2 de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) du canton de Genève, entrée en vigueur le 26 mars 2022 (rsGE B 5 07), en est un exemple :

Art. 2 Champ d'application
La présente loi s'applique au personnel :
a) de l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'Etat et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
b) du Grand Conseil ;
c) du pouvoir judiciaire ;
d) de la Cour des comptes ;
e) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 ;

f) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;
*g**) des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.***

2. Ensuite, le Conseil d'Etat n'est pas l'autorité appropriée pour être le dernier recours d'une démarche de whistleblowing.

Il sied de rappeler que l'affaire Marie Garnier a démontré qu'une conseillère d'Etat peut, elle aussi, être en difficulté. Ensuite, ce rôle devrait revenir à un organe plus indépendant que le Conseil d'Etat, responsable des sept directions. Des garanties d'anonymité et de confidentialité doivent aussi être mises en place afin d'assurer une protection et d'encourager le signalement. Il est à préciser que la délation n'est pas pour autant protégée, la calomnie demeurant une infraction pénale. Mais sans ces garanties, la loi du silence s'impose, d'aucuns préférant se taire que de voir dans les faits leur emploi mis en péril, même si la LPers fribourgeoise affirme le contraire. La procédure de signalement mise en place par l'Etat de Genève par la même loi en est un exemple :

Art. 5 Signalement
*[1] Le signalement peut être **anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.***
[2] Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.
[3] Lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié, notamment car celle-ci est mise en cause, que les faits lui ont déjà été signalés sans suite ou pour tout autre motif fondé, le lanceur d'alerte peut s'adresser à un ou des organismes désignés par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur ou encore à la Cour des comptes.
*[4] Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalement répréhensible à la police ou au Ministère public. **Il est réputé avoir respecté son obligation de dénoncer les crimes et délits poursuivis d'office au sens de l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, s'il a signalé ledit comportement à sa hiérarchie ou à l'une des entités citées à l'alinéa précédent.***
[5] L'organisme chargé de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a et b, est le groupe de confiance.

3. Ensuite, parce que le degré de protection, prévu dans la LPers fribourgeoise, doit être précisé, de même que les obligations de l'employeur envers le lanceur d'alerte.

Le degré de protection sera peut-être précisé dans le projet d'acte à venir, mais il importe de clarifier le rôle de l'employeur dans cette protection, dans l'accompagnement du lanceur d'alerte et surtout dans la formation en matière de procédures de signalement et de protection liées à cette démarche. La protection accordée ainsi que les obligations de l'employeur prévues dans la loi genevoise en sont un exemple :

Art. 8 Protection
[1] La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 de la présente loi (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur. L'article 34 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est applicable au témoignage.
[2] Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection. La procédure prévue en matière de protection de la personnalité est applicable.
[3] Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif autre offrant un niveau de protection équivalent.
[4] Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions, sous réserve des entités visées à l'article 2, lettres b à d, pour lesquelles la validation relève de la compétence du Grand Conseil.
[5] Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les modalités de la participation financière aux coûts du dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.
[6] L'entité saisie du signalement informe les lanceurs d'alerte et les témoins de leurs droits, en particulier s'agissant des mécanismes de protection prévus par la présente loi. Le cas échéant,

l'entité saisie du signalement confirme à celle chargée de la protection le statut de lanceur d'alerte ou de témoin.

Art. 9 Obligations de l'employeur

[1] L'employeur met sur pied des procédures pour le signalement d'irrégularités et pour la protection des lanceurs d'alerte ainsi que des témoins.

[2] Il veille à ce que l'obligation de dénoncer au sens de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, soit respectée.

[3] Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.

[4] Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.

Les références à la loi genevoise ne sont que des exemples et le Canton de Fribourg peut, bien entendu, décider d'une procédure différente. Cette motion demande qu'une meilleure protection des lanceurs d'alerte au sein de l'ensemble des collectivités publiques soit garantie dans la loi par une large prise en considération des personnes protégées, notamment les fonctionnaires, les employés des collectivités publiques, les membres du pouvoir judiciaire, des exécutifs et des législatifs, notamment au niveau cantonal et communal (ch. 1 de la motion), par une garantie d'anonymité et de confidentialité du signalement et par la mise en place d'un organe de surveillance plus indépendant que le Conseil d'Etat (ch. 2 de la motion), par une précision du degré de protection accordé au lanceur d'alerte et aux obligations de l'employeur à cet effet, en particulier dans la protection effective du lanceur d'alerte dans sa démarche de whistleblowing et dans la formation de la hiérarchie et des personnes en matière de procédure de signalement et de protection des lanceurs d'alerte (ch. 3 de la motion).

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-308

Plan d'action cantonal phyto – Bandes herbeuses sur terres ouvertes : « Miroir aux alouettes » ou vraie mesure de réduction des risques ?

Auteur-e :	**Grandgirard Pierre-André**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**09.12.24**
Développement :	**09.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.12.24**

Dépôt

Le 5 décembre dernier, les agriculteurs fribourgeois ont reçu leurs décomptes finaux de paiements directs par le système d'information agricole GELAN et le secteur des paiements directs de l'Institut agricole de Grangeneuve.

Comprise dans les très (trop !) nombreuses contributions rémunérant les prestations des exploitants, la contribution du plan d'action cantonal phyto et plus particulièrement la mesure n° 6 *Bandes herbeuses sur terres ouvertes d'une largeur de 3 mètres au minimum le long des routes et des chemins ou intra-parcellaires* suscite la grogne des exploitants.

Après l'approbation par le Grand Conseil du décret y relatif, le 3 février 2022, et dès l'année 2022, la mesure demandant la mise en place et l'entretien de nombreuses bandes herbeuses sur terres ouvertes, a convaincu de nombreux exploitants par sa pertinence et son efficacité dans la réduction des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires.

Si pour les années 2022 et 2023, cette mesure a été rémunérée comme prévu, soit 2 francs par mètre linéaire, en 2024 son succès et le budget disponible vont « plomber » les efforts consentis en ne rétribuant que 33,53% de l'indemnité initialement prévue. Un vrai « miroir aux alouettes » avec lequel, une fois de plus, les familles paysannes concernées ont le sentiment d'avoir reçu de la poudre aux yeux !

Que va-t-il se passer dans ce contexte de frustration ? Une grande majorité des exploitants va supprimer ces bandes herbeuses par manque d'intérêt et ainsi éliminer une mesure simple et efficace du plan phytosanitaire.

Je précise avoir pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat à la question 2023-GC-318 *Plan Phyto, quels sont les montants encore à disposition ?* de mes collègues Gabriel Kolly et Lucas Dupré.

Avec ces considérations, je prie le Conseil d'Etat de répondre aux interrogations suivantes :

1. Selon le plan phytosanitaire, le coût de l'ensemble des mesures proposées s'élève à 8 610 000 francs pour la période 2022-2025, soit quatre années. Quelle part de ce budget a-t-elle déjà été utilisée après trois années ?
2. Les 7 mesures proposées par le Plan d'action cantonal phytosanitaire ont certainement recueilli un intérêt divers auprès des exploitants. Quels sont les montants alloués en détail aux différentes mesures en 2024 et en comparaison des années précédentes ?
3. Quelles mesures relatives au domaine non agricole ont-elles été mises en place et financées ?
4. Le désintérêt probable des exploitants lié à la réduction des subventions accordées va certainement mettre en péril le but initial du Plan Phyto, pour rappel, une réduction de 50% des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires d'ici 2027. Le Conseil d'Etat est-il conscient de ce risque qui fragilise l'essence même du Plan Phyto ?
5. Le Conseil d'Etat mesure-t-il le risque de perte de confiance et d'érosion de la crédibilité de l'Etat et de ses services envers les familles paysannes qui se voient soustraire des contributions promises et méritées pour des mesures appliquées sur le terrain durant l'année 2024 ?
6. Afin que les mesures initiées par le Plan Phyto puissent se pérenniser dans le temps, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il l'après 2025 et avec quel financement ?

Je remercie le Conseil d'Etat de sa diligence et de ses réponses à ces questions.

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-309

Quelle utilisation du fonds FORTA par le Canton de Fribourg ?

Auteur-e :	**Dorthe Sébastien, Zamofing Dominique**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**13.12.24**
Développement :	**13.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**13.12.24**

Dépôt

Dans sa réponse du 9 décembre 2024 à une question du conseiller national Nicolas Kolly, le Conseil fédéral a confirmé qu'il était déjà possible de solliciter des moyens issus du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) afin de financer des projets de contournement, notamment d'intérêt cantonal, lorsqu'ils sont intégrés dans les programmes d'agglomération et coordonnés avec les programmes de développement stratégique (PRODES) des routes et du rail. Cette réponse précise que la part fédérale de subventionnement peut varier entre 30 et 50 %.

Dès lors, nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Le Canton de Fribourg a-t-il déjà envisagé de soumettre une demande à la Confédération en vue d'obtenir un soutien financier du FORTA pour des projets de contournement d'intérêt cantonal, tels que la liaison Marly-Matran, ou d'autres infrastructures routières similaires situées en agglomération ?
2. Si le canton n'a pas entrepris de telles démarches, quelles en sont les raisons ?
3. Si le canton envisage de recourir à ces financements, a-t-il identifié une feuille de route pour l'intégration de ces projets dans les programmes d'agglomération et leur coordination avec PRODES afin de répondre aux critères fédéraux et ainsi bénéficier du subventionnement prévu ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-310

Injustice inadmissible et punition collective pour le Schoenberg

Auteur-e :	**Zurich Simon**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**13.12.24**
Développement :	**13.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**13.12.24**

Dépôt

Les TPF, la direction de l'établissement de la Villa Thérèse et le Service de l'enfance, des écoles et de la cohésion sociale de la Ville de Fribourg ont informé les parents des élèves de la Villa Thérèse que l'arrêt de bus Stadtberg serait supprimé « si aucune amélioration n'est visible d'ici aux vacances de Noël », une décision motivée par des « problèmes de comportement et d'incivilité de la part d'élèves de l'école » à cet arrêt de bus.

Je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Les directions compétentes, soit la DFAC et la DIME, ont-elles été informées de cette mesure drastique ? Quelle est leur appréciation de la situation ?
2. Dans la mesure où ce n'est pas le seul arrêt de bus où de tels actes sont constatés (p.ex. Charmettes ou St-Pierre pour ne prendre que la Ville de Fribourg), des suppressions sont-elles prévues à ces arrêts également ? Si non, pourquoi cette différence de traitement ?
3. Les signataires du courrier aux parents sont-ils ou sont-elles compétent-e-s pour décider de la suppression d'un arrêt de bus ?
4. L'arrêt de bus a-t-il été élargi depuis que les capacités de l'école ont été augmentées en 2003 ?
5. Est-il justifié de punir collectivement les élèves de l'école ainsi que les autres usagères et usagers de cet arrêt pour les actes d'un petit groupe d'élèves ? Quelle est la position de la DFAC par rapport aux punitions collectives ?
6. Comment les signataires de la lettre entendent-ils ou entendent-elles corriger l'injustice et l'inégalité de traitement qu'ils ou elles créent ainsi auprès des habitant-e-s du quartier et des enfants ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-311

Concurrence pour le secteur privé de Groupe E SA et de ses filiales

Auteur-e :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**16.12.24**
Développement :	**16.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**16.12.24**

Dépôt

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 ?

—

Dépôt d'un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-312
Economie fribourgeoise, quid des difficultés ?

Auteur-e :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**–**
Dépôt :	**16.12.24**
Développement :	**16.12.24**
Transmission au Conseil d'Etat :	**16.12.24**

Dépôt

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 ?

—

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-104

Schaffung eines präziseren gesetzlichen Rahmens für den Kiesabbau

Urheber:	**Kubski Grégoire / Kolly Gabriel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**25.04.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**25.04.2023**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre fordern, dass die Aufgabe der Überwachung von Kiesgruben dem Kanton übertragen wird, um eine Gleichbehandlung aller Ausbeutungen auf kantonaler Ebene zu gewährleisten. Sie sind nämlich der Ansicht, dass die derzeit geltenden Bestimmungen zur Überwachung von Materialausbeutungen schwer verständlich sind und dass dies zu Unsicherheiten bezüglich der Verantwortung des Kantons, der Oberämter und der Gemeinden führt. Sie weisen zudem darauf hin, dass die Überwachung solcher Standorte spezifische Kompetenzen erfordert, die für die Gemeinden schwer zugänglich sind, während der Kanton über das nötige Fachpersonal verfügt. Weil die Nutzung natürlicher Ressourcen zu zahlreichen Störungsereignissen führen kann, besteht nach Ansicht der Motionäre ein öffentliches Interesse an einer detaillierteren und klareren gesetzlichen Grundlage für den Materialabbau, einschliesslich der an bestimmten Standorten vorhandenen Anlagen für die Verwertung von Inertstoffen.

Insbesondere fordern die Motionäre die Schaffung einer spezifischen Rechtsgrundlage für Kiesgruben und Materialverwertungen, deren Überwachung für alle Standorte in die alleinige Zuständigkeit des Kantons fallen soll. Weiter geht es um Qualitätskriterien für das Auffüllmaterial und die Einführung von Strafbestimmungen mit abschreckender Wirkung.

II. Antwort des Staatsrats

1. Geltender rechtlicher Rahmen

Der Betrieb einer Abbaustelle wird über eine Baubewilligung, die vom Oberamt ausgestellt wird, und eine Abbaubewilligung nach Artikel 155 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), die von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) ausgestellt wird, bewilligt.

So gilt nach den Artikeln 165 und 167 RPBG:

- Die Gemeindebehörde überwacht die Befolgung des Gesetzes, der Reglemente, der Pläne und der Bewilligungsbedingungen. Bei widerrechtlichen Arbeiten informiert sie die Oberamtsperson (Art. 165 Abs. 1 RPBG).
- Die Organe, die im Bewilligungsverfahren ein Gutachten abgeben mussten, haben ebenfalls die Möglichkeit, diese Aufsicht auszuüben; gegebenenfalls verlangen sie das Einschreiten der Gemeinde oder der Oberamtsperson (Art. 165 Abs. 2 RPBG).

> Bei nicht konformen Arbeiten kann die Oberamtsperson von Amtes wegen oder auf Antrag die vollständige oder teilweise Einstellung der Arbeiten anordnen.

Zusätzlich zu den Aufgaben, die dem Kanton bei der Prüfung der Planungs-, Baubewilligungs- und Instandstellungsdossiers im Zusammenhang mit dem Materialabbau zukommen, ist seit 2010 im RPBG eine verstärkte Kontrolle der Materialabbaustellen verankert. Konkret ist eine doppelte Überwachung der Materialausbeutung durch den Kanton vorgesehen, und zwar über:

> einen jährlichen Bericht (Art. 162 RPBG);
> die fünfjährliche Erneuerung der Abbaubewilligung gemäss Artikel 155 RPBG, einschliesslich einer Neubewertung der Höhe der zugunsten der RIMU hinterlegten finanziellen Sicherheiten (Art. 158 RPBG).

Die Qualität der für die Auffüllung zulässigen Materialien ist in der Bundesverordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) festgelegt.

Die Anlagen zur Wiederverwertung (Sortieren, Brechen von Material) von mineralischen Materialien bedürfen einer Bewilligung der RIMU im Sinne von Artikel 17 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG).

Bezüglich allfälliger strafrechtlicher Sanktionen, die von den Oberämtern zu verhängen sind, gilt Artikel 173 RPBG. Insbesondere ist zu beachten, dass nach Absatz 1 Bst. c dieser Bestimmung mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft wird, wer den Bedingungen der Abbaubewilligung zuwiderhandelt.

2. Aktueller Stand der Aufsicht über die Materialabbaustellen

Im Kanton sind rund 50 Materialabbaustellen in Betrieb, darunter Kiesgruben, Steinbrüche und Deponien des Typs A oder B gemäss VVEA. Verwertungsaktivitäten betreffen nur eine begrenzte Anzahl von Materialabbaustellen und finden überwiegend an dedizierten Standorten statt.

Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) ist für die im RPBG vorgesehene doppelte Überwachung der Abbaustandorte zuständig. Einerseits koordiniert es die Erneuerung der Abbaubewilligungen mit den betroffenen Ämtern, insbesondere mit dem Amt für Umwelt (AfU) und dem Amt für Wald und Natur (WNA). Andererseits stellt es sicher, dass die Betreiber den jährlichen Bericht einreichen, den es bei Bedarf dem WNA, Sektion Natur und Landschaft, und dem AfU, Sektion Abfall und Altlasten, unterbreitet.

Stand heute umfasst die Überwachung durch das BRPA und die spezialisierten Ämter keine systematischen Besichtigungen der aktiven Standorte. Das BRPA, das AfU und das WNA führen nur punktuell Ortsbegehungen durch, beispielsweise auf Antrag des Betreibers oder der Gemeinde oder infolge einer Anzeige. Das BRPA und das AfU berichten, dass solche Kontrollen selten sind, während das WNA festhält, dass es häufig zu Situationen kommt, die ein Eingreifen des WNA erfordern.

Das AfU führt unabhängig davon Kontrollen von Verwertungsanlagen durch.

3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat räumt ein, dass die im Rahmen der Überwachung der Materialabbaustellen durchzuführenden Kontrollen komplex sind und zahlreiche Fachbereiche betreffen. Er stellt fest, dass das derzeitige System verbessert werden kann. Er weist gleichzeitig darauf hin, dass die

Hauptverantwortung für die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften und der Bewilligungsbedingungen bei den Gemeinden liegt. Eine Verstärkung der Stichprobenkontrollen durch die kantonalen Behörden käme daher einer Beschneidung der Gemeindekompetenzen gleich.

Kurzfristig sind Massnahmen in begrenztem Umfang denkbar (Koordination mit den betroffenen Gemeinden, systematische Begehung der Anlagen bei Erneuerung der Abbaubewilligung). Eine Überwachung, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen hinausgeht, ist jedoch für die betroffenen Ämter mit den derzeit zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen nicht denkbar, insbesondere wenn diese Überwachung eine regelmässige Begehung der Standorte umfassen soll, weil eine Überwachung mit zweijährlichen Begehungen jeder einzelnen Materialabbaustelle mehrere zusätzliche Vollzeitäquivalente (VZÄ) erforderte. Zu einer solchen Überwachung gehörte auch die Überwachung des Grundwassers, die Kontrolle des Auffüllmaterials, die Überwachung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen sowie der Einhaltung der Auflagen für Waldflächen und aller anderen in den Bewilligungen festgelegten Auflagen.

Der Staatsrat schlägt vor, die durch diese neue Überwachung verursachten Kosten über eine vom Betreiber zu entrichtende Gebühr zu decken. Um kleinere Betriebe nicht zu benachteiligen, müsste der Gebührentarif gestaffelt werden, z. B. nach Betriebsgrösse oder abgebauter Menge.

Der Staatsrat anerkennt, dass die von den Motionären vorgeschlagene Lösung den Vorteil hat, die Kontrolle der Materialabbaustellen zu zentralisieren und eine verstärkte Überwachung dieser Tätigkeiten zu ermöglichen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Umwelt- und Naturschutzes. Es ist daher gerechtfertigt, die Gesetzgebung durch eine Anpassung des RPBG zu ändern, wobei der Staatsrat erneut darauf hinweist, dass damit eine Übertragung von Zuständigkeiten von den Gemeinden auf den Staat verbunden ist.

In Bezug auf strafrechtliche Sanktionen erinnert der Staatsrat daran, dass es in der aktuellen Gesetzgebung entsprechende Bestimmungen gibt. Allerdings hat die Anwendung dieser Bestimmungen in sehr vielen Fällen nicht die erwünschte Anreizwirkung.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-104

Création d'un cadre légal plus précis pour l'exploitation des gravières

Auteurs :	**Kubski Grégoire / Kolly Gabriel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**25.04.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**25.04.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Résumé de la motion

Les motionnaires demandent que la tâche de la surveillance des sites de gravière soit donnée au canton, afin de garantir une égalité de traitement pour toutes les exploitations à l'échelle cantonale. Ils considèrent en effet que les actuelles dispositions applicables en matière de suivi des exploitations de matériaux sont difficilement lisibles et que cela entraine de réelles incertitudes quant à la responsabilité du canton, des préfectures et des communes. Ils rappellent que la surveillance de tels sites demande des compétences spécifiques difficilement accessibles pour les communes alors que le canton dispose de spécialistes. Dans la mesure où l'exploitation de ressources naturelles peut causer de nombreux dérangements, il existe selon les motionnaires un intérêt public à disposer d'une base légale plus détaillée et claire encadrant l'extraction de matériaux, y compris les installations de recyclage de matériaux inertes présentes sur certains sites.

En particulier, les motionnaires demandent la création d'une base légale spécifique aux gravières et au recyclage de matériaux dont la surveillance, applicable à toutes les exploitations, relèverait de la compétence exclusive du canton. Il est question également de critères de qualité pour les matériaux remblayés et de la mise en place d'un régime de sanctions avec un véritable effet dissuasif.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Cadre légal actuel

L'exploitation d'un site d'extraction est autorisée par le biais d'un permis de construire, délivré par la préfecture, et d'une autorisation d'exploitation selon l'article 155 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), délivrée par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

Ainsi, en vertu des articles 165 et 167 LATeC :

> l'autorité communale veille au respect de la loi, des règlements, des plans et des conditions du permis. En cas de travaux non conformes, elle en informe le préfet (art. 165 al. 1 LATeC) ;
> les organes qui ont été appelés à donner un préavis ont aussi la faculté d'exercer cette surveillance ; le cas échéant, ils requièrent l'intervention de la commune ou du préfet (art. 165 al. 2 LATeC) ;
> en cas de travaux non conformes, il revient au préfet d'ordonner, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux.

En sus des tâches qui incombent au canton en matière d'examen des dossiers d'aménagement, de permis de construire et de remise en état relatifs à l'extraction des matériaux, un contrôle renforcé des sites d'exploitation est inscrit depuis 2010 dans la LATeC. Est ainsi prévu un double suivi des exploitations de matériaux par le canton :

> un rapport annuel (art. 162 LATeC) ;
> le renouvellement de l'autorisation d'exploitation selon l'article 155 LATeC, tous les cinq ans, incluant une réévaluation du montant des garanties financières déposées en faveur de la DIME (art. 158 LATeC).

La qualité des matériaux admissibles pour le remblayage est définie dans l'ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED).

Les installations de recyclage de matériaux minéraux (tri, concassage) sont soumises à autorisation d'exploiter au sens de l'article 17 al. 1 de la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD) délivrées par la DIME.

S'agissant des éventuelles sanctions pénales à prononcer par les préfectures, les dispositions de l'article 173 LATeC sont applicables. A relever en particulier que l'alinéa 1 let. c de cette disposition prévoit que la personne qui contrevient aux conditions d'une autorisation d'exploitation est passible d'une amende jusqu'à 50 000 francs.

2. Situation actuelle du suivi des exploitations de matériaux

Une cinquantaine de sites d'exploitation de matériaux, incluant les gravières, les carrières et les décharges de types A et B selon l'OLED, est en activité dans le canton. Les activités de recyclage ne concernent qu'un nombre limité de sites d'exploitation de matériaux et se font majoritairement sur des sites dédiés.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) est en charge du double suivi des sites d'exploitation prévu par la LATeC. D'une part, il coordonne le renouvellement de l'autorisation d'exploitation avec les services concernés, en particulier le Service de l'environnement (SEn) et le Service des forêts et de la nature (SFN). D'autre part, il veille à la transmission du rapport annuel par les exploitants, qu'il soumet, au besoin, au SFN, section Nature et paysage, et au SEn, section Gestion des déchets.

A ce jour, le suivi effectué par le SeCA et les services spécialisés n'inclut pas de visite systématique des sites en activité. Le SeCA, le SEn et le SFN ne procèdent à des visions locales que de manière ponctuelle, par exemple à la demande de l'exploitant ou de la commune, ou lors d'une dénonciation. Le SeCA et le SEn constatent pour leur part que de tels contrôles sont rares, à l'inverse du SFN, qui observe que les situations nécessitant une intervention de sa part sont fréquentes.

Les installations de recyclage de matériaux minéraux font l'objet de contrôles indépendants conduits par le SEn.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît que les contrôles à effectuer dans le cadre du suivi des sites d'exploitation de matériaux sont complexes et touchent à de nombreux domaines spécialisés. Il relève que le système actuel est perfectible. Il constate toutefois que la première responsabilité du contrôle du respect de la législation et des conditions des permis incombe aux communes. Un

renforcement des contrôles spontanés par les services cantonaux reviendrait ainsi à réduire les compétences communales.

Des mesures d'ampleur limitée peuvent être envisagées à court terme (coordination avec les communes concernées, visite systématique des sites d'exploitation lors du renouvellement de l'autorisation d'exploitation). Néanmoins, le Conseil d'Etat constate qu'actuellement, les ressources en personnel disponibles ne permettent pas aux services concernés d'envisager un suivi allant au-delà des contrôles prévus dans la législation actuelle, notamment si ce suivi doit inclure une visite régulière des sites. Les ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre d'un suivi qui comprendrait des visites bisannuelles de chaque site d'exploitation peuvent être conséquentes (plusieurs équivalents plein-temps [EPT]). Une telle surveillance inclurait une surveillance relative au suivi des eaux souterraines, au contrôle des matériaux de remblai, au suivi des mesures de compensation écologiques, au respect des conditions fixées pour l'aire forestière ainsi qu'à toutes les autres conditions fixées dans les autorisations délivrées.

Le Conseil d'Etat propose que les coûts engendrés par ce nouveau suivi soient couverts par le prélèvement d'un émolument versé par l'exploitant. Afin de ne pas prétériter les exploitations de petite taille, il conviendrait de moduler le tarif des émoluments, par exemple selon la taille de l'exploitation ou des volumes exploités.

Le Conseil d'Etat reconnait que la solution proposée par les motionnaires présente l'avantage de centraliser le contrôle des sites d'exploitation de matériaux et permet de renforcer la surveillance de ces activités, notamment sous l'angle de la protection de l'environnement et de la nature. Il se justifie par conséquent de modifier la législation par le biais d'une adaptation de la LATeC, tout en relevant le transfert de compétences des communes à l'Etat qu'elle engendrera.

En ce qui concerne le régime de sanctions, le Conseil d'Etat rappelle que des dispositions existent dans la législation actuelle. Il est néanmoins constaté que très souvent, l'application de ces dispositions n'engendre pas les effets incitatifs voulus.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2023-GC-287
Schaffung eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen

Urheber/in:	**Galley Liliane / Michellod Savio**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**21**
Einreichung:	**24.11.2023**
Begründung:	**24.11.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**24.11.2023**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Zusammenfassung der Motion

In der am 24. November 2023 eingereichten und begründeten Motion wird der Staatsrat aufgefordert, ein Rahmengesetz zum Sozialwesen zu entwerfen und dem Grossen Rat vorzulegen. Das Rahmengesetz soll insbesondere das Monitoring der sozialen Gegebenheiten, die Problemprävention, die Harmonisierung und Finanzierung der Leistungen, die Organisation und Koordination des Dispositivs sowie die Zugänglichkeit der Leistungen regeln.

Die aktuellen Rechtsgrundlagen des Kantons Freiburg im Sozialbereich entsprechen nicht mehr den sich verändernden Realitäten. Das Sozialhilfegesetz erweist sich auch nach Revision als unzureichendes Instrument zur Abdeckung der Vielfalt, des Umfangs und der Modularität des kantonalen Sozialhilfedispositivs, da es weiterhin auf die materielle und persönliche Hilfe ausgerichtet ist. Die sozialen Probleme werden sich in naher Zukunft voraussichtlich weiter verschärfen und an Komplexität gewinnen; die Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen, wie es im letzten Bericht über die Armut als Möglichkeit genannt wurde, muss deshalb unverzüglich in Angriff genommen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Wie von der Motionärin und vom Motionär erwähnt, hat der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg (Bericht 2023-DSAS-76, am 21. Dezember 2023 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen) die Entwicklungen der sozialen Situation und des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut hervorgehoben. Die Komplexität dieser Entwicklungen sowie die Grenzen des Dispositivs werden häufig thematisiert, so auch in der Schlussfolgerung des Berichts über die kantonale Familienpolitik (Bericht 2023-DSAS-6, am 21. Dezember 2023 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen). Der Staatsrat ist sich des Handlungsbedarfs also durchaus bewusst. Zudem verstärkte die Gesundheitskrise die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Partnerinnen und Partnern des Sozialwesens auszubauen. Es ist deshalb wichtig, den Mehrwert, der infolge der Annäherung aufgrund der Krise entstanden ist, zu erhalten und zu steigern.

Die Motionärin und der Motionär fordern eine neue Gesetzesgrundlage zur Regelung des Monitorings der sozialen Gegebenheiten, der Prävention, der Zugänglichkeit von Leistungen oder auch der Koordination. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Fragen mit den laufenden Arbeiten bereits mehrfach beantwortet wurden.

Die Frage des Monitorings der sozialen Gegebenheiten wird derzeit vom Trägerverein des Projekts zur Schaffung einer dauerhaften Struktur zur Beobachtung und Dokumentation der sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg behandelt. Die Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) in Freiburg hat die Überlegungen zur Relevanz und Machbarkeit einer solchen Struktur in Zusammenarbeit mit den Fachpersonen der Sozialarbeit, der öffentlichen Verwaltung und den Betroffenen des Kantons Freiburg angestossen. Der Verein wurde im November 2023 gegründet, und mit seinen Arbeiten kann namentlich untersucht werden, ob eine solche Struktur notwendig ist. Auch die Erfahrungen aus anderen Kantonen lassen derzeit nicht erkennen, welchen Mehrwert es für die Prävention und Bekämpfung sozialer Probleme hat, wenn neben den bereits vorhandenen Forschungs- und Analyseinstrumenten zusätzliche Beobachtungs- und Dokumentationsstellen eingerichtet werden. Beim jetzigen Stand der Dinge wäre es also verfrüht, ein solches Projekt zu lancieren.

Die Prävention sowie die Zugänglichkeit von Leistungen werden im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes behandelt. Dank der Reform werden die Prävention und die persönliche Hilfe gestärkt, und die Massnahmen zur Eingliederung und Ausbildung der Begünstigten werden verbessert. Das Dispositiv wird mit der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien und der Einrichtung von Familienschaltern ab 2026, welche die Personen begleiten und einen besseren Zugang zu den Leistungen gewährleisten, erweitert.

In Bezug auf die Koordination muss die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Dienststellen des Staates, aber auch mit den Gemeinden und privaten Akteurinnen und Akteuren gefestigt werden. Der Staatsrat bezweifelt jedoch, dass der derzeit geltende Rechtsrahmen die Zusammenarbeit hemmt, oder dass die Einführung eines neuen Gesetzes eine bessere Koordination ermöglichen würde. Die vielfältigen sozioökonomischen Veränderungen von heute erfordern eine grosse Anpassungsfähigkeit; so ist auch eine Anpassung und Stärkung der Koordination, insbesondere zwischen Staat und Gemeinden, erforderlich. Die Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen müssen jedoch noch weiter erprobt werden, bevor überhaupt eine Regulierung des Sozialwesens erfolgen kann.

Angesichts dieser Feststellungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung einer neuen Gesetzesgrundlage nicht notwendig oder zumindest verfrüht ist. Er verpflichtet sich, die Entwicklung des Sozialhilfedispositivs wie auch die Entwicklung der sozialen Probleme weiter zu verfolgen. Obwohl der Staatsrat in seinem Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton gewisse Schwierigkeiten innerhalb des Sozialhilfedispositivs und die Notwendigkeit einer Debatte über die aufgetretenen Hürden angeführt hat, ist er der Ansicht, dass zuerst die Ergebnisse der laufenden Projekte, Überlegungen und Reformen abgewartet und analysiert werden müssen, bevor eine umfangreiche und langwierige Gesetzgebungsarbeit in Angriff genommen werden kann. Diese Vorgehensweise ermöglicht es bereits heute, angemessene und pragmatische Lösungen für die festgestellten Probleme zu finden.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat deshalb vor, die Motion abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-287
Création d'une loi-cadre de l'action sociale

Auteur-e-s :	**Galley Liliane / Michellod Savio**
Nombre de cosignataires :	**21**
Dépôt :	**24.11.2023**
Développement :	**24.11.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**24.11.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 novembre 2023, il est demandé au Conseil d'Etat de préparer et de soumettre au Grand Conseil un projet de loi-cadre de l'action sociale réglant notamment les questions de monitorage des réalités sociales, de prévention des problématiques, d'harmonisation et de financement des prestations, d'organisation et de coordination du dispositif ainsi que d'accessibilité des prestations.

Les bases légales régissant actuellement les questions sociales dans le canton de Fribourg ne sont plus adaptées à l'évolution des réalités. La loi sur l'aide sociale, même révisée, s'avère un instrument insuffisant pour couvrir la diversité, l'ampleur et la modularité du dispositif cantonal d'action sociale car elle reste axée sur le secteur de l'aide sociale, qu'elle soit matérielle ou personnelle. Sachant que les problématiques sociales vont probablement continuer à s'aggraver et à se complexifier dans un futur proche, l'élaboration d'une loi-cadre de l'action sociale, telle que mentionnée comme piste dans le dernier rapport sur la pauvreté, est un chantier à prendre en main sans attendre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme indiqué par les motionnaires, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton (rapport 2023-DSAS-76 dont le Grand Conseil a pris acte le 21 décembre 2023) a mis en évidence les évolutions des réalités sociales et celles du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. La complexité de ces évolutions est souvent relevée ainsi que les limites de l'action du dispositif. Ce constat apparaît également dans la conclusion du rapport sur la politique familiale dans le canton (rapport 2023-DSAS-6 dont le Grand Conseil a pris acte le 21 décembre 2023). Le Conseil d'Etat est donc tout à fait conscient de la nécessité d'agir. La crise sanitaire a également exacerbé le besoin d'intensifier la collaboration et la coordination entre les différents partenaires de l'action sociale publics comme privés. Il est important de maintenir la plus-value du rapprochement induit par cette crise et de l'améliorer.

Les motionnaires demandent une nouvelle base légale afin de régler les questions de monitorage des réalités sociales, de prévention des problématiques, d'accessibilité des prestations ou encore de coordination. Le Conseil d'Etat est d'avis que plusieurs réponses sont déjà apportées à ces questions grâce aux différents travaux en cours.

La question du monitorage des réalités sociales est actuellement traitée par l'association porteuse du projet de création d'une structure pérenne d'observation et de documentation des réalités sociales dans le canton de Fribourg. La HETS Fribourg est à l'initiative de cette réflexion sur la pertinence et la faisabilité d'une telle structure, en coopération avec les professionnelles et professionnels du travail social, l'administration publique et les personnes concernées du canton de Fribourg. L'association a été créée en novembre 2023 et ses travaux permettront notamment d'investiguer la nécessité d'une telle structure. Les expériences d'autres cantons ne permettent pas non plus pour l'heure d'affirmer la plus-value pour la prévention et la lutte contre les problématiques sociales d'instituer des lieux d'observation et de documentation supplémentaires aux outils de recherche et d'analyse déjà existants. En l'état, il serait donc prématuré de lancer un tel projet.

La question de la prévention des problématiques et de l'accessibilité des prestations est pour sa part traitée dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale. Grâce à la réforme, la prévention et l'aide personnelle sont renforcées, les mesures destinées à l'insertion et la formation des bénéficiaires sont améliorées. L'introduction dès 2026 des prestations complémentaires pour les familles permettra de compléter les solutions apportées à la population avec la mise en place de guichets familles qui accompagneront les personnes et assureront une meilleure accessibilité aux prestations.

Enfin, en ce qui concerne la coordination, les collaborations entre les différents services de l'Etat impliqués, entre eux mais aussi avec les communes et les acteurs privés, méritent sans doute d'être renforcées. Mais le Conseil d'Etat n'est ni convaincu que le cadre légal et réglementaire actuellement en vigueur entrave ces collaborations ni que l'introduction d'une nouvelle loi permettrait d'améliorer la coordination. Les multiples transformations socioéconomiques actuelles exigent de gros efforts d'adaptations qui nécessitent aussi un ajustement et un renforcement des coordinations, notamment entre l'Etat et les communes. Mais il y a lieu d'expérimenter encore les voies pour relever ces défis avant même de formuler une régulation de l'action sociale.

Au vu de ces constats, le Conseil d'Etat est d'avis qu'instaurer une nouvelle base légale n'est pas nécessaire ou tout du moins prématuré. Il s'engage à continuer à suivre l'évolution du dispositif d'action sociale comme celle des problématiques sociales. Il a certes lui-même mentionné dans son rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton certaines difficultés rencontrées au sein du dispositif d'action sociale et la nécessité de lancer le débat sur les écueils rencontrés, mais il estime qu'il faut d'abord connaître et analyser les résultats des travaux, des réflexions et des modifications en cours avant de commencer un chantier législatif de grande ampleur et de longue durée. Il propose de poursuivre les efforts et d'apporter les améliorations possibles dans le cadre légal actuel. Cette manière de procéder permet déjà aujourd'hui d'apporter des réponses appropriées et pragmatiques aux problèmes constatés.

III. Conclusion

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-316

Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten

Urheberinnen:	**Mäder-Brülhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**20.12.2023**
Begründung:	**20.12.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.12.2023**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 20. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossrätinnen Bernadette Mäder-Brülhart und Regula Hayoz Helfer den Staatsrat, das Gesetz über die obligatorische Schule mit einem Artikel 6a zu ergänzen.[1]

Laut den Motionärinnen steigt die Anzahl Kinder, die beim Kindergarteneintritt die Unterrichtssprache nicht sprechen, laufend, was nicht nur die Kinder selbst belastet, sondern auch seitens Lehrpersonen ein Mehraufwand bedeutet. Die Motionärinnen befürchten, dass sich die Sprachdefizite während der gesamten Schulzeit dieser Schülerinnen und Schüler oder sogar darüber hinaus fortsetzen könnten. Sie erinnern daran, dass Bund und Kantone das Ziel verfolgen, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen, und heben hervor, dass eine frühe Sprachförderung mithilft, dieses ambitionierte Ziel zu erreichen.

Die Motionärinnen gehen auf die Strategie des Staates Freiburg ein, die bis anhin den frühen Spracherwerb fördert, ihn aber nicht zur Pflicht macht. Mit Verweis auf eine frühere Antwort des Staatsrats[2] ziehen sie eine negative Bilanz dieser nicht verpflichtenden Strategie; die Situation habe sich weiterhin verschlechtert und sei so nicht länger tolerierbar. Sie fügen an, dass einige Gemeinden bereits reagiert haben, und dass es eine Änderung der Gesetzesgrundlagen braucht, damit die Gemeinden ihre Pläne umfassend umsetzen können.

Die Motionärinnen weisen darauf hin, dass in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und Luzern ein Obligatorium für ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besteht, das zu guten Ergebnissen führt und die Schulen entlastet. Die Grossrätinnen stellen fest, dass fast alle Gemeinden Tagesbetreuungseinrichtungen kennen, die für die Umsetzung dieses Obligatoriums prädestiniert wären, wobei eine gezielte Schulung des Personals zu prüfen wäre.

Die Motionärinnen fordern, das Gesetz über die obligatorische Schule wie folgt zu ändern:

> ***Art. 6a (neu), Abs. 1-3 «Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung»***
>
> *[1] Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Kenntnisse der Unterrichtssprache Deutsch oder Französisch, so haben dessen erziehungsberechtigte Personen ihr Kind während einem Jahr an*

[1] SGF 411.0.1
[2] 2017-DSAS-79

zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

[2] Die Direktion sorgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinde und mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf. Die Gemeinde informiert und unterstützt die erziehungsberechtigten Personen und sichert in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden die Qualität des Förderangebots.

[3] Nötigenfalls verfügt die Direktion in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.

II. Antwort des Staatsrats

Hintergrund - Definitionen

Die Frühförderung umfasst sämtliche Massnahmen, die darauf abzielen, die Kinder in ihren emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen zu fördern und zu unterstützen. Die Frühförderung ist ein politisches Querschnittsthema auf Bundes- wie auch Kantonsebene und umfasst sowohl Kinder- und Jugendpolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Integrationspolitik. Der Begriff der Frühförderung wird vom Kanton Freiburg in seiner Strategie für die frühe Kindheit[3] aufgegriffen. Frühförderung bezeichnet somit das Bestreben, «Rahmenbedingungen zu schaffen, die jedem Kind gerechte Chancen bieten» (S. 5), d. h. universell und nicht selektiv. Die frühe *Sprachförderung* ist ein Teilbereich dieses ganzheitlichen Ansatzes und bezeichnet alle Projekte und Massnahmen, die den Spracherwerb fördern sollen. Die Förderung der *Unterrichtssprache*, den von den Motionärinnen verwendete Begriff, ist eine Unterkategorie der frühen Sprachförderung, die sich von der Valorisierung der Herkunftssprache unterscheidet[4].

Laut einer Studie, die im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2022 durchgeführt wurde[5], liegt der Anteil der 0- bis 4-Jährigen im Kanton Freiburg, welche die Lokalsprache nicht sprechen, im interkantonalen Vergleich bei weniger als einem von sechs Kindern, und damit unter dem Schweizer Durchschnitt[6].

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die im ersten obligatorischen Schuljahr (1H) angemeldet sind, unterliegt leichten jährlichen Schwankungen und beträgt zwischen 3500 und 3800. So lässt sich die Anzahl Kinder, die jährlich von der in der Motion beschriebenen Massnahme betroffen sind, auf 500 bis 550 schätzen.

---

[3] *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg* (in Vernehmlassung bis September 2024). Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD, 2024).

[4] 2017-DSAS-79 (*op. cit.*).

[5] Franziska Vogt, Susanne Stern und Laurent Filletaz (2022). *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz.* Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infras, Université de Genève. Tabelle 11, S. 182.

[6] Diese Punktschätzungen (14,5 % in Freiburg; 28,6 % in Basel-Stadt; Schweizer Durchschnitt: 17,9 %) stützen sich für das Jahr 2019 auf die Strukturerhebung (SE) des Bundesamts für Statistik (BFS). Der Anteil Fremdsprachiger in einer Population ist schwierig zu berechnen, da es keine eindeutige statistische Definition des Konzepts *Fremdsprachigkeit* gibt (die SE unterscheidet zwischen Hauptsprache und zu Hause gesprochener Sprache). Weil die SE ausserdem eine Stichprobenerhebung ist, enthalten die Punktschätzungen des genannten Berichts keinen Hinweis auf das statistische Konfidenzintervall.

Wie die Motionärinnen darlegen, ist die Frühförderung räumlich in den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen angesiedelt. Der Staat Freiburg unterscheidet zwischen Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ), wie z. B. Kinderkrippen, und Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ), wie z. B. Spielgruppen. EÖZ sind speziell auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgelegt, während BÖZ eher auf die Sozialisierung ausgerichtet sind und sich daher für die frühe Sprachförderung eignen.[7]

Frühförderung in Freiburg

1.1. Kantonale Integrationsprogramme (KIP)

Im Kanton Freiburg zeigt sich das Interesse an der Frühförderung seit 2014 durch die Umsetzung Kantonaler Integrationsprogramme (KIP).

Konkret haben die aufeinanderfolgenden KIP[8] zu einem Ausbau der Betreuungseinrichtungen geführt, zu einer stärkeren Unterstützung von Familien, zur Entwicklung von Massnahmenprogrammen für alle Kinder sowie von Programmen, die sich speziell an Personen mit Migrationshintergrund richten.

Diese Programme schufen die Grundlage für Projekte, wie die Vereinbarung zwischen dem Verein Familienbegleitung und dem Staat, die eine individuelle Begleitung von Familien sowie Dienstleistungen für die frühe Sprachförderung umfasst. Gleichermassen fördert die interkulturelle Bibliothek *LivrEchange* – im Rahmen der KIP Partnerin des Kantons – das Lesen in mehreren Sprachen und stärkt mit einer mobilen Bibliothek und Workshops den sozialen Zusammenhalt. Schliesslich unterstützt der Kanton Betreuungseinrichtungen, die den Erwerb der Lokalsprache mit Sozialisierung verbinden, indem sie den Eltern Sprachkurse anbieten, während sich ihre Kinder durch Sprachimmersion integrieren.

1.2. Strategie für die frühe Kindheit

Im Juni 2024 stellte der Staatsrat seine Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg vor, die den Begriff Frühförderung lancierte.[9] Ziel ist es, Massnahmen, familienergänzende Betreuungseinrichtungen und Frühförderungsprogramme auf alle Regionen des Kantons auszudehnen und sie nachhaltig zu verankern. Weiter ist vorgesehen, dass der Kanton Gelder zur Stärkung bestehender Strukturen bereitstellt.[10]

Die Strategie anerkennt auch die Bedeutung des Erwerbs der Lokalsprache als Teil einer umfassenderen Sozialisierung. Sie fördert die «Unterstützung für Projekte der frühen Sprachförderung (Herkunfts- und offizielle Sprachen)» (Massnahme 2.11, S. 25). Der Erwerb der Lokalsprache geht somit mit der Aufwertung der Herkunftssprache einher.

1.3. Gemeindeprojekte

Viele Gemeindeinitiativen gehen in dieselbe Richtung. Die Stadt Freiburg beispielsweise verfügt über ein kommunales Integrationsprogramm, das mit den strategischen Zielen des KIP 3 übereinstimmt. Mehrere Gemeinden subventionieren Sprachkurse, Einführungskurse oder Konversationsworkshops, manchmal in Partnerschaft mit lokalen Vereinen (darunter *Lire et Ecrire*, frauenraum, *ouverTür* oder *Passerelles*).

---

[7] Pointet, Abram und Joël Chételat (2024). *Bedarf und prospektive Entwicklung der Tagesbetreuungsplätze für Kinder im Kanton Freiburg*. Microgis.

[8] KIP 1 deckt den Zeitraum 2014-2017 ab, KIP 2 den Zeitraum 2018–2021, KIP 2bis den Zeitraum 2022–2023 und KIP 3 den Zeitraum 2024–2027.

[9] *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg* (*op. cit.*).

[10] Die prioritären Massnahmen umfassen die Schaffung einer Stelle für eine Koordinatorin oder einen Koordinator für 135 000 Franken sowie einen Betrag für den Ausbau und die Sicherung der Angebote, der schrittweise von 20 000 Franken im Jahr 2025 auf 200 000 Franken ab 2029 erhöht wird.

1.4. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Motion

Die Motionärinnen wollen das Massnahmenpaket zur Frühförderung um eine Verpflichtung erweitern, wonach Kinder, die über unzureichende Kenntnisse ihrer künftigen Unterrichtssprache verfügen, während einem Jahr an zwei Halbtagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen müssen. Der Staatsrat bezieht die folgenden Elemente in seine Überlegungen ein.

> Rechtliche Kohärenz

Die Motion zielt auf eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG)[11] ab. Nach diesem Gesetz beginnt die Schulpflicht im Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1), «wenn das Kind am 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat» (Art. 6 Abs. 1). Das Alter wurde durch das Gesetz vom 5. September 2008 (ASF 2008_092) herabgesetzt. Durch die Herabsenkung des Schuleintrittsalters soll die Integration und Sozialisierung aller Schülerinnen und Schüler in den ersten beiden Kindergartenjahren (1H und 2H) erreicht werden. Mit der Verankerung einer obligatorischen frühen Sprachförderung im SchG deutet die Motion an, das Alter bei der Festlegung der Schulpflicht müsse erneut nach unten angepasst werden. Darüber hinaus würde der vorgeschlagene Artikel die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) beauftragen, die Massnahmenumsetzung zu koordinieren; die BKAD hat jedoch im Vorschulbereich keinerlei Zuständigkeiten.

Im Kanton Freiburg wird die Frühförderung durch das Jugendgesetz (JuG)[12] und das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)[13] geregelt. Gemäss Subsidiaritätsprinzip wird den Gemeinden bei der Verwaltung dieses Bereichs grossen Spielraum gelassen.[14]

> Strategische Ausrichtung

Derzeit ist der Ansatz des Kantons Freiburg in Bezug auf die Frühförderung anreizorientiert (d. h. nicht obligatorisch). Dadurch nähert er sich dem Ansatz der Nachbarkantone an[15], was für Harmonie in der Region sorgt. Daher tendiert die Vision in Richtung Universalismus, wie es in der oben vorgestellten Strategie[16] heisst: «Aus Sicht einer inklusiven Gesellschaft soll die Politik der frühen Kindheit folglich allgemeine Angebote und Leistungen begünstigen und dafür sorgen, dass sie für alle zugänglich sind.»

Mit der Unterstützung der Strategie für die frühe Kindheit folgt der Kanton Freiburg konsequent den wissenschaftlichen Empfehlungen, wonach der selektive Weg eine Trennlinie zwischen den Schülerinnen und Schülern, deren Kompetenzen als ausreichend erachtet werden, und den anderen schafft. So heisst es im oben zitierten Bericht der Universität Genf[17], dass «der selektive Zugang nicht der richtige Weg sein [kann], da dabei auf bestimmte Gruppen fokussiert wird und andere, die ebenfalls ein solches Förderangebot benötigen, unbeachtet bleiben, was Ungerechtigkeiten schafft»,

[11] SGF 411.0.1 *(op. cit.)*.
[12] SGF 835.5
[13] SGF 835.1
[14] Die Motionärinnen nehmen den Kanton Luzern als Beispiel. Im Kanton Luzern *können* die Gemeinden zur frühen Sprachförderung verpflichten (müssen aber nicht) (§ 55a, Abs. 2 VBG).
[15] Im Kanton Bern ist die Frühförderung anreizorientiert (siehe oben). Im Kanton Waadt betrifft das Obligatorium Kinder erst ab dem Schuleintritt. *Frühe Sprachförderung in der Schweiz - Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25.9.2018*, S. 14).
[16] *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg* (*op. cit.* S. 15).
[17] F. Vogt *et al.* 2022 (*op. cit*., S. 143).

sowie abschliessend: «Alle Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass universelle Massnahmen wirksamer sind als selektive».

Ein Grund für die Betonung des universellen Aspekts ist die Tatsache, dass andere, allfällig relevante Kriterien verschleiert werden, wenn gestützt auf ein einziges Kriterium auf eine Bevölkerungsgruppe fokussiert wird. Die vom Unternehmen Microgis[18] durchgeführte Studie zeigt zum Beispiel, dass das Bedürfnis nach Sozialisierung nicht nur die Sprache («sprachliche Distanz»), sondern auch die sozioökonomische oder kulturelle «Distanz» betrifft. Deshalb sollten die Gruppen vermischt werden: Laut dem Bericht der Universität Genf ist die wirksamste Methode «die Teilnahme des Kindes an alltäglichen Aktivitäten» (S. 43), denn «Separate Sprachlektionen und Gruppen, beispielsweise für Kinder mit anderen Erstsprachen als der Lokalsprache, sind auch deswegen weniger wirkungsvoll» (S. 154).

Das Ziel der Strategie für die frühe Kindheit ist es, dass letztendlich «Alle Eltern [...] und alle anderen Bezugspersonen des Kindes [...] in ihrer Gemeinde oder Region Zugang zu einer Palette an hochwertigen und bedarfsgerechten Angeboten und Leistungen der FBBE [haben]» (S. 21). Die oben erwähnte Microgis-Studie zeigt, dass das Angebot in Sachen Vereinbarkeitsbedarf zwar noch nicht der Nachfrage entspricht. Bei den Betreuungseinrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) hingegen deckt das Angebot den aktuellen Bedarf weitgehend.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es von grundlegender Bedeutung ist, allen Menschen den Zugang zu diesen für die Sozialisierung besonders geeigneten Betreuungsstrukturen zu gewährleisten. Wie im Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG, siehe oben) vorgesehen, sorgt der Staat dafür, «dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln» (Art. 7 Abs. 1), ohne sich dabei an deren Stelle zu setzen.

> Organisation und Kosten

Innerhalb der Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ - siehe oben) decken die bestehenden Plätze weder die Nachfrage noch den Bedarf.[19] Ausserdem steht ihr Ziel, wie eingangs erwähnt, im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben. Aus diesen beiden Gründen wären Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) am besten geeignet, um ein Obligatorium der frühen Sprachförderung umzusetzen. Diese Strukturen erhalten derzeit keine staatlichen Subventionen; die Gemeinden müssten diese Kosten übernehmen.[20] Die Gesamtkosten für die Gemeinden, die durch eine obligatorische Anmeldung in diesen Einrichtungen an zwei Halbtagen pro Woche entstehen, werden auf 1 000 000 Franken[21] geschätzt, mit Schwankungen je nach demografischer Entwicklung.

Ein Teil der betroffenen Kinder besucht bereits eine Betreuungseinrichtung, z. B. aus Gründen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Derzeit tragen ihre Eltern diese finanzielle Last. Eine Änderung in die von den Motionärinnen gewünschte Richtung würde zu einer Ungleichbehandlung

[18] Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).
[19] Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).
[20] Das Bundesgericht bestätigte 2023, dass eine Verpflichtung eine vollständige Kostenübernahme durch öffentliche Einrichtungen (einschliesslich Transportkosten) voraussetzen würde, da die Forderung nach einer Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nicht mit Artikel 19 Bundesverfassung vereinbar wäre (2C_402/2022 - JdT 2024 I 19).
[21] Es handelt sich um eine vorsichtige Schätzung. In den BÖZ-Strukturen werden die Kosten für einen Halbtag pro Woche oft monatlich berechnet; wir nehmen einen monatlichen Referenztarif von 100 Franken an, wobei wir wissen, dass viele Strukturen einen höheren Tarif anwenden (BÖZ sind nicht verpflichtet, ihre Tarife auszuweisen). Ebenfalls vorsichtig geschätzt (siehe oben) wären jährlich 500 Kinder von der Massnahme betroffen. Verpflichtet man diese Kinder zu einer Sprachförderung an zwei Halbtagen pro Woche während des zehnmonatigen Schuljahrs, so ergibt dies 2 x 100 Franken x 10 x 500 = 1 000 000 Franken.

dieser Familien führen sowie zu einer Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern, die keine finanzielle Unterstützung erhalten würden, weil ihr Niveau in der Unterrichtssprache zum Beurteilungszeitpunkt als gerade noch ausreichend erachtet wird. Ausserdem würden in den Beurteilungen die künftigen Fortschritte jedes einzelnen Kindes nicht berücksichtigt.[22]

Artikel 6a Abs. 2 SchG, dessen Einführung die Motionärinnen fordern, verlangt, dass die Gemeinde «die Qualität des Förderangebots [...] sichert». Somit müsste mehr qualifiziertes Personal ausgebildet und angestellt werden, was für die Gemeinden zu Zusatzkosten führen würde. Darüber hinaus wäre die Anwendung dieses Artikels eine Herausforderung in Sachen Personalressourcen und würde für die Gemeinden einen zusätzlichen Zeit- und Kontrollaufwand bedeuten.

Teil der ganzen Organisation ist auch die Logistik rund um die Beurteilung zur Ermittlung «förderungsbedürftiger Kinder», deren Leistungsniveau als unzureichend eingestuft wird. Im Kanton Basel-Stadt werden die Kinder eineinhalb Jahre vor dem Schuleintritt eingeschätzt. Die Eltern beantworten einen Fragebogen zu den Deutschkenntnissen ihres Kindes. Dieser von der Universität Basel erstellte Fragebogen gilt heute als Standard in der Schweiz; entsprechend wird die Universität Basel von anderen Kantonen und Gemeinden mit der Durchführung von Analysen und der Festlegung von Skalen beauftragt – was erhebliche Mehrkosten verursacht. Im Kanton Freiburg verwendet die Gemeinde Düdingen den Fragebogen seit 2021. Im Gegensatz zum von den Motionärinnen angestrebten Obligatorium ist der Ansatz dieser Gemeinde anreizorientiert. Er führt zu einer Empfehlung an die Eltern, deren Kinder nach Ansicht der Basler Expertinnen und Experten unzureichende Deutschkenntnisse haben.

Die Motionärinnen geben keine Hinweise auf die Haltung, welche der Kanton bei Pflichtverletzungen einnehmen sollte. Dies wirft die Frage nach den Sanktionen gegen Zuwiderhandelnde auf. Im Basler Gesetz führt eine Zuwiderhandlung zum Beispiel zu einer Busse bis 1000 Franken (§ 9a Abs. 5 KJG). So befand der Staatsrat bereits 2017, verpflichtende Massnahmen in Sachen Spracherwerb seien «nicht ratsam», allen voran mit der Begründung: «Das Bestrafen der Eltern mit Ordnungsbussen, sollten sie ihre Kinder nicht in den obligatorischen Deutschunterricht schicken, würde wirtschaftlich benachteiligte Familien belasten»[23].

Schlussfolgerung

Im Bereich der frühen Sprachförderung hat der Kanton mehrere Massnahmen umgesetzt, andere sind in Planung, allen voran über die KIP und die Strategie für die frühe Kindheit, die einen universellen Ansatz fördert und einem selektiven Ansatz, der Ungleichheiten schaffen könnte, entgegenwirkt.

Die von den Motionärinnen vorgeschlagene Massnahme ist eine besonders selektive Massnahme und steht im Widerspruch zu den Vorstellungen des Staatsrats und den oben genannten wissenschaftlichen Empfehlungen. Darüber hinaus würde sie für die Gemeinden erhebliche Kosten, insbesondere im Bereich Personalressourcen, sowie grossen Verwaltungsaufwand verursachen.

Aus diesen Gründen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, die Motion 2023-GC-316 abzulehnen.

---

[22] Im Kanton Bern gibt es keine systematische finanzielle Unterstützung, da die Förderung nicht obligatorisch ist. Die kantonale Finanzierung erfolgt in Form von Betreuungsgutscheinen im Umfang von maximal zwei Tagen pro Woche in einer Betreuungseinrichtung *(Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, S. 8). Ein solches Gutscheinsystem ist für das KIP 3 von Interesse (S. 11 - siehe oben).

[23] 2017-DSAS-79 (*op. cit.*, S. 4).

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-316

Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine

Auteures :	**Mäder-Brülhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.12.2023**
Développement :	**20.12.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.12.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2023, les députées Bernadette Mäder-Brülhart et Regula Hayoz Helfer demandent d'introduire un article 6a dans la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)[1].

Selon les motionnaires, un nombre croissant d'élèves rejoignant la 1H sont allophones, ce qui est non seulement pesant pour les élèves concernés, mais engendre aussi une charge supplémentaire pour leurs enseignant-e-s. Les motionnaires redoutent que le retard langagier ne se prolonge tout au long de la scolarité de ces élèves, voire au-delà. Elles rappellent que la Confédération et les cantons œuvrent à ce que de 95 % des personnes de 25 ans soient diplômées du secondaire II, et font valoir qu'un encouragement précoce du langage va dans le sens de cet objectif ambitieux.

Les motionnaires reviennent sur la stratégie de l'Etat de Fribourg qui, jusqu'ici, encourage l'apprentissage précoce du langage sans le rendre obligatoire. Faisant référence à une réponse antérieure du Conseil d'Etat[2], elles tirent un bilan négatif de cette stratégie non coercitive, qui aurait amené la situation à se dégrader, conduisant à une situation intolérable. Elles relèvent que certaines communes ont déjà réagi et voient en une modification de la base légale cantonale un levier de soutien à ces efforts.

Elles précisent que les cantons de Bâle-Ville, Thurgovie et Lucerne connaissent déjà une obligation sélective d'encouragement précoce du langage, avec de bons résultats à la clé, la charge pesant sur les écoles s'en trouvant amoindrie. Les députées notent que presque toutes les communes connaissent des structures d'accueil de jour, qui seraient des lieux appropriés à la mise en œuvre de cette obligation, pour autant que le personnel soit formé en conséquence.

Les motionnaires demandent de modifier la Loi sur la scolarité obligatoire comme suit :

> ***Art. 6a (nouveau), al. 1-3 « Promotion linguistique précoce avant l'entrée à l'école enfantine »***
>
> *[1] Si en vue de son entrée à l'école enfantine, un enfant d'âge préscolaire dispose de connaissances insuffisantes de la langue d'enseignement, soit l'allemand ou le français, les personnes chargées de son éducation doivent l'inscrire, pour une durée d'un an, dans un établissement offrant un soutien linguistique intégré, à raison de deux demi-journées par semaine.*

[1] RSF 411.0.1
[2] 2017-DSAS-79

[2] La direction veille, en collaboration avec les services compétents de la commune et avec toutes les personnes concernées, à identifier les enfants ayant besoin d'un appui. La commune informe et soutient les personnes responsables de l'éducation et assure en collaboration avec les autorités compétentes la qualité de l'offre de soutien.

[3] En collaboration avec les services compétents des communes, la direction ordonne, si besoin est, que l'enfant fréquente une institution.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Contexte – définitions

L'encouragement précoce est compris comme l'ensemble des mesures, offres et prestations ayant pour objectif de soutenir les enfants à développer leurs capacités émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives. Cette notion, thématisée autant au niveau fédéral que cantonal, est décrite comme une approche globale qui englobe des questions de politique de l'enfance, de la jeunesse, sociale, familiale, éducative, sanitaire, et d'intégration. La notion d'encouragement précoce est reprise par le canton de Fribourg dans sa Stratégie pour la petite enfance[3]. L'encouragement précoce désigne ainsi une volonté de « créer des conditions cadres pour offrir des chances équitables à chaque enfant » (p.5), c'est-à-dire de manière universelle et non sélective. L'encouragement précoce *du langage* est l'un des pans de cette approche globale et désigne l'ensemble des projets et mesures qui visent à favoriser l'apprentissage du langage. L'encouragement à la langue *d'enseignement*, terme utilisé par les motionnaires, est une sous-catégorie de l'encouragement précoce du langage, qui se distingue de la valorisation la langue d'origine[4].

Selon une étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation en 2022[5], en comparaison intercantonale, la proportion de personnes allophones parmi les 0 à 4 ans dans le canton de Fribourg est de moins d'un enfant sur six ; elle se situe en-dessous de la moyenne suisse[6].
Le nombre d'élèves inscrits en première année de scolarité obligatoire (1H) connaît de légères fluctuations annuelles, se situant entre 3500 et 3800. Ainsi, le nombre d'enfants touchés annuellement par la mesure décrite par la motion peut être évalué selon une fourchette allant de 500 à 550 individus.

Comme l'exposent les motionnaires, la thématique de l'encouragement précoce se situe, spatialement, autour des structures d'accueil extrafamilial de jour. L'Etat de Fribourg distingue les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE), à l'image des crèches, des structures à temps d'ouverture restreint (TOR), que sont les maternelles et les groupes de jeux. Les TOE sont spécifiquement axées sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, tandis que les

[3] *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg* (soumise à consultation jusqu'à septembre 2024). Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS, 2024).
[4] 2017-DSAS-79 (*op.cit.*).
[5] Franziska Vogt, Susanne Stern et Laurent Filletaz (2022). *Encouragement précoce du langage. Résultats de la recherche internationale et état des lieux en Suisse.* Etude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Pedagogische Hochschule St.Gallen, Infras, Université de Genève. Tableau 11, p. 186.
[6] Ces estimations ponctuelles (14,5 % à Fribourg ; 28,6% à Bâle-Ville ; moyenne suisse : 17,9%) sont faites pour l'année 2019 d'après le Relevé structurel (RS), produit par l'Office fédéral de la statistique (OFS). La proportion de personnes allophones dans une population est délicate à calculer, car il n'existe pas de définition statistique univoque du concept *allophone* (le RS distingue la langue principale et la langue parlée à la maison). En outre, le RS est une enquête par échantillonnage et les estimations ponctuelles reportées dans le rapport mentionné ne font pas mention de l'intervalle de confiance statistique.

TOR sont davantage orientées vers la socialisation, et donc adaptées à l'encouragement précoce du langage[7].

L'encouragement précoce à Fribourg

1.1. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC)

Dans le canton de Fribourg, l'intérêt pour l'encouragement précoce s'est matérialisé depuis 2014 à travers la réalisation de Programmes d'Intégration Cantonaux (PIC).

Concrètement, les PIC successifs[8] ont abouti à un renforcement des structures d'accueil, un soutien accru aux familles, et au développement de programmes visant à soutenir des mesures pour tous les enfants, ainsi que de programmes plus spécifiquement destinés aux personnes issues de la migration.

Ces programmes ont permis la création de projets comme la convention entre l'Association pour l'éducation familiale (AEF) et l'État, offrant un accompagnement individualisé aux familles et des services pour l'encouragement précoce du langage. De même, la bibliothèque interculturelle LivrEchange, partenaire du canton via les PIC, favorise la lecture en plusieurs langues et renforce la cohésion sociale avec une bibliothèque mobile et des ateliers. Enfin, le canton soutient des structures d'accueil qui combinent apprentissage de la langue locale et socialisation, offrant aux parents des cours de langue pendant que leurs enfants s'intègrent par immersion linguistique.

1.2. Stratégie pour la petite enfance

En juin 2024, le Conseil d'Etat a présenté sa Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, qui mobilise la notion d'encouragement précoce[9]. L'objectif est d'étendre les mesures, les structures d'accueil extrafamilial et les programmes d'encouragement précoce à toutes les régions du canton, ainsi que de les stabiliser dans le temps. Il est également prévu que le canton alloue des fonds pour renforcer les structures existantes[10].

Cette Stratégie reconnaît aussi l'importance de l'apprentissage de la langue locale comme un embranchement des enjeux plus larges de socialisation. Elle promulgue le « Soutien aux projets en matière de promotion des compétences linguistiques précoce (langues d'origines et officielles) » (mesure 2.11, p.24). L'apprentissage de la langue locale s'accompagne ainsi de la valorisation de la langue d'origine.

1.3. Projets communaux

De nombreuses initiatives communales s'inscrivent dans la même dynamique. La ville de Fribourg, par exemple, est dotée d'un Programme d'intégration communal, qui s'inscrit dans les objectifs stratégiques du PIC3.Plusieurs communes subventionnent ainsi des cours de langue, des cours d'initiation, ou encore des ateliers de conversation, parfois en partenariat avec des associations locales (parmi lesquelles Lire et Ecrire, Espace Femmes, OuverTür ou encore Passerelles).

1.4. Enjeux liés à la motion

L'objectif des motionnaires est d'ajouter, à cette panoplie de mesures en faveur de l'encouragement précoce, une obligation, ciblée pour des enfants sélectionnés selon leur niveau jugé trop faible dans

[7] Pointet, Abram et Joël Chételat (2024). *Diagnostic et prospective en matière de places d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Fribourg*. Microgis.
[8] Le PIC1 couvre la période 2014-2017, le PIC2, 2018-2021, le PIC2bis, 2022-2023, et le PIC3, 2024-2027.
[9] *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg* (*op.cit.*).
[10] Les mesures prioritaires concernent la création d'un poste de coordinateur/trice à hauteur de CHF 135'000.-, ainsi qu'un montant passant progressivement de CHF 20'000.- en 2025 à CHF 200'000.- dès 2029 destiné au développement et à la pérennisation des offres.

une future langue d'enseignement, d'intégrer une structure d'accueil à raison de deux demi-journées par semaine. Le Conseil d'Etat intègre les éléments suivants dans sa réflexion.

> Cohérence juridique

La motion vise à modifier la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)[11]. Selon cette loi, l'école obligatoire, que couvre le champ d'application de la loi (art. 1, al. 1), commence « à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet » (art. 6, al. 1). Cet âge constitue un abaissement, décidé par la loi du 5 septembre 2008 (ROF2008_092), par rapport à ce qui était en vigueur précédemment. Cet abaissement visait précisément à ce que les deux premières années (1H et 2H) participent à l'intégration et à la socialisation de chaque élève. En inscrivant une obligation d'encouragement précoce du langage dans la LS, la motion implique de revoir une nouvelle fois l'âge à la baisse dans la définition de la scolarité obligatoire. En outre, l'article proposé donnerait mission à la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) de coordonner la mise en œuvre de la mesure ; or, la DFAC n'a aucune compétence en matière préscolaire.

Dans le canton de Fribourg, le domaine de l'encouragement précoce est régi par la Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)[12] et par la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)[13]. Selon le principe de subsidiarité, une grande latitude est laissée aux communes pour gérer ce domaine[14].

> Orientation stratégique

Actuellement, la démarche du canton de Fribourg en termes d'encouragement précoce est incitative (c'est-à-dire non obligatoire). De ce fait, elle s'approche de celle des cantons voisins[15], ce qui assure une relative harmonie régionale. Aussi, sa vision tend vers l'universalisme, comme le précise la Stratégie présentée plus haut[16] : « Dans l'optique d'une société inclusive, la politique de la petite enfance est donc appelée à privilégier les offres et prestations générales, en veillant à leur accessibilité ».

En appuyant la Stratégie pour la petite enfance, le canton de Fribourg s'inscrit résolument dans la continuité des recommandations scientifiques, selon lesquelles la voie sélective crée une ligne de fracture entre les élèves dont les compétences sont jugées suffisantes et les autres, un effet de seuil qui génère *de facto* une inégalité d'avec celles et ceux qui sont privés de ce soutien. Ainsi, d'après le rapport de l'université de Genève cité plus haut[17], « l'accès sélectif ne saurait être la voie à emprunter. […] cette démarche crée des injustices, car elle met l'accent sur certains groupes cibles, alors que ceux laissés de côté auraient eux aussi besoin d'offres d'encouragement » ; en conclusion, « Tous les experts s'accordent à dire que les mesures universelles sont plus efficaces que les mesures sélectives ».

Une des raisons de cette insistance sur l'aspect universel est que le fait de cibler une population sur la base d'un seul critère revient à mettre le voile sur d'autres critères potentiellement pertinents. L'enquête menée par la société Microgis[18] indique par exemple que le besoin de socialisation ne concerne pas uniquement le langage ('distance' linguistique), mais aussi la « distance » socio-

[11] RSF 411.0.1 *(op.cit.)*.
[12] RSF 835.5
[13] RSF 835.1
[14] Les motionnaires prennent l'exemple du canton de Lucerne. Dans ce canton, ce sont les communes qui *peuvent* (mais ne doivent pas) rendre obligatoire l'encouragement précoce du langage ($ 55a, al. 2 VBG).
[15] Dans le canton de Berne, cet encouragement est incitatif (voir ci-dessus). Dans le canton de Vaud, l'obligation ne touchent les enfants qu'à partir de leur scolarisation (*L'encouragement précoce du langage en Suisse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018*, p14).
[16] *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg* (*op.cit.*, p14).
[17] F.Vogt *et al.* 2022 (*op.cit*., p150).
[18] Enquête Microgis, 2024 (*op.cit*.).

économique, ou encore culturelle. C'est pourquoi il convient de décloisonner les groupes : selon le rapport de l'Université de Genève, la méthode la plus efficace consiste à « favoriser la participation de l'enfant aux activités de tous les jours » (p.44), car « les programmes d'encouragement séparé, par exemple ceux dispensés à des groupes allophones sous forme de leçons/d'ateliers, sont moins efficaces » (p.161).

L'objectif de la Stratégie pour la petite enfance est de faire en sorte qu'*in fine*, « Tous les parents […] ou autres personnes en charge de l'enfant, aient accès, dans leur commune ou leur région, à une gamme d'offres et de prestations de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance de qualité, diversifiée et adaptée à leurs besoins. » (p.23). L'étude de Microgis précitée montre que si l'offre en matière de besoins de conciliation ne répond pas encore à la demande, la situation est inversée pour ce qui est des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (TOR), où l'offre couvre largement les besoins actuels.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est fondamental de garantir un accès à toutes et tous à ces structures d'accueil particulièrement adaptées à la socialisation. Comme le prévoit la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE, voir plus haut), l'Etat « veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil » (Art. 7 al.1), sans se substituer à elles.

> Organisation et coûts

Au sein des structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE – voir plus haut), le nombre de places existantes ne couvre ni la demande, ni les besoins[19]. En outre, comme dit en introduction, leur visée est liée à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Ces deux raisons font que les structures à temps d'ouverture restreint (TOR) seraient les plus adaptées à la mise en œuvre d'une obligation d'encouragement précoce du langage. Ces structures ne reçoivent actuellement pas de subventions étatiques ; ce serait aux communes d'assumer ces coûts[20]. Le coût global, pour les communes, d'une obligation d'inscription à ces structures à raison de deux demi-journées par semaine peut être estimé à 1 000 000 de francs[21], puis fluctuerait selon l'évolution démographique.

Une partie des enfants concernés fréquentent déjà une structure d'accueil, par exemple pour une raison de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Actuellement, ce sont leurs parents qui assument cette charge financière. Aussi, un changement dans le sens voulu par les motionnaires créerait une inégalité de traitement, non seulement vis-à-vis de ces familles, mais aussi vis-à-vis des élèves dont le niveau dans la langue d'enseignement est jugé tout juste suffisant au moment de l'évaluation, et qui ne bénéficieraient pas de ces soutiens financiers. En outre, ces évaluations ne sauraient tenir compte des progrès autonomes futurs de chaque enfant[22].

L'Art. 6a al. 2 LS, que les motionnaires demandent d'introduire, spécifie que les communes « garantissent […] la qualité de l'offre d'encouragement ». Ces prestations obligatoires

[19] Enquête Microgis, 2024 (*op.cit.*).
[20] Le Tribunal Fédéral a confirmé en 2023 qu'une obligation impliquerait une prise en charge complète de la part des institutions publiques (y compris pour les frais de transport), car le fait d'exiger une contribution financière des parents s'inscrirait en porte-à-faux avec l'art. 19 de la Constitution fédérale (2C_402/2022 – JdT 2024 I 19).
[21] Il s'agit d'une estimation basse. Dans les structures TOR, le coût pour une demi-journée par semaine est souvent compté par mois, et nous prenons un tarif mensuel de référence à CHF 100.-, sachant que de nombreuses structures présentent un tarif plus élevé (les TOR ne sont pas soumises à obligation de déclarer leurs tarifs). Toujours dans une fourchette basse (voir plus haut), 500 enfants seraient touchés annuellement par la mesure. Si l'on prescrit à ces enfants un soutien à raison de deux demi-journées par semaine pendant les dix mois d'une année scolaire, nous arrivons ainsi à $2 \cdot 100.- \cdot 10 \cdot 500$ = CHF 1'000'000.-.
[22] Dans le canton de Berne, l'aide financière n'est pas systématique, puisque l'encouragement n'est pas obligatoire. Le financement étatique s'opère sous forme de bons pour au maximum deux journées par semaine dans une structure d'accueil (*Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, p8). Un tel système de bons est mentionné comme objet d'intérêt dans le PIC3 (p12 – voir plus haut).

nécessiteraient la formation et l'engagement de davantage de personnel qualifié, avec à la clé un coût supplémentaire pour les communes. Par ailleurs, l'application de cet article représenterait un défi en termes de ressources humaines et engendrerait des charges supplémentaires en termes de temps et de contrôle pour les communes.

Le volet organisationnel concerne également la logistique autour de l'évaluation, qui sert à déceler qui sont les « enfants à besoin d'encouragement », dont le niveau est jugé insuffisant. Dans le canton de Bâle, cette sélection s'opère 18 mois avant l'entrée de l'enfant à l'école. Les parents répondent à un questionnaire quant au niveau linguistique de leur enfant en allemand. Ce questionnaire, établi par l'Université de Bâle, fait aujourd'hui office de référence en Suisse, si bien que l'institution est mandatée par d'autres cantons et communes pour effectuer cette analyse et déterminer le barème – procédure qui génère un important coût supplémentaire. Dans le canton de Fribourg, ce questionnaire est utilisé depuis 2021 par la commune de Düdingen. A l'inverse de l'obligation voulue par les motionnaires, l'approche de cette commune est incitative. Elle débouche sur une recommandation envoyée aux parents dont le niveau d'allemand de l'enfant est jugé insuffisant par les expert-e-s bâlois-e-s.

Les motionnaires ne disent pas quelle serait l'attitude adéquate du canton en cas de non-respect de l'obligation. Cela pose la question des sanctions infligées aux contrevenants. La loi bâloise introduit par exemple une amende pouvant aller jusqu'à 1000 francs (Art. 9a al. 5 KJG). En 2017 déjà, le Conseil d'Etat jugeait ainsi qu'il n'était « pas opportun » d'introduire des mesures contraignantes en matière de langue, notamment au motif que « Sanctionner d'une amende les parents qui ne se soumettent pas à cette obligation pénaliserait les familles économiquement modestes »[23].

Conclusion

Dans le domaine de l'encouragement précoce au langage, le canton a mis en place ou prévoit plusieurs mesures, notamment à travers ses PIC et sa Stratégie pour la petite enfance, laquelle promeut une approche universelle, opposée à une démarche sélective qui risquerait des créer des inégalités.

La mesure proposée par les motionnaires est une mesure particulièrement sélective et est contraire à la vision du Conseil d'Etat et des recommandations scientifiques citées plus haut. De plus, elle engendrerait des coûts importants, notamment en matière de ressources humaines pour les communes, ainsi qu'une charge administrative conséquente.

Pour les raisons exposées, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion 2023-GC-316.

[23] 2017-DSAS-79 (*op.cit.*, p4).

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-176

Export von Sand und Kies ausserhalb des Kantons

Urheber/in:	**Tritten Sophie / Savary Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.07.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.07.2024**
Antwort des Staatsrats:	**03.12.2024**

I. Anfrage

Laut dem Sachplan Materialabbau (SaM) ist der Sand- und Kiesbedarf auf kantonaler Ebene durch die Planung von Kiesgruben für die nächsten 25 Jahre gedeckt. Dieser Bedarf wurde auf 3 m^3 pro Einwohner und Jahr geschätzt, d. h. durchschnittlich etwas über eine Million Kubikmeter pro Jahr für die nächsten 25 Jahre, was den Volumen an jährlich verbrauchten Neumaterialien im Kanton entspricht.

Nach dieser Berechnung ist die Reserve allein zur Deckung des kantonalen Bedarfs vorgesehen, doch übersteigt das geplante Gesamtvolumen der prioritäre Sektoren diese Zahl bei weitem. Darüber hinaus ist der Verbrauch von Primärrohstoffen seit einigen Jahren rückläufig und diese Rohstoffe werden teilweise durch mit Recycling gewonnenen Sekundärrohstoffe ersetzt.

Somit stellt sich folgende Frage: Ist neben den im SaM erwähnten Variablen ein Teil der geplanten Reserve für den Export ausserhalb des Kantons bestimmt, und wenn ja, in welchem Verhältnis? Sofern dies der Fall ist, wird dieser Anteil in Zukunft erhöht werden müssen?

II. Antwort des Staatsrats

Vorab möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die Kiesgruben von Privatunternehmen betrieben werden, deren wirtschaftliche Tätigkeit sich in einem freien, nicht staatlich regulierten Markt entfaltet. Der Staat ist jedoch zur Raumplanung verpflichtet. So muss er insbesondere für den Sachbereich der Versorgung, zu dem auch der Materialabbau gehört, eine Grundlagenstudie erstellen. Der Sachplan Materialabbau (SaM) ist eine solche Grundlagenstudie im Sinne des Raumplanungsrechts. Er 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 Plans und der entsprechenden Änderung des kantonalen Richtplans fand vom 14. Juni 2024 bis 13. September 2024 statt.

Der Entwurf des revidierten SaM sieht – vorbehaltlich der Auswertung der Vernehmlassungsantworten und allfälliger Anpassungen des SaM-Entwurfs als Folge – einen Reserveanteil für den Export ausserhalb des Kantons Freiburg vor: Wie auf Seite 6 des Entwurfs erwähnt, und um der komplexen Realität des interkantonalen Austausches, insbesondere in den Regionen Broye und See, Rechnung zu tragen, hat der Staatsrat beschlossen, in die Berechnung des kantonalen Bedarfs eine Marge von 10 % einzubeziehen, die für die angrenzenden Waadtländer und Berner Regionen bestimmt ist. Die Berücksichtigung dieser zusätzlichen Menge ermöglicht es, den Bedarf dieser Regionen zu antizipieren, ohne die Entwicklung eines Exportgeschäfts zu fördern. Diese Marge von 10 %, die auf der Grundlage der im Rahmen der Überarbeitung des SaM gesammelten Informationen geschätzt wurde, ist für die Betreiber nicht bindend. Der revidierte SaM zielt darauf ab, die Materialtransporte zu begrenzen, indem eine ausreichende Versorgung in jedem Bezirk (mit Ausnahme des Glane- und des Vivisbachbezirks, die über keine abbaubaren Vorkommen verfügen) sichergestellt wird.

In Anbetracht der in Betrieb befindlichen Abbaustandorte in der Waadt und in Bern, die nicht weit von der Kantonsgrenze entfernt sind, ist nicht zu erwarten, dass der für den Export reservierte Anteil steigen wird.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-176
Exportation de sable et de gravier hors canton

Auteur-e-s :	**Tritten Sophie / Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.07.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.07.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**03.12.2024**

I. Question

Selon le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), le besoin en sable et gravier au niveau cantonal est couvert par la planification des gravières pour les 25 prochaines années. Ce besoin a été estimé à 3 m^3/habitant/an, soit une moyenne d'un peu plus d'un million de mètres cubes par an, ce qui correspond aux volumes de matériaux neufs consommés annuellement dans le canton, soit au total 25 millions de mètres cubes pour ces 25 prochaines années.

D'après ce calcul, cette réserve est donc prévue pour les besoins cantonaux exclusivement, mais le total du volume planifié des secteurs d'exploitation prioritaires dépasse largement cette somme. De plus, le recyclage tend à remplacer en partie l'extraction de matériaux naturels dont la consommation connaît une courbe en baisse depuis plusieurs années.

Partant, outre les variables mentionnées dans le PSEM, y a-t-il une part de la réserve planifiée qui pourrait être destinée à l'exportation hors canton et, si oui, dans quelle proportion ? Toujours dans l'affirmative, est-ce que cette part d'exportation devra être plus importante à l'avenir que maintenant ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Au préalable, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les gravières sont exploitées par des entreprises privées, dont l'activité économique s'insère dans un système de libre marché qui n'est pas régulé par l'Etat. L'Etat est néanmoins soumis à l'obligation d'aménager le territoire ; notamment, en ce qui concerne le domaine sectoriel de l'approvisionnement, qui couvre l'extraction de matériaux, il doit élaborer une étude de base. Le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) est justement une étude de base au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. Il 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 pour couvrir ses besoins à 25 ans en matériaux de construction. 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.

Le projet de PSEM révisé prévoit, sous réserve des évaluations des réponses à la procédure de consultation et des adaptations du projet de PSEM qui pourront être décidées, effectivement une part de réserve destinée à l'exportation hors du canton de Fribourg : ainsi que mentionné en page 6 du PSEM révisé, et afin de tenir compte de la réalité complexe des échanges intercantonaux, en

particulier dans les régions de la Broye et du Lac, le Conseil d'Etat a décidé d'intégrer dans le calcul du besoin cantonal une marge de 10 % destinée aux régions vaudoises et bernoises limitrophes. La prise en compte de ce volume supplémentaire permet d'anticiper les besoins de ces régions, sans favoriser pour autant la mise en place d'une entreprise d'exportation. Cette marge de 10 %, estimée sur la base des informations compilées dans le cadre de la révision du PSEM, est une valeur qui n'est pas contraignante pour les exploitants. Pour rappel, le nouveau PSEM ambitionne de limiter le transport des matériaux notamment en assurant un approvisionnement suffisant au niveau de chaque district (exception faite de la Glâne et de la Veveyse, qui ne disposent pas de gisements exploitables).

Compte tenu des sites en cours d'exploitation sur Vaud et Berne, à courte distance de la limite cantonale, il n'est pas probable que la part réservée à l'exportation augmente.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-43

Wie weiter nach der ersten CO_2-Bilanz der Kantonsverwaltung?

Urheber:	**Berset Alexandre / Vuilleumier Julien**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.02.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.02.2024**
Antwort des Staatsrats:	**29.10.2024**

I. Anfrage

Die erste CO_2-Bilanz der Kantonsverwaltung wurde 2023 veröffentlicht. Wir danken dem Staatsrat herzlich für sein Engagement und würdigen die wichtige Arbeit aller beteiligten Personen. Auch wenn wir die Entwicklung der kantonalen Klimastrategie begrüssen, wirft diese erste Bilanz einige Bemerkungen und Fragen auf.

Zunächst ist festzustellen, dass die Datenqualität im Allgemeinen nicht sehr hoch ist. Für einige Emissionskategorien und Direktionen ist die Datenlage sogar sehr schlecht. Wir können nachvollziehen, dass die Datenerhebung in den Kategorien Bürotechnik, Abfall und Chemikalien komplex ist. Die Qualität der Daten zu Heizung (GSD, ILFD, SJSD, Gerichtsbehörden), berufliche Mobilität (FIND, Gerichtsbehörden) und Pendlermobilität (Gerichtsbehörden) gibt hingegen Anlass zur Sorge. Es stimmt zwar, dass die Daten zur Pendlermobilität je nach den Antworten in der Umfrage etwas zufällig sein können, doch sollten die Daten zu Heizung und Pendlermobilität aus zuverlässigen Quellen wie Rechnungen oder Fahrkostenabzügen stammen. Uns ist bewusst, dass der Prozess der Datenerhebung für eine erste CO_2-Bilanz mühsam sein kann, und hoffen, dass die Qualität der Daten beim nächsten Mal besser sein wird.

Was das weitere Vorgehen nach dieser ersten CO_2-Bilanz anbelangt, so erwähnt der Staatsrat in seinem Bericht «Klimaneutrales Kantonsparlament» (Bericht zum Postulat 2020-GC-185), dass bereits Massnahmen zur Reduktion der Hauptemissionsquellen bestehen. So werden für die Pendler- und berufliche Mobilität die Erstellung von neuen und die Optimierung von bestehenden Mobilitätsplänen sowie die Elektrifizierung der Fahrzeugflotte erwähnt, während für die Kategorie Heizung die Sanierung von Gebäuden und der Austausch der Heizsysteme als Massnahmen genannt werden. Diese Massnahmen sind richtig und wichtig. Wir würden jedoch gerne mehr über ihren Umfang, ihren zeitlichen Rahmen und ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele der Kantonsverwaltung erfahren.

Vor diesem Hintergrund stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie lässt sich die geringe Zuverlässigkeit der Daten einiger Direktionen in den Kategorien Heizung, berufliche Mobilität und Pendlermobilität erklären?
2. Wie sieht die Strategie zur Verbesserung der Datenqualität für den nächsten Erhebungszeitraum aus?

3. In welchen Abständen sollen die nächsten CO_2-Bilanzen der Kantonsverwaltung erstellt werden?
4. Welches sind der Umfang, der zeitliche Rahmen und die erwarteten Auswirkungen (in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen) der Massnahme «Mobilitätsplan»?
5. Welches sind der Umfang, der zeitliche Rahmen und die erwarteten Auswirkungen (in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen) der Massnahme «Sanierung von Gebäuden und Austausch der Heizsysteme»?
6. Was sind die Hauptmassnahmen zur Verringerung der Emissionen in den Kategorien Bürotechnik, Abfall und Chemikalien?
7. Plant der Staatsrat die Ausarbeitung eines Dekarbonisierungsplans für die Kantonsverwaltung?

II. Antwort des Staatsrats

Das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG), das am 18. Juni 2023 vom Schweizer Stimmvolk angenommen wurde, sieht in Artikel 10 Abs. 4 vor, dass die Kantone für ihre zentralen Verwaltungen mindestens Netto-Null-Emissionen ab 2040 anstreben müssen. Der Freiburger Grosse Rat bestätigte diese Vision mit der Verabschiedung am 30. Juni 2023 des kantonalen Klimagesetzes (KlimG; SGF 815.1), dessen Artikel 3 Abs. 2 Folgendes besagt: «Sie [die Kantonsverwaltung] sorgt dafür, dass sie bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen erreicht und ihre indirekten Emissionen reduziert.» Auch wenn die erste CO_2-Bilanz der Freiburger Kantonsverwaltung darauf hinweist, dass neue Verfahren nötig sind und ein erhöhter Bedarf an Koordination zwischen den verschiedenen Beteiligten besteht, ermöglicht sie, das Ausmass ihrer Treibhausgasemissionen (THG) abzuschätzen. Auf dieser Grundlage verfügt der Staatsrat nun über eine klare Vorstellung, um die Planung und Überwachung der Emissionsreduktion der Kantonsverwaltung zu verfeinern.

Mit der vorliegenden parlamentarischen Anfrage werden Fragen zur Quantifizierung der Treibhausgasemissionen der kantonalen Verwaltung und zu ihrem Fahrplan zur Dekarbonisierung aufgeworfen. Der Bericht 2023-DIME-278 Klimaneutrales Kantonsparlament (Bericht zum Postulat 2020-GC-185) und seine Anhänge gehen auf die wichtigsten Punkte ein. Ergänzend dazu antworten der Staatsrat wie folgt auf die einzelnen Fragen der Verfasser der Anfrage:

1. Wie lässt sich die geringe Zuverlässigkeit der Daten einiger Direktionen in den Kategorien Heizung, berufliche Mobilität und Pendlermobilität erklären?

Die in Anhang B des Berichts 2023-DIME-278 enthaltene Bewertung der Datenqualität ist bewusst konservativ. Die mangelnde Belastbarkeit eines Teils der Daten zum Heizverbrauch der vom Staat genutzten Gebäude lässt sich durch die in der Tabelle genannten Parameter erklären. So wird festgestellt, dass die Überwachung der Gebäudedaten unter dem Gesichtspunkt der Quantifizierung der damit verbundenen Treibhausgasemissionen derzeit Lücken aufweist. Dies betrifft insbesondere den Wärmeverbrauch der vom Staat gemieteten Räumlichkeiten, die Daten zu den Flächen der Räumlichkeiten, die dem Staat gehören, sowie den Aggregationsgrad bestimmter Daten.

In Bezug auf die berufliche Mobilität des Staatspersonals wurden zwei Datenquellen verwendet, nämlich die Daten der Reisekostenerstattung sowie die Ergebnisse der im September 2022 durchgeführten Erhebung der Pendler- und Arbeitswege. Bei einigen Direktionen wurden Inkonsistenzen unterschiedlichen Ausmasses festgestellt, die den Grad der Unsicherheit beeinflussten. Die Zahl der Antworten und ihre statistische Analyse erlaubte zwar aussagekräftige

Schlussfolgerungen für den gesamten Perimeter der CO_2-Bilanz, jedoch nicht unbedingt auf Ebene der einzelnen Direktionen.

2. *Wie sieht die Strategie zur Verbesserung der Datenqualität für den nächsten Erhebungszeitraum aus?*

Die Verbesserung der Datenqualität im nächsten Jahr erfordert die Koordinierung und Optimierung der derzeitigen Berichterstattung sowie die Einführung eines systematischen Monitorings der Daten, die noch nicht erfasst werden. Diese Arbeiten werden vom Amt für Umwelt (AfU) in Zusammenarbeit mit den zentralen Diensten und anderen beteiligten Einheiten durchgeführt. In Bezug auf punktuelle Messungen, z. B. Erhebungen, wird ein Verfahren zur Optimierung geprüft, um die Verwertbarkeit zu erhöhen. Dabei gilt, dass allein die Tatsache, dass der Prozess der Erstellung der CO_2-Bilanz wiederholt wird, die Qualität der Bilanz durch eine vorherige Kenntnis der möglichen Probleme verbessern wird. Ferner findet ein interkantonaler Austausch statt, um bewährte Praktiken zu fördern und die Kohärenz der Vorgehensweisen zu gewährleisten.

Die Daten der vom Hochbauamt (HBA) erfassten Gebäude des Staats Freiburg basieren derzeit auf den Heiz- und Stromrechnungen. Die Verbrauchsdaten werden derzeit durch ein Monitoring mit den verschiedenen Energieversorgern in einem zentralen System abgesichert. Bis 2026 sollen 80 % der Daten verlässlich sein, mit dem Ziel, bis 2030 eine vollständige Verlässlichkeit der Daten zu erreichen.

Die Energiebezugsflächen (EBF) der vom HBA betriebenen Gebäude werden derzeit überprüft, damit sie bis 2026 in die Datenbank aufgenommen werden können.

3. *In welchen Abständen sollen die nächsten CO_2-Bilanzen der Kantonsverwaltung erstellt werden?*

Das KlimG sieht für die Erstellung der kantonalen CO_2-Bilanz eine Periodizität von fünf Jahren vor (Art. 11 Abs. 1). Weil die Kantonsverwaltung das Minderungsziel früher als der Kanton erreichen muss (Art. 3 Abs. 2), ist die Durchführung einer Bilanz mit einer höheren Frequenz vertretbar und zu prüfen.

Was das Monitoring betrifft, so hat sich beispielsweise das AfU verpflichtet, seine Emissionen ab 2019 zu dokumentieren, indem es alle zwei Jahre eine CO_2-Bilanz erstellt. Dieser Praxis schloss sich das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen 2023, was das EVA-Gebäude betrifft, an. Angesichts des damit verbundenen Arbeitsaufwands erscheint es unrealistisch, eine Bilanz mit derselben Häufigkeit für die gesamte Kantonsverwaltung zu erstellen. Hingegen soll eine Frequenz geprüft werden, unabhängig von allfälligen freiwilligen Schritten von Verwaltungseinheiten des Staats. Im Vorfeld müssen ab 2024 die Arbeiten zur Einführung und Optimierung der Verfahren zur Erhebung und zum Monitoring durchgeführt werden. Parallel dazu muss geklärt werden, ob sich die nächsten CO_2-Bilanzen auf denselben organisatorischen Perimeter erstrecken soll oder ob dieser neu definiert werden muss. Die Überlegungen werden sich auch auf den Perimeter der CO_2-Bilanz in Bezug auf die Emissionsquellen beziehen. Diesbezüglich sind Arbeiten in Koordination mit den Kantonen und dem Bund im Gang.

4. *Welches sind der Umfang, der zeitliche Rahmen und die erwarteten Auswirkungen (in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen) der Massnahme «Mobilitätsplan»?*

Die Einführung von Mobilitätsplänen innerhalb der Kantonsverwaltung ist zentral für die Erreichung ihres Ziels für 2040 und für die schrittweise Reduzierung ihrer indirekten CO_2-Emissionen.

Bei den direkten Emissionen müssen die Emissionen, die durch Dienstfahrten mit Dienstfahrzeugen verursacht werden, bis zu diesem Zeitpunkt auf Netto-Null reduziert werden, insbesondere dank der Mobilitätspläne und durch die Erneuerung des Fahrzeugparks.

Sobald die Massnahme Mobilitätsplan vollständig definiert und umgesetzt ist, können die erwarteten Auswirkungen dieser Massnahme auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigt werden.

Die Wirkung der Gesamtheit der Massnahmen zur Reduktion der direkten und indirekten Emissionen im Zusammenhang mit der Mobilität der Angestellten wird durch die Erstellung neuer CO_2-Bilanzen überwacht.

5. *Welches sind der Umfang, der zeitliche Rahmen und die erwarteten Auswirkungen (in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen) der Massnahme «Sanierung von Gebäuden und Austausch der Heizsysteme»?*

Die Sanierung der Staatsgebäude ist zentral für die Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2040 für die Kantonsverwaltung.

Der Ersatz fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien in den Gebäuden, die dem Staat gehören und vom HBA verwaltet werden, ist im Gang: 109 Gebäude des Gebäudebestands werden heute bereits mit erneuerbaren Energien versorgt, bei 48 ist die Umrüstung in Planung.

Von den 109 Gebäuden, die bereits mit erneuerbaren Energien versorgt werden, sind deren 101 an ein Fernwärmenetz angeschlossen, 8 werden mit Wärmepumpe beheizt. Darüber hinaus sind 41 Gebäude für eine Umstellung auf Fernwärme bis 2030 vorgesehen, wobei der Zeitpunkt der Energielieferung von der Strategie der verschiedenen Energieversorger abhängt.

Für Gebäude, die nicht an ein Fernwärmenetz angeschlossen werden können, prüft das HBA den Ersatz fossiler Energie durch erneuerbare Energieträger (Holz, Wärmepumpen usw.). Veraltete technische Anlagen werden schrittweise durch energiesparende ersetzt, die den aktuellen und zukünftigen Standards und Bedürfnissen entsprechen.

Diese verschiedenen Massnahmen führen zu einer starken Reduktion des Energiebedarfs und der Treibhausgasemissionen.

Parallel dazu will das HBA vorrangig die grössten, ältesten und energieintensivsten Gebäude unter den 262 beheizten Gebäuden seines Immobilienbestands sanieren. Nach einer vertieften Analyse wurden 46 Gebäude für eine Sanierung ausgewählt. Es handelt sich also nur um einen Teil des Gebäudebestands, doch könnten damit der Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen des Staats in grossem Umfang gesenkt werden. Bei den aktuellen Überlegungen zum Gebäude der Zukunft geht es nicht nur um den Verbrauch von Nutzenenergie (Primärenergie, die für Heizung, Kühlung, Warmwasser, Beleuchtung usw. verbraucht wird), sondern um einem ganzheitlichen und ausgewogenen Ansatz beim Bauen. Die vorgesehene schrittweise Sanierung über 15 Jahre dieser 46 Gebäude umfasst also neben energetischen Verbesserungen auch Anpassungen an die aktuellen Baunormen.

Eine Analyse des Umfangs, der zeitlichen Abfolge und der erwarteten Auswirkungen der Sanierung des Gebäudebestands unter rein klimatischen Gesichtspunkten sollte Gegenstand eines spezifischen Projekts sein. Angesichts der Relevanz eines solchen Projekts wird es im Rahmen der Arbeiten zur Ausarbeitung der zweiten Generation des kantonalen Klimaplans (KKP) evaluiert werden.

6. Was sind die Hauptmassnahmen zur Verringerung der Emissionen in den Kategorien Bürotechnik, Abfall und Chemikalien?

Heute werden vom Staatsrat Massnahmen umgesetzt, um den Verbrauch von Büromaterial, die Abfallproduktion und den Verbrauch von Chemikalien (Reinigung) einzuschränken.

Die Vorbildfunktion des Staats im Kampf gegen den Klimawandel ist ein Grundsatz, der bereits im KKP integriert ist. Im Rahmen des Prozesses zur Ausarbeitung der zweiten KKP-Generation werden Überlegungen angestellt, um die Massnahmen für die Kantonsverwaltung zu verstärken.

Wie bei den anderen Verursachern von Emissionen der Kantonsverwaltung werden auch die Emissionen aus dem Verbrauch von Büromaterial, der Abfallproduktion und dem Einsatz von Chemikalien besser überwacht.

Um ein Beispiel zu nennen: Bei den Reinigungsmitteln verwendet die HBA eine Reihe von biologisch abbaubaren und gebrauchsfertigen Produkten, was bedeutet, dass die Dosierung für die spezifische zu reinigende Oberfläche genau richtig ist. Zudem wird die einfache Reinigung mit Wasser bevorzugt und es werden Schulungen für das Reinigungspersonal zu diesen Aspekten durchgeführt. Und schliesslich wurde eine Begleitung und Kontrolle des Reinigungspersonals in Bezug auf die Verwendung der Produkte eingeführt.

7. Plant der Staatsrat die Ausarbeitung eines Dekarbonisierungsplans für die Kantonsverwaltung?

Die Vorbildfunktion des Staats ist ein integraler Bestandteil der Klimapolitik des Staatsrats. Die erste CO_2-Bilanz der Kantonsverwaltung dient als Bestandsaufnahme. Im Hinblick auf das Ziel, die Verwaltung bis 2040 klimaneutral zu machen, können die bereits eingeführten Massnahmen verfeinert und verstärkt sowie die nötigen zusätzlichen Massnahmen skizziert werden. Diese Überlegungen werden im Rahmen der Umsetzung der Massnahme T.1.1 «Emissionsreduktionsziele für jeden Sektor» des heutigen KKP und der Arbeiten zur Erarbeitung der zweiten KKP-Generation berücksichtigt.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-43

Quelle suite donner au 1er bilan carbone de l'administration cantonale ?

Auteurs :	**Berset Alexandre / Vuilleumier Julien**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.02.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.02.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**29.10.2024**

I. Question

Le premier bilan carbone de l'administration cantonale a été publié en 2023. Nous remercions vivement le Conseil d'Etat pour son engagement et saluons l'important travail de toutes les personnes impliquées. Si nous nous réjouissons du développement de la stratégie climatique cantonale, ce premier exercice soulève quelques remarques et questions.

Nous constatons tout d'abord que la qualité des données n'est de manière générale pas très bonne. Dans certaines catégories d'émissions et pour certaines Directions, les données sont mêmes très médiocres. Nous comprenons la complexité de la récolte des données des catégories bureautique, déchets et produits chimiques. Au contraire, la qualité des données de chauffage (chez DSAS, DIAF, DSJS, Pouvoir judiciaire), des déplacements professionnels (chez DFIN et Pouvoir judiciaire) et des trajets pendulaires (Pouvoir judiciaire) nous interpellent davantage. S'il est vrai que les données des trajets pendulaires peuvent être un peu plus aléatoires en fonction des réponses données lors de l'enquête, les données de chauffage et de trajets pendulaires devraient provenir de sources sûres telles que factures ou déduction pour frais de transport. Nous comprenons que le processus de récolte des données puisse être laborieux lors d'un premier bilan carbone et espérons que la qualité des données sera meilleure la prochaine fois.

Concernant la suite à donner à ce premier bilan carbone, dans son rapport sur le Parlement climatiquement neutre (Rapport sur postulat 2020-GC-185), le Conseil d'Etat évoque rapidement que des mesures existent déjà pour réduire les principales sources d'émissions. Pour les trajets pendulaires et les déplacements professionnels, il est ainsi question de plans de mobilité et de flotte électrique, tandis que pour le chauffage, les mesures citées sont l'assainissement des bâtiments et le remplacement des systèmes de chauffage. Ces mesures sont bien entendu pertinentes et essentielles. Nous aimerions cependant en savoir davantage sur leur ampleur, leur temporalité ainsi que sur leurs contributions à l'atteinte des objectifs de l'administration cantonale.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Comment expliquer la faible robustesse des données de certaines Directions dans les catégories chauffage, déplacements professionnels et trajets pendulaires ?
2. Quelle est la stratégie envisagée pour améliorer la qualité des données lors du prochain exercice ?

3. Quelle est la périodicité prévue pour la réalisation des prochains bilans carbone de l’administration ?
4. Quel est l’ampleur, la temporalité et les effets attendus (en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre) de la mesure Plan de mobilité ?
5. Quel est l’ampleur, la temporalité et les effets attendus (en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre) des mesures assainissement des bâtiments de l’Etat et remplacement des systèmes de chauffage fossiles ?
6. Quelles sont les mesures phares pour réduire les émissions dans les catégories bureautique, déchets et produits chimiques ?
7. Le Conseil d’Etat prévoit-il d’élaborer un plan de décarbonation pour l’administration cantonale ?

II. Réponse du Conseil d’Etat

La loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l’innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl), qui a été acceptée en votation populaire le 18 juin 2023, prévoit dans son article 10 al. 4 que les cantons visent au minimum l’objectif de zéro émission nette à partir de 2040 pour leurs administrations centrales. Le Grand Conseil fribourgeois a confirmé cette vision en adoptant le 30 juin 2023 la loi cantonale sur le climat (LClim ; RSF 815.1) dont l’article 3 al. 2 dispose que [l’administration cantonale] veille à atteindre l’objectif de zéro émission directe nette et à réduire ses émissions indirectes d’ici 2040. Le premier bilan CO_2 de l’administration cantonale fribourgeoise (ci-après : Administration cantonale), bien que mettant en avant une nécessité de mise en place de nouvelles procédures et un besoin accru en coordination entre les diverses parties prenantes, permet d’évaluer l’ampleur de ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Sur cette base, le Conseil d’Etat dispose d’une vision claire pour affiner la planification et le suivi de la réduction des émissions de l’Administration cantonale.

Par le biais de la présente question parlementaire, des interrogations relatives à la quantification des émissions de GES de l’Administration cantonale et à son plan de décarbonation sont relevées. Le rapport 2023-DIME-278 Parlement climatiquement neutre (rapport sur le postulat 2020-GC-185) et ses annexes évoquent les principaux points mis en avant. En complément, le Conseil d’Etat apporte les précisions suivantes :

1. Comment expliquer la faible robustesse des données de certaines Directions dans les catégories chauffage, déplacements professionnels et trajets pendulaires ?

L’évaluation de la qualité des données présentée en annexe B du rapport 2023-DIME-278 est volontairement conservatrice. Le manque de robustesse d’une part des données de consommation de chauffage des locaux occupés par l’Etat s’explique par les paramètres mentionnés dans le tableau. Ainsi, il est constaté que le suivi des données des bâtiments comporte actuellement des lacunes sous l’angle de la quantification des émissions de GES associées. Cela concerne notamment la consommation en chaleur des locaux loués par l’Etat, les données surfaciques des locaux dont l’Etat est propriétaire ainsi que le degré d’agrégation de certaines données.

En ce qui concerne la mobilité professionnelle du personnel de l’Etat, deux sources de données ont été utilisées, à savoir les données de remboursement des frais de déplacement ainsi que les résultats de l’enquête portant sur les déplacements pendulaires et professionnels menée au mois de septembre 2022. Des incohérences de degrés divers ont été constatées pour certaines Directions, influençant le degré d’incertitude. En outre, en ce qui concerne l’enquête et son analyse statistique,

bien que pour l'entier du périmètre du bilan CO_2 le nombre de réponses permettait d'établir des conclusions significatives, ce n'était pas le cas pour toutes les Directions prises séparément.

2. *Quelle est la stratégie envisagée pour améliorer la qualité des données lors du prochain exercice ?*

L'amélioration de la qualité des données lors du prochain exercice nécessite la coordination et l'optimisation du suivi des données actuellement mené, ainsi que la mise en place du suivi systématique de données qui n'en font pas encore l'objet. Ces travaux seront menés par le Service de l'environnement (SEn), en collaboration avec les services centraux et autres unités impliquées. En ce qui concerne les mesures ponctuelles, telles que les enquêtes, une procédure d'optimisation sera étudiée afin d'en favoriser l'exploitabilité. Il est à noter que le simple fait de réitérer la démarche d'établissement du bilan CO_2 améliorera naturellement la qualité de ce dernier par une connaissance préalable des problématiques pouvant être rencontrées. Des échanges intercantonaux sont également menés dans le but de favoriser les bonnes pratiques et de garantir la cohérence des démarches.

Les données des bâtiments de l'Etat de Fribourg recensés par le Service des bâtiments (SBat) sont actuellement basées sur les factures de chauffage et d'électricité. Les données de consommation sont en cours de fiabilisation grâce à la mise en place de monitoring avec les différents fournisseurs d'énergie, dans un système centralisé. 80 % des données devraient être fiabilisées à l'horizon 2026 avec comme objectif une fiabilité totale des données en 2030.

En ce qui concerne les surfaces de référence énergétique (SRE) des bâtiments exploités par le SBat, elles sont en phase de vérification afin d'être enregistrées dans la base de données d'ici l'année 2026.

3. *Quelle est la périodicité prévue pour la réalisation des prochains bilans carbone de l'administration ?*

La LClim prévoit une périodicité de 5 ans pour la réalisation du bilan CO_2 cantonal (art. 11 al. 1). L'objectif en matière d'atténuation pour l'Administration cantonale étant fixé à une date antérieure à celui du canton (art. 3 al. 2), la réalisation d'un bilan d'une fréquence inférieure est justifiable et à étudier.

En termes de suivi et à titre d'exemple, le SEn s'est engagé dans un suivi de ses émissions depuis 2019 par la réalisation d'un bilan CO_2 tous les deux ans, exercice auquel le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et alimentaires s'est joint en 2023 au niveau du bâtiment EVA. Compte tenu de la charge de travail que cela implique, il paraît peu réaliste de procéder à un bilan à la même échelle temporelle pour l'entier de l'Administration cantonale. En revanche, un ordre de grandeur intermédiaire devrait être étudié (hors démarches volontaires des différentes unités administratives de l'Etat). En amont, les travaux de mise en place et d'optimisation des procédures de récolte et de suivi des données doivent être menés dès 2024. En parallèle, il conviendra de préciser si les prochains bilans CO_2 porteront sur le même périmètre organisationnel ou s'il sera redéfini. Les réflexions porteront également sur le périmètre du bilan CO_2 en matière de sources d'émissions. Sur ce plan, des travaux sont en cours en coordination avec les cantons et la Confédération.

4. Quel est l'ampleur, la temporalité et les effets attendus (en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre) de la mesure Plan de mobilité ?

La mise en place de plans de mobilité au sein de l'Administration cantonale est un aspect essentiel pour l'atteinte de son objectif en 2040 et de la réduction progressive de ses émissions indirectes de CO_2.

En matière d'émissions directes, celles engendrées par les déplacements professionnels réalisés avec des véhicules de service devront être ramenées à cette échéance à zéro net, notamment par le biais de la mesure Plan de mobilité et par le remplacement du parc de véhicules.

Une fois la mesure Plan de mobilité pleinement définie et mise en œuvre, il sera possible d'envisager les effets attendus de celle-ci sur la réduction des émissions de GES notamment.

Le suivi de l'effet de l'ensemble des mesures relatives à la réduction des émissions directes et indirectes de la mobilité du personnel sera assuré par l'établissement de nouveaux bilans CO_2.

5. Quel est l'ampleur, la temporalité et les effets attendus (en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre) des mesures assainissement des bâtiments de l'Etat et remplacement des systèmes de chauffage fossiles ?

L'assainissement des bâtiments de l'Etat est central pour l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone de l'Administration cantonale en 2040.

Le remplacement des énergies fossiles par des énergies renouvelables dans les bâtiments propriétés de l'Etat et gérés par le SBat est en cours de réalisation : 109 bâtiments du parc immobilier sont aujourd'hui déjà alimentés par des énergies renouvelables et 48 sont en cours de planification.

Il s'agit de 101 bâtiments raccordés aux différents réseaux de chauffage à distance CAD et 8 bâtiments chauffés par une pompe à chaleur. De plus, 41 bâtiments sont planifiés pour passage au CAD d'ici 2030, la date de fourniture d'énergie dépend de la stratégie des différents fournisseurs.

Pour les bâtiments non raccordables au CAD, le SBat analyse le remplacement de l'énergie fossile par des agents énergétiques renouvelables (bois, pompes à chaleur, etc.). Les installations techniques obsolètes sont progressivement remplacées par des appareils peu gourmands en énergie et qui répondent aux normes et aux besoins actuels et futurs.

Ces différentes mesures ont comme effet une forte réduction des besoins en énergie et des émissions de GES.

En parallèle, le SBat a prévu d'assainir en priorité les bâtiments les plus grands, les plus anciens et les plus énergivores parmi les 262 bâtiments chauffés de son parc immobilier. Une analyse a permis de sélectionner 46 bâtiments à assainir : il ne s'agit donc que d'une partie du parc immobilier mais cela permettrait de réduire en grande quantité la consommation d'énergie et les émissions de CO_2 de l'Etat. Dans le cadre actuel des réflexions sur le bâtiment de demain, l'accent est mis sur une approche globale et équilibrée de la construction afin de ne pas se limiter à des objectifs de consommation d'énergie d'usage (énergie primaire consommée pour le chauffage, le refroidissement, l'eau chaude sanitaire, l'éclairage, etc.). L'assainissement progressif de ces 46 bâtiments sur 15 ans comprend donc les améliorations énergétiques mais aussi la mise aux normes en vigueur pour la construction actuelle.

Une analyse sous l'angle strictement climatique de l'ampleur, la temporalité et les effets attendus de l'assainissement du parc immobilier devrait faire l'objet d'un projet spécifique. Compte tenu de la

pertinence d’un tel projet, il donnera lieu à une évaluation dans le cadre des travaux d’élaboration de la seconde génération du Plan Climat cantonal (PCC).

6. *Quelles sont les mesures phares pour réduire les émissions dans les catégories bureautique, déchets et produits chimiques ?*

Des mesures sont aujourd’hui mises en place par le Conseil d’Etat afin de limiter la consommation de matériel de bureau, la production des déchets et la consommation de produits chimiques (nettoyage).

L’exemplarité de l’Etat en matière de lutte contre les changements climatiques est un principe déjà intégré dans le PCC. Des réflexions sont en cours dans le cadre du processus d’élaboration de la seconde génération du PCC afin de renforcer les mesures à destination de l’Administration cantonale.

En outre, à l’instar des autres postes d’émissions de l’Administration cantonale, des travaux seront menés afin de favoriser un meilleur suivi des émissions associées à la consommation de matériel de bureau, à la production des déchets et à l’utilisation de produits chimiques.

En ce qui concerne les produits de nettoyage par exemple, le SBat utilise des gammes de produits biodégradables et prêts à l’emploi, cela signifie que le dosage est juste selon les surfaces à nettoyer. De même, le nettoyage simplement avec de l’eau est favorisé. De plus, des formations pour le personnel de nettoyage prenant en compte ces aspects sont organisées. Enfin, un suivi et un contrôle du personnel de nettoyage relatif aux usages de produit a été mis en place.

7. *Le Conseil d’Etat prévoit-il d’élaborer un plan de décarbonation pour l’administration cantonale ?*

L’exemplarité de l’Etat fait partie intégrante de la politique climatique du Conseil d’Etat. Le premier bilan CO_2 de l’Administration cantonale sert d’état des lieux. Au regard de l’objectif de neutralité carbone de l’Administration en 2040, il est possible d’affiner et renforcer les mesures déjà mises en place ainsi que d’esquisser les mesures complémentaires nécessaires. Ces réflexions sont prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure T.1.1 « Objectifs de réduction des émissions pour chaque secteur » du PCC et des travaux d’élaboration de la seconde génération du PCC.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Postulat 2024-GC-123

Welche Strategie für die Entwicklung von Biogas in unserem Kanton?

Urheber:	**Clément Christian / Dafflon Hubert**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**23.05.2024**
Begründung:	**23.05.2024**
Überweisung an den Staatsrat:	**23.05.2024**
Antwort des Staatsrats:	**05.11.2024**

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 23. Mai 2024 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Christian Clément und Hubert Dafflon vom Staatsrat, dass er eine Studie über die langfristige Strategie zur Entwicklung von Biogas im ganzen Kanton aufstellt. Diese Studie muss namentlich die Standorte festlegen, wo künftige Biogasanlagen gebaut werden sollten, wobei das Entwicklungspotenzial der bestehenden Infrastruktur berücksichtigt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat unterstreichen, dass der Staat zusammen mit den verschiedenen Akteuren der Branche schon lange am Ausbau der Biogasproduktion im Kanton Freiburg arbeitet. Besonders erwähnenswert sind das Pilotprojekt für eine neue landwirtschaftliche Biogasanlage in Grangeneuve und die Studien[1][2][3][4], die von Ökostrom Schweiz im Rahmen der Massnahme A5.1 «Unterstützung und Valorisierung von Biogasanlagen im Kanton Freiburg» des kantonalen Klimaplans durchgeführt wurden.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass gemäss Sachplan Energie des Kantons bei der Biomasse zwar ein ungenutztes Potenzial existiert, dieses aber insgesamt sehr klein ist, auch wenn der Kanton Freiburg über eine starke Landwirtschaft, Milchwirtschaft und Rindviehzucht verfügt. Die aktuell in Betrieb stehenden Anlagen nutzen landwirtschaftliche Biomasse weitgehend mit nichtlandwirtschaftlichen Co-Substraten, die auf dem Markt immer weniger verfügbar sind. Diese Situation wird übrigens für neue Anlagen, die ebenfalls Co-Substrate benötigen, langsam problematisch.

Eines der Ziele des kantonalen Abfallbewirtschaftungsplans, der 2025 in die Vernehmlassung geschickt wird, ist es deshalb, die Nutzung von methanisierbaren Haushaltsabfällen zu steigern.

---

[1] Etude d'optimisation des engrais de ferme sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.12.2021 (Optimierung des Gebrauchs von Hofdünger bei bereits bestehenden Anlagen; nur Französisch)
[2] Etude de nouveaux modèles de rentabilité pour les installations de biogaz fribourgeoises, Ökostrom Schweiz, 22.12.2022 (Untersuchung neuer Rentabilitätsmodelle für zukünftige Einrichtungen; nur Französisch)
[3] Etude sur le portage du biogaz / biométhane sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 24.01.2023 (Studie zum Transport von Biogas / Biomethan; nur Französisch)
[4] Etude du potentiel des engrais de ferme du canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.01.2023 (Nutzungspotenzial von Hofdünger im Kanton; nur Französisch)

Diese Abfälle nehmen heute einen zu grossen Platz im Abfallsack ein. Die Co-Substratmengen zur Verwertung in der Biogasanlage könnten also künftig steigen. Aktuell ist allerdings noch offen, wie gross diese Mengen sein werden. Dieser Punkt spricht für die Annahme des Postulats, das eine Strategie für Anlagen verlangt, die sich zur Verwertung derartiger Abfälle eignen. Wird das Postulat angenommen, müssen die entsprechenden Arbeiten gut mit jenen koordiniert werden, die in Verbindung mit der Revision und der Umsetzung des Abfallbewirtschaftungsplans stehen.

Der Staatsrat hat es schon oft erklärt: Das Potenzial aller im Kanton verfügbaren Energiequellen muss besser genutzt werden, um die energie- und klimapolitischen Ziele des Kantons und des Bundes zu erreichen. In diesem Sinne kann der Staatsrat dem Wunsch der Grossräte Christian Clément und Hubert Dafflon folgen, die Gebiete im Kanton genauer zu bestimmen, die ein interessantes Nutzungspotenzial für landwirtschaftliche Biomasse haben, und zu klären, wie sie am besten verwertet werden können.

Falls sich etwa zeigt, dass die aus Biomasse gewonnene Energie nicht effizient in der Nähe genutzt werden kann, müsste die Studie prüfen, ob das Substrat in grössere Produktionszentralen transportiert werden soll, die die erzeugte Wärme einfacher in die Fernwärmenetze einspeisen können. Die Aspekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz (z.B. Mindestabstände zu Wohnhäusern gestützt auf die Bestimmungen über die Luftreinhaltung) müssen ebenfalls geprüft werden.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat die Durchführung der von den Verfassern des Postulats verlangten Analyse, dies insbesondere zur weiteren Umsetzung der Massnahme A.5.1 des kantonalen Klimaplans, und lädt den Grossen Rat ein, das Postulat erheblich zu erklären.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat 2024-GC-123

Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ?

Auteurs :	**Clément Christian / Dafflon Hubert**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**23.05.2024**
Développement :	**23.05.2024**
Transmission au Conseil d'Etat :	**23.05.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**05.11.2024**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 mai 2024, les députés Christian Clément et Hubert Dafflon demandent au Conseil d'Etat de réaliser une étude, sur l'ensemble du canton de Fribourg, sur la stratégie de développement du biogaz à long terme. Ladite étude devra notamment définir les emplacements où devraient être construites les futures infrastructures de biogaz tout en tenant compte du potentiel de développement des infrastructures existantes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner que le canton travaille de longue date, en collaboration avec les différents acteurs de la branche, au développement de la filière du biogaz dans le canton de Fribourg. On peut notamment relever le projet pilote pour une nouvelle installation de biogaz agricole sur le site de Grangeneuve et les études[1][2][3][4] réalisées par Ökostrom Schweiz dans le cadre de la mesure A5.1 « Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg » du Plan Climat cantonal.

Toutefois, sur la base du plan sectoriel de l'énergie du canton, le Conseil d'Etat relève qu'un potentiel de valorisation de la biomasse existe, mais qu'il demeure somme toute limité, même si Fribourg est un canton fortement tourné vers l'agriculture, la production laitière et l'élevage bovin. De plus, les installations actuellement en fonction valorisent grandement la biomasse agricole avec des cosubstrats non-agricoles de moins en moins disponibles sur le marché. Cette situation commence d'ailleurs à devenir problématique pour de nouvelles installations qui souhaiteraient également en bénéficier.

L'augmentation de la valorisation des déchets méthanisables produits par les ménages sera un des objectifs du plan cantonal de gestion des déchets (PGD) qui sera mis en consultation en 2025. Ces déchets représentent aujourd'hui une part trop importante du sac poubelle. Les quantités de cosubstrat à traiter dans les installations de biogaz pourrait donc augmenter à futur, dans une proportion qui reste à définir. Cet élément plaide pour l'acceptation du postulat qui vise

[1] Etude d'optimisation des engrais de ferme sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.12.2021
[2] Etude de nouveaux modèles de rentabilité pour les installations de biogaz fribourgeoises, Ökostrom Schweiz, 22.12.2022
[3] Etude sur le portage du biogaz / biométhane sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 24.01.2023
[4] Etude du potentiel des engrais de ferme du canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.01.2023

l’établissement d’une stratégie pour des installations qui seront aptes à valoriser de tels déchets. Si ce postulat était accepté, il s’agira alors de bien coordonner les travaux avec ceux en lien avec la révision et la mise en œuvre du PGD.

Le Conseil d’Etat l’a relevé à maintes reprises : il faudra valoriser au mieux le potentiel de toutes les ressources énergétiques disponibles dans le canton pour atteindre les objectifs de politique énergétique et de politique climatique fixés au niveau national et cantonal. En ce sens, le Conseil d’Etat rejoint la volonté des députés Christian Clément et Hubert Dafflon d’inventorier plus précisément les portions du territoire cantonal disposant encore d’un potentiel intéressant de valorisation de la biomasse agricole et la manière la plus efficace de l’exploiter.

Dans ce contexte, si une valorisation proche de la ressource ne devait pas être viable et efficace, l’étude devrait alors évaluer la pertinence de ramener le substrat vers des centrales de production plus importantes, lesquelles pourraient aussi plus facilement valoriser la chaleur produite dans des réseaux de chauffage à distance. Les aspects liés à la protection de l’environnement (p.ex. distances minimales aux habitations émanant de la protection de l’air) devront également être analysés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d’Etat est favorable à ce que l’analyse demandée par les auteurs du postulat soit réalisée, notamment dans la poursuite de la mesure A.5.1 du Plan Climat cantonal et invite le Grand Conseil à accepter le présent postulat.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-126

Fehlende Beiträge für Krippenplätze in der Gemeinde Montagny

Urheber:	**Berset Alexandre**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**24.05.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**24.05.2024**
Antwort des Staatsrats:	**05.11.2024**

I. Anfrage

In der *La Liberté* vom 22. Mai 2024 haben wir erfahren, dass die Gemeinde Montagny beschlossen hat, keine Beiträge mehr zu gewähren für Eltern, die ihre Kinder im Jahr 2024 in einer Kindertagesstätte anmelden. Diese Situation bringt Familien in eine äusserst schwierige Lage. Es ist absolut inakzeptabel, dass Familien ihren Anspruch auf Beiträge wegen ihres Wohnorts und dem Willen einer Gemeinde verlieren. Die Schweiz hat bereits einen enormen Rückstand in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Unterstützung der Kinderbetreuung ausserhalb der Schulzeiten. Die spärlichen Errungenschaften dürfen aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinden auf keinen Fall Nachteile erfahren.

Vor diesem Hintergrund bittet der Grossrat den Staatsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Hat die Gemeinde Montagny das Recht, über die vollständige Streichung von Beiträgen für Krippenplätze zu entscheiden?
2. Findet der Staatsrat, dass die aktuellen Gesetzesgrundlagen unzureichend sind, um den Beitragsanspruch für alle Familien im Kanton sicherzustellen?
3. Ist der Staat Freiburg dazu befugt, in dieser Situation einzugreifen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Montagny die Subventionierung der Krippenplätze zu gewährleisten?
4. Wenn der Staatsrat die Befugnis hat, einzugreifen, beabsichtigt er, den betroffenen Familien zu helfen, und wenn ja, wie?
5. Allgemeiner gefragt: Ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Politik zur Unterstützung der Kinderbetreuung (Anzahl Krippenplätze und ihre geografische Verteilung, Kosten für Krippenplätze und Ungleichheiten zwischen den Gemeinden, kein Elternurlaub usw.) rasch verstärkt und verbessert werden muss?

II. Antwort des Staatsrats

1. Hat die Gemeinde Montagny das Recht, über die vollständige Streichung von Beiträgen für Krippenplätze zu entscheiden?

2. Findet der Staatsrat, dass die aktuellen Gesetzesgrundlagen unzureichend sind, um den Beitragsanspruch für alle Familien im Kanton sicherzustellen?

Die Verpflichtungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände sind in Artikel 6 und 11 des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) verankert.

Diese Bestimmungen verpflichten die Gemeinden oder Gemeindeverbände dazu, die Zahl und die Art der Betreuungsplätze, die zur Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs nötig sind, unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung regelmässig zu beurteilen. Sie berücksichtigen dabei sowohl die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben als auch die Aspekte der Sozialisierung und die demografische Entwicklung (vgl. Art. 6 Abs. 1 FBG sowie Botschaft SR 238). Die Abklärung stützt sich auf alle objektiven Kriterien, welche die Gemeinden zur Antizipation des Bedarfs in der Hand haben (Art. 4 Abs. 2 FBR). Die Nachfrage der Eltern ist ein objektives Kriterium, das auf den Bedarf an Vereinbarkeit von Beruf und Familie hinweist, auf den die Wohngemeinde angemessen reagieren muss.

Entsprechend der Bedarfsabklärung bieten die Gemeinden eine ausreichende Zahl vor- und ausserschulischer Betreuungsplätze an und unterstützen und subventionieren diese. Dazu schaffen sie selber solche Einrichtungen oder schliessen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden Verträge ab (Art. 6 Abs. 3 und 4 FBG).

Der finanzielle Beitrag der Gemeinden soll sowohl vorschulischen als auch ausserschulischen Betreuungseinrichtungen die Einführung von degressiven Beitragsskalen ermöglichen (Art. 11 FBG).

Aufgrund dieser Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das Gesetz explizit auf die Verantwortung der Gemeinden in Sachen Beiträge hinweist. Sie müssen subventionierte Plätze anbieten, unabhängig davon, ob es sich um Plätze in kommunalen Einrichtungen oder in vertraglich verpflichteten Einrichtungen handelt.

3. Ist der Staat Freiburg dazu befugt, in dieser Situation einzugreifen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Montagny die Subventionierung der Krippenplätze zu gewährleisten?

4. Wenn der Staatsrat die Befugnis hat, einzugreifen, beabsichtigt er, den betroffenen Familien zu helfen, und wenn ja, wie?

Die Ausgestaltung von Beziehung und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Staat Freiburg basiert auf verschiedenen Gesetzesgrundlagen.

Erstens trägt der Staat im Sinn der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 60 KV) die Verantwortung, ein Betreuungssystem für nichtschulpflichtige Kinder zu schaffen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Privaten. In Bezug auf den finanziellen Aspekt erwähnt besagter Artikel, dass die Leistungen «für alle finanziell tragbar sein» müssen (Art. 60 Abs. 3 KV-FR), was zwangsläufig ein Beitragssystem impliziert.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die finanzielle Unterstützung des Staates, der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden – die eine Senkung der Krippentarife ermöglicht – nur dann gewährt wird, wenn die Einrichtung den Eltern einen finanziell tragbaren Preis in Rechnung stellt. Damit die Gemeinden die Unterstützung des Staates und der Arbeitgeber erhalten, müssen sie die Betreuungsplätze sodann in erster Linie subventionieren, um die Einführung finanziell erschwinglicher, degressiver Tarife zu ermöglichen (Art. 11 FBG).

Zweitens muss der Staat gemäss Gesetzgebung über die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (FBG und sein Reglement) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf eine Gesetzesumsetzung achten, die den regionalen Besonderheiten und dem ermittelten Betreuungsbedarf entspricht. Zu diesem Zweck sorgt er insbesondere dafür, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen

ermitteln (Art. 7 Abs. 2 FBG). Darüber hinaus berät der Staat die Gemeinden bei der Angebotsplanung.

Schliesslich stehen die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften nach dem Gesetz über die Gemeinden (GG) unter der Oberaufsicht des Staates, die durch den Staatsrat, durch die für die Gemeinden zuständige Direktion, durch die Oberamtmänner, durch das Amt für Gemeinden und durch die in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden ausgeübt wird (Art. 143 GG).

Der Oberamtmann ist für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig (Art. 146 Abs. 1 GG). In diesem Rahmen wacht er darüber, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände seines Bezirks gut verwaltet werden. Er berät und unterstützt sie und sorgt für ein speditives Vorgehen (Art. 146 Abs. 2 GG).

Missachtet eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften, beeinträchtigt sie überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons oder ist ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet, so fordert der Oberamtmann die Gemeinden auf, diesem Zustand abzuhelfen (Art. 151 GG).

In Sachen Voranschlagsverfahren gilt es zu definieren, ob es sich bei den fraglichen Beiträgen um gebundene Ausgaben handelt oder nicht. Diese Begriffe sind im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) definiert. Gemäss Artikel 3 Bst. g GFHG ist die Ausgabe dann gebunden, wenn sie vom Gesetz vorgeschrieben ist oder die Gemeinde über keinen Handlungsspielraum beim Betrag, bei der Verpflichtung oder bei einem anderen wesentlichen Aspekt verfügt. Es obliegt der Aufsichtsbehörde (d. h. dem Oberamtmann gemäss Art. 146 GG, jedoch in Zusammenarbeit mit den Direktionen und Dienststellen des Staates, die auf die betreffende Gesetzgebung spezialisiert sind, auf Grundlage von Art. 143 GG), die Art der Ausgabe zu qualifizieren.

Bei einer gebundenen Ausgabe können sich die Gemeinden nicht auf den Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts stützen, um ihre Verpflichtung abzulehnen, da es für diese Ausgaben keinen Handlungsspielraum gibt (Art. 3 Abs. 1 Bst. g GFHG). In diesem Sinn obliegt es den Gemeinden, die erforderlichen Massnahmen zur Einhaltung der Finanzverwaltungsgrundsätze, speziell des finanziellen Gleichgewichts (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GFHG), zu ergreifen (entweder durch Erhöhung der Einnahmen oder durch Senkung nicht gebundener Ausgaben). In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden ausnahmsweise einen Aufwandüberschuss gestattet, wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann (Art. 20 Abs. 3 GFHG).

Im vorliegenden Fall verpflichtet die Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen die Gemeinden, die Betreuungsplätze zu subventionieren. Das Gemeindereglement der Gemeinde Montagny sieht vor, dass die Gemeinde den gesamten oder teilweisen Restanteil zwischen Selbstkostenpreis und Elternanteil subventioniert (Art. 5 Gemeindereglement vom 5. Dezember 2005). Schliesslich ist auf der Website der Gemeinde ein einziges von der Gemeindeexekutive verabschiedetes Dokument vom 6. Juni 2019 zu finden, in dem die Höhe der Beiträge festgelegt ist. Dieses Dokument präzisiert nicht, welche Strukturen betroffen sind, und es werden auch keine diesbezüglichen Vorbehalte geäussert.

Angesichts dessen sollten die Beträge, die in dem von der Exekutive verabschiedeten Dokument vorgesehen sind, unabhängig von der Kindertagesstätte, die ihre Kinder besuchen, gewährt werden.

In diesem Sinn hat die Gemeinde Montagny keinen Handlungsspielraum und die fraglichen Beiträge stellen sehr wohl eine gebundene Ausgabe dar.

In Anbetracht dessen befasste sich der Oberamtmann des Broyebezirks mit der Angelegenheit. Er konsultierte die verschiedenen betroffenen Direktionen und Dienststellen und analysierte, insbesondere unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Elemente, die Situation der Gemeinde Montagny und die verschiedenen strittigen Entscheide des Gemeinderats. In seinem Entscheid vom 29. Juli 2024 stellte der Oberamtmann fest, dass der Grundsatzentscheid vom 29. April 2024 gegen die Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen verstösst. Er wies den Gemeinderat von Montagny an, den Entscheid aufzuheben, und behielt sich andernfalls die Eröffnung einer Voruntersuchung vor.

Im gleichen Entscheid liess der Oberamtmann ausserdem die Beschwerden mehrerer in der Gemeinde Montagny ansässiger Familien sowie der grösstenteils betroffenen Kindertagesstätte gegen die individuell erlassenen Ablehnungsentscheide für die Beiträge zu. Es hob diese auf und wies den Gemeinderat an, neue Verfügungen zu erlassen.

Mit Schreiben vom 29. August 2024 teilte die Gemeinde Montagny dem Oberamt mit, dass sie den Entscheid vom 29. Juli 2024 akzeptiert und sich verpflichtet, diesen gleichermassen auf die noch hängigen Beschwerden anzuwenden.

Im gleichen Schreiben informierte die Gemeinde Montagny das Oberamt des Broyebezirks darüber, ein neues Gemeindereglement über die Bereitstellung und Subventionierung von familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen auszuarbeiten.

5. *Allgemeiner gefragt: Ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Politik zur Unterstützung der Kinderbetreuung (Anzahl Krippenplätze und ihre geografische Verteilung, Kosten für Krippenplätze und Ungleichheiten zwischen den Gemeinden, kein Elternurlaub usw.) rasch verstärkt und verbessert werden muss?*

Der Staatsrat ist sich der Situation im Kanton Freiburg und der Schwierigkeiten bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der familienergänzenden Tagesbetreuung wohl bewusst und erinnert erneut an die Bedeutung der Gemeindeplanung in diesem Bereich. Die regelmässige Abklärung von Zahl und Art der Betreuungsplätze soll es den politischen Instanzen ermöglichen, den Bedarf vorauszusehen und somit eine entsprechende Finanzplanung zu erstellen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich die folgenden Verständnisgrundlagen in Erinnerung zu rufen.

Aus der Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (Art. 6 FBG und Art. 4 FBR) und der entsprechenden Botschaft (Botschaft Nr. 238 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 1. März 2011, S. 14, N. 5.4, §4 und S. 16, N. 7, §9 und 10) geht hervor, dass das Gesetz grundsätzlich eine Bedarfsabklärung vorschreibt und dass diese Bedarfsabklärung (zum besseren Verständnis) «verallgemeinert». Die Bedarfsabklärung zielt darauf ab, ein *Verhältnis* zwischen der Demografie und der Bereitstellung von Betreuungsplätzen aufrechtzuerhalten. Im Rahmen dieser allgemeinen Verpflichtung müssen die Gemeinden eine Bedarfsabklärung durchführen, die den Bedarf beziffert und deshalb als «formal» bezeichnet werden kann, allen voran durch vierjährliche Befragungen der Gemeindeeinwohnerinnen und -einwohner.

Diese Periodizität soll ein gemeinsames Minimum für alle Freiburger Gemeinden definieren, so dass sie den Bedarf antizipieren können, ihre Verpflichtungen dadurch aber keinesfalls geschmälert

werden. Zusammenfassend gesagt: Da die Gemeinden verpflichtet sind, den Bedarf ihrer Einwohnerinnen und Einwohner regelmässig abzuklären, müssen sie nicht nur proaktiv handeln und alle vier Jahre eine formelle Bedarfsabklärung durchführen, sondern auch die Informationen sammeln, die sie zwischen den Jahren erhalten, und diese nach Möglichkeit in ihre Prognosen einbeziehen.

Bezüglich Montagny: Die letzte formale Bedarfsabklärung durch die Gemeinde fand im Oktober 2021 statt (Abschlussdatum der Bedarfsabklärung). Die Umfragebeteiligung lag bei weniger als 50 %. Bei diesem geringen Prozentsatz hatten die Antworten ergeben, dass 21 Kinder auf einen vorschulischen Betreuungsplatz warteten. Aus diesen Zahlen lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen, die der Gemeinde bereits damals vom JA übermittelt worden waren.

Da die Beteiligung bei unter 50 % lag, hätte die Gemeinde entweder eine Gewichtung vornehmen und eine Marge zur Berücksichtigung von Familien einrechnen müssen, die nicht antworten konnten (da abwesend oder nicht in der Lage, zu antworten), oder falls gewünscht eine neue Befragung durchführen und die Kommunikation, die Form und/oder den Versandzeitpunkt der Befragung ändern müssen.

Ausserdem wurde der Bedarf bereits als hoch eingestuft, wenn man bedenkt, dass bei einer Umfragebeteiligung von unter 50 % bereits 21 Kinder auf einen Platz warteten. Die Antizipations- und Planungsaufgabe der Gemeinde sollte nun darin bestehen, Lösungen für diese Kinder zu finden. Der ermittelte Betreuungsbedarf entsprach etwa zehn zu subventionierenden Plätzen (wobei ein Platz der Betreuung von etwa 2,5 Kindern entspricht). Darüber hinaus und angesichts der geringen Beteiligung hätte die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Planungspflicht mindestens doppelt so viele Daten haben müssen, um die oben erwähnte Marge zu berücksichtigen.

Schliesslich erinnert der Staatsrat daran, dass der Staat Freiburg bei der Unterstützung der Gemeinden proaktiv vorgegangen ist, indem er zusätzlich zu seiner Beratungsaufgabe bei der Planung eine flächendeckende Bedarfsstudie geplant und zu diesem Zweck das Unternehmen *Microgis* beauftragt hat. Die Ergebnisse dieser Studie werden den Gemeinden mittel- und langfristige Planungsinstrumente an die Hand geben.

Aufgrund dieser Ausführungen versteht es sich von selbst, dass die Gemeinden Entscheide, die sich dermassen stark auf ihre Einwohnerinnen und Einwohner auswirken, nicht damit rechtfertigen können, dass sie die von der Freiburger Gesetzgebung vorgeschriebene Bedarfsabklärung und Planung versäumt haben.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-126

Absence de subventionnement des places en crèche dans la commune de Montagny

Auteur :	**Berset Alexandre**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**24.05.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**24.05.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**05.11.2024**

I. Question

La Liberté du 22 mai 2024 nous apprenait que la commune de Montagny a décidé de ne plus allouer de subventions aux parents qui inscrivent leurs enfants dans une crèche en 2024. Cette situation met des familles dans une situation extrêmement difficile. Il est absolument inacceptable que des familles se voient retirer leur droit à des subventions en raison de leur lieu de domicile et du bon vouloir de commune. La Suisse connaît déjà un retard énorme en matière d'égalité femme-homme, de conciliation entre vie de famille et vie professionnelle et de soutien à la prise en charge des enfants en dehors des heures scolaires. Les quelques acquis existants ne doivent en aucun cas être prétérités par la situation financière des communes.

Au vu de ce qui précède, l'auteur prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. La commune de Montagny a-t-elle le droit de décider de la suppression totale des subventions pour des places en crèche ?
2. Le Conseil d'Etat est-il d'avis que les bases légales actuelles sont insuffisantes pour garantir le droit au subventionnement à toutes les familles du canton ?
3. L'Etat de Fribourg a-t-il le pouvoir d'intervenir dans cette situation afin de garantir un subventionnement des places de crèches pour les habitant-e-s de la commune Montagny ?
4. Si le Conseil d'Etat a le pouvoir d'intervenir, a-t-il l'intention de venir en aide aux familles concernées et si oui, comment ?
5. De manière plus général, le Conseil d'Etat est-il d'avis que la politique de soutien à la prise en charge des enfants (nombre de places en crèche et leur répartition spatiale, coûts des places en crèches et inégalité entre communes, absence de congé parentalité, etc.) doit être rapidement renforcée et améliorée ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. La commune de Montagny a-t-elle le droit de décider de la suppression totale des subventions pour des places en crèche ?

2. Le Conseil d'Etat est-il d'avis que les bases légales actuelles sont insuffisantes pour garantir le droit au subventionnement à toutes les familles du canton ?

Les obligations des communes ou associations de communes ressortent des articles 6 et 11 de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour du 9 juin 2011 (LStE).

Ces dispositions leur imposent d'une part d'évaluer périodiquement le nombre et le type de places d'accueil nécessaires à la couverture des besoins en structures d'accueil extrafamilial en tenant compte de l'évolution de la population. Dans ce cadre, la possibilité de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, les aspects de socialisation et l'évolution démographique sont pris en compte (cf. art. 6 al. 1 LStE et Message CE 238). Cette évaluation se fonde sur tous les éléments objectifs en main des communes leur permettant d'anticiper le besoin (art. 4 al. 2 RStE). La demande de parents est un critère objectif relevant du besoin de conciliation de la vie familiale et professionnelle à laquelle la commune de domicile doit répondre de manière appropriée.

En fonction de l'évaluation des besoins, les communes doivent d'autre part proposer, soutenir et subventionner un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. Pour ce faire, elles créent des structures d'accueil ou passent des conventions avec des structures d'accueil autorisées ou avec des associations faîtières (art. 6 al. 3 et 4 LStE).

Le soutien financier des communes a pour but de permettre la mise en place de tarifs dégressifs, tant pour les structures d'accueil préscolaire que celles d'accueil extrascolaire (art. 11 LStE).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la loi est explicite concernant la responsabilité des communes en matière de subventionnement. Ces dernières doivent proposer des places subventionnées, qu'elles se trouvent dans des structures communales ou dans des structures avec lesquelles elles ont passé des conventions.

3. *L'Etat de Fribourg a-t-il le pouvoir d'intervenir dans cette situation afin de garantir un subventionnement des places de crèches pour les habitant-e-s de la commune Montagny ?*
4. *Si le Conseil d'Etat a le pouvoir d'intervenir, a-t-il l'intention de venir en aide aux familles concernées et si oui, comment ?*

L'articulation du lien et de la collaboration entre les communes et l'Etat de Fribourg ressort de différentes bases légales.

Premièrement, au sens de la Constitution cantonale fribourgeoise (art. 60 Cst-FR), l'Etat a la responsabilité de la mise en place d'un système d'accueil de la prime enfance, et ce en collaboration avec les communes et les particuliers. S'agissant de l'aspect financier, cet article mentionne que les « prestations doivent être financièrement accessibles à tous » (art. 60 al. 3 Cst-FR), ce qui implique nécessairement un système de subventionnement.

A ce sujet, il est important de relever que le soutien financier de l'Etat, des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante permettant la baisse des tarifs des crèches est accordé si la structure facture un prix financièrement accessible aux parents. Cela revient à dire que pour obtenir le soutien de l'Etat et des employeurs, les communes doivent en premier lieu subventionner les places d'accueil afin de permettre l'introduction de tarifs dégressifs financièrement accessibles (art. 11 LStE).

Ensuite, selon la législation sur les structures d'accueil extrafamilial (LStE et son règlement), l'Etat en collaboration avec les communes, doit veiller à une mise en œuvre de la loi répondant aux spécificités régionales et aux besoins déterminés par l'évaluation. Pour ce faire, il veille notamment à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil (art. 7 al. 2 LStE). Il se met par ailleurs, dans sa tâche de conseil, à disposition des communes pour planifier l'offre.

Finalement, selon la loi sur les communes (LCo), les communes et les autres collectivités publiques locales sont placées sous la haute surveillance de l'Etat, exercée par le Conseil d'Etat, par la Direction en charge des communes, par les préfets, par le Service des communes et par les autorités désignées par la législation spéciale (art. 143 LCo).

La surveillance générale des communes et des associations de communes incombe au préfet (art. 146 al. 1 LCo). Dans ce cadre, il veille à leur bonne administration dans son district, les conseille et leur prête assistance, étant précisé qu'il doit faire preuve de célérité (art. 146 al. 2 LCo).

Lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, il revient au préfet de se saisir lui-même de l'affaire (art. 151 LCo).

Au niveau de la procédure budgétaire, il s'agit de définir si les subventions en question sont des dépenses liées ou non. Ces notions sont définies dans la loi sur les finances communales (LFCo). L'art. 3 let. g LFCo indique que la dépense est liée lorsqu'elle est ordonnée par la loi ou lorsque la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à son montant, son engagement ou d'autres circonstances essentielles. Il appartient à l'autorité de surveillance (c'est-à-dire au préfet, selon l'art. 146 LCo mais avec la collaboration des Directions et Services de l'Etat spécialisés dans la législation concernée, sur la base de l'art. 143 LCo), de qualifier la nature de la dépense.

En présence d'une dépense liée, les communes ne peuvent pas s'appuyer sur le principe de l'équilibre financier pour refuser leur engagement puisqu'il n'existe aucune marge de manœuvre pour ces dépenses (art. 3 al. 1 let. g LFCo). Dans ce sens, afin de respecter les principes de gestion financière, spécifiquement l'équilibre budgétaire (art. 4 al. 1 let. b LFCo), il appartient aux communes de prendre les mesures nécessaires (soit par des augmentations de recettes, soit par des diminutions de charges non liées). A cet égard, il est rappelé que la législation sur les finances communales admet exceptionnellement un excédent de charges si le capital propre non affecté permet de l'absorber (art. 20 al. 3 LFCo), ce qui est le cas pour la commune de Montagny.

En l'espèce, la législation sur l'accueil extrafamilial de jour impose aux communes de subventionner les places d'accueil. Le règlement communal de la Commune de Montagny prévoit que « la commune subventionne tout ou partie de la part restante entre le prix coutant et la part payée par les parents » (art. 5 du règlement du 5 décembre 2005). Enfin, il figure sur le site internet de la commune un unique document adopté par l'exécutif de cette dernière et daté du 6 juin 2019, lequel fixe les montants des subventions. Ce document ne précise pas non plus les structures concernées et n'émet aucune réserve à cet égard.

Au vu de ce qui précède, les montants prévus par le document adopté par l'exécutif devraient être octroyés quelle que soit la crèche fréquentée par leurs enfants. Dans ce sens, la commune de Montagny ne dispose pas de marge de manœuvre et les subventions en question constituent bel et bien une dépense liée.

Considérant ce qui précède, le préfet du district de la Broye s'est saisi de l'affaire. Il a consulté les différentes directions et services concernés et, à la lumière notamment des éléments présentés ci-dessus, a analysé la situation la commune de Montagny et les différentes décisions litigieuses prises par son Conseil communal. Dans sa décision du 29 juillet 2024, le préfet a constaté que la décision de fond du 29 avril 2024 violait la législation sur l'accueil extrafamilial de jour et a enjoint le

Conseil communal de Montagny à l'annuler, à défaut de quoi il a réservé l'ouverture d'une instruction préliminaire.

Dans cette même décision, le préfet a admis par ailleurs les recours formés par plusieurs familles domiciliées sur la commune de Montagny, ainsi que par la principale crèche concernée, à l'encontre des décisions de refus des subventions rendues individuellement. Il a annulé ces dernières et a enjoint le Conseil communal à rendre de nouvelles décisions.

Par courrier du 29 août 2024, la Commune de Montagny a informé la Préfecture qu'elle acceptait la décision rendue le 29 juillet 2024 et s'est engagée à appliquer celle-ci également aux recours en cours de traitement.

Par ailleurs et dans ce même courrier, la Commune de Montagny a informé la Préfecture de la Broye qu'elle s'attelait à l'élaboration d'un nouveau règlement communal concernant la mise à disposition et le subventionnement des places d'accueil extrafamilial de jour.

5. *De manière plus générale, le Conseil d'Etat est-il d'avis que la politique de soutien à la prise en charge des enfants (nombre de places en crèche et leur répartition spatiale, coûts des places en crèches et inégalité entre communes, absence de congé parentalité, etc.) doit être rapidement renforcée et améliorée ?*

Bien conscient de la situation fribourgeoise et des difficultés rencontrées dans la gestion des questions en lien avec l'accueil extrafamilial de jour, le Conseil d'Etat rappelle une nouvelle fois l'importance de la planification communale dans ce domaine. L'évaluation régulière du nombre et du type de places d'accueil doit permettre aux instances politiques d'anticiper le besoin et ainsi prévoir une planification financière en conséquence. A ce sujet, il est pertinent de rappeler les quelques éléments de compréhension suivants.

Il ressort de la législation sur l'accueil extrafamilial de jour (art. 6 LStE, et 4 RStE) ainsi que du Message y relatif (Message n° 238 du Conseil d'Etat adressé au le 1er mars 2011 au Grand Conseil accompagnant le projet de la LStE : p. 5, N. 5.4, §4 et p. 7, N. 7, §9 et 10) que la loi impose, sur le principe, une évaluation que l'on pourrait qualifier (pour une meilleure compréhension) de « générale ». Celle-ci a pour but de maintenir un *ratio* entre la démographie et la mise à disposition de places d'accueil. Dans le cadre de cette obligation générale, les communes doivent effectuer une évaluation que l'on peut qualifier de « formelle », en chiffrant les besoins, en particulier par le biais de sondages mis à disposition des administrés tous les quatre ans.

Le but de cette échéance est bien de fixer un minimum commun pour toutes les communes fribourgeoises, afin d'assurer une anticipation de leur part mais en aucun cas d'amoindrir leurs obligations. Il faut rappeler, en résumé, que l'obligation d'évaluation régulière des besoins de leurs administré-e-s implique donc pour les communes non seulement un comportement proactif avec la mise sur pieds d'une évaluation formelle tous les quatre ans mais également de recueillir des informations qui leur parviennent entre deux et de les intégrer à leurs prévisions, dans la mesure du possible.

Relativement à Montagny, la dernière évaluation formellement effectuée par la commune remonte à octobre 2021 (date de clôture de l'évaluation). Il ressort de celle-ci qu'elle a été basée sur une participation de moins de 50 %. Dans le cadre de ce faible pourcentage, les réponses récoltées avaient déjà permis de constater que 21 enfants étaient concernés par un besoin supplémentaire de

places d’accueil préscolaire. On peut tirer deux conclusions de ces chiffres, lesquelles avaient déjà à l’époque été transmises à la commune par le SEJ.

Etant donné le taux de participation inférieur à 50%, la Commune aurait dû procéder à une pondération et comptabiliser une marge pour prendre en considération les familles qui n’ont pas été en mesure de répondre (car absentes ou dans l’incapacité de le faire), voire, si elle l’estimait pertinent, procéder à un nouveau sondage en révisant la communication, la forme et/ou le moment d’envoi du sondage.

D’autre part, le besoin était déjà qualifié d’important compte tenu du fait que dans les résultats de moins de 50 % des familles sondées, 21 enfants demeuraient déjà en attente de places. La tâche d’anticipation et de planification de la commune devait alors consister en la recherche de solutions concernant ces enfants. Ce besoin correspondait à une dizaine de places à subventionner (étant établi qu’une place correspond à la prise en charge d’environ 2.5 enfants). En outre et au vu du faible taux de participation, il aurait encore fallu – pour que la commune respecte son obligation de planification – doubler ces données afin de comptabiliser une marge comme mentionné ci-dessus.

Finalement, le Conseil d’Etat rappelle que l’Etat de Fribourg a été proactif dans son soutien aux communes en prévoyant, en plus de sa tâche de conseil dans la planification, une étude du besoin sur l’ensemble du territoire et en mandatant à cette fin l’entreprise *Microgis*. Les résultats de cette étude permettent aux communes de bénéficier d’outils de planification à moyen et à long terme.

Quoi qu’il en soit et considérant tout ce qui précède, il va de soi que les communes ne peuvent pas justifier de décisions qui impactent aussi fortement leurs administré-e-s par le fait qu’elles ont elles-mêmes omis d’effectuer l’évaluation et la planification que lui impose la législation fribourgeoise.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2024-GC-144

Gesetzesanpassung Art. 47 Abs.1 und Art. 48 Abs.1: Erhebung der Grundstückgewinn- und der Handänderungssteuer

Urheber/in:	**Schneuwly Achim / de Weck Antoinette**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**05.06.2024**
Begründung:	**05.06.2024**
Überweisung an den Staatsrat:	**06.06.2024**
Antwort des Staatsrats:	**05.11.2024**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 5. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionärin und der Motionär vom Staatsrat die Änderung der Artikel 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) dahingehend, dass bei der Grundstückgewinnsteuer die nichtliegenschaftlichen Werte vom Veräusserungserlös beziehungsweise vom Erwerbspreis in Abzug zu bringen sind.

Sie begründen ihr Begehren zur Frage der Berücksichtigung des Erneuerungsfonds von Stockwerkeigentum bei der Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer gestützt auf einen Bundesgerichtsentscheid vom Januar 2000. Da ein Erneuerungsfonds als nichtliegenschaftlicher Wert gilt, können die Anteile an diesem Fonds weder der Grundstücksteuer unterliegen noch handänderungssteuerpflichtig sein.

Nach einem Entscheid der Finanzdirektion (FIND) Anfang 2023 präzisierte die Kantonale Steuerverwaltung in ihrem im Internet aufgeschalteten Merkblatt «Grundstückgewinnsteuer - Elemente des Grundstückgewinns und Berechnung der Steuer», dass Anteile an Erneuerungsfonds als nichtliegenschaftlicher Wert vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Die Verfasserin und der Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass das vom Bundesgesetzgeber angepasste Gesetz in das kantonale Recht übertragen und das DStG entsprechend geändert werden muss, da die von der Steuerbehörde erlassenen Richtlinien und Vorschriften einen Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung darstellen.

Sie verlangen ausserdem auch, dass für alle in den letzten fünf Jahren erfolgen Immobilienverkäufe zu viel bezahlte Grundstücksgewinnsteuern im Sinne von Artikel 213 DStG zurückgefordert werden können.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer von den Kantonen und/oder den Gemeinden erhoben werden, und dies nicht auf Bundesebene geschieht. Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG - SR 642.14) legt die Grundsätze bezüglich der Besteuerung von Grundstückgewinnen fest, die in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden müssen, ohne jedoch das Steuerobjekt zu definieren. Das Harmonisierungsrecht enthält hingegen keine Bestimmungen über die Handänderungssteuer.

Der Staatsrat stellt fest, dass das Bundesgericht im Rahmen des Urteils 2P.126/1998/sch vom 27. Januar 2000, auf das sich die Motionärin und der Motionär beziehen, in einem interkantonalen Kontext die Steuerbehörde bestimmen musste, die für die Besteuerung von Stockwerkeigentums-Erneuerungsfonds als Einkommen und Vermögen zuständig ist. Dabei ging es allerdings nicht um einen Entscheid über die grundstückgewinn- oder handänderungssteuerrechtliche Bemessungsgrundlage. Das Bundesgericht konnte dabei jedoch daran erinnern, dass der Erneuerungsfonds nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, da dieser durch ein Reglement oder einen Beschluss der Versammlung der Miteigentümerschaft gebildet werden kann. Es hat auch ausdrücklich klargestellt, was der Staatsrat hier auch betont, dass er weder ein wesentlicher Bestandteil der Sache noch ein Zugehör im Sinne der Artikel 642 Abs. 2 und 644 Abs. 2 ZGB ist und dass der Besteuerung eines Erneuerungsfonds und der entsprechenden Erträge nicht die Kriterien für unbewegliches Vermögen (das heisst steuerbar im Standortkanton der Liegenschaft), sondern für bewegliches Vermögen (steuerbar am Hauptwohnsitz der steuerpflichtigen Person) zugrunde liegen.

Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) verfolgt seit Jahren eine konstante Praxis, die darin besteht, für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer vom Verkaufspreis der Liegenschaft den Verkaufspreis der beweglichen Güter abzuziehen, vorausgesetzt dieser Preis ist im Kaufvertrag separat ausgewiesen und er ist plausibel, das heisst er entspricht dem Marktwert.

Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass ein Grundstücksverkauf einen notariell beurkundeten Vertrag erfordert. Enthält dieser Vertrag keinerlei Angabe, wonach der Kaufpreis auch bewegliche Güter wie etwa Möbel oder wie im vorliegenden Fall einen Erneuerungsfonds umfasst, kann sich der im Vertrag angegebene Betrag gemäss oben genannter Rechtsprechung nur auf das Grundstück beziehen.

Mit den Änderungen von Artikel 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 DStG lässt sich zwar die Praxis der KSTV in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer im Gesetz verankern, sie sind aber keine Lösung für Fälle, in denen der beurkundete Vertrag die erforderlichen Informationen nach wie vor nicht enthält.

Es kommt jedoch öfter vor, dass Käuferschaft und Verkäuferschaft eines Grundstücks eine private, nicht beurkundete Vereinbarung zur Abrechnung etwa von Mobiliar, Heizölvorräten, verschiedener Geräte oder Maschinen treffen. Es spricht nichts dagegen, den Saldo des Erneuerungsfonds in einer solchen Abrechnung anzugeben. Dies scheint umso sinnvoller, als der Betrag des Erneuerungsfonds bei Vertragsabschluss nicht immer bekannt ist, da zwischen der Vertragsunterzeichnung und der effektiven Eigentumsübertragung eine gewisse Zeit vergehen kann. Zudem könnten die Parteien angesichts des mit dem Erneuerungsfonds zusammenhängenden latenten Steuern vereinbaren, dass

für den Erneuerungsfonds dementsprechend weniger bezahlt wird (vgl. unten die Bemerkungen zur Steuerpraxis der KSTV).

Was die von der Motionärin und vom Motionär angedachte Rückforderung bezahlter Steuern betrifft, so kann dafür nicht auf Artikel 213 DStG abgestützt werden. Diese Bestimmung betrifft nämlich nur das Steuerbezugsverfahren und nicht das Veranlagungsverfahren. Sie kann daher nicht für die Änderung von Veranlagungsverfügungen oder die Rückerstattung rechtskräftiger Steuern herangezogen werden. Diese bleiben auch dann geschuldet, wenn sie nicht korrekt festgesetzt wurden. Eine Rückerstattung im Sinne von Artikel 213 DStG kann nur für Zahlungen gewährt werden, die den in einer rechtskräftigen Veranlagung festgesetzten Steuerbetrag übersteigen. Das einzige Verfahren, das den Steuerpflichtigen zur Verfügung steht, um eine rechtskräftige Veranlagungsverfügung zu ändern, ist die Revision (Art. 188 ff. DStG), die nur bei Vorliegen neuer Tatsachen eingeleitet werden kann.

Im Kontext der Motion stellt ein nicht vom Steuerobjekt der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebrachter Erneuerungsfonds keine neue Tatsache dar, da die steuerpflichtige Person bereits bei der Eröffnung der Veranlagungsverfügung wusste, dass ein Erneuerungsfonds vorhanden war. Eine Revision ist aber ausgeschlossen, wenn die antragstellende Person etwas geltend macht, das sie bereits im ordentlichen Verfahren hätte geltend machen können (Art. 188 Abs. 2 DStG). Das Bundesgericht hatte zudem mehrfach klargestellt, dass eine Änderung der Praxis oder der Rechtsprechung keine neue Tatsache darstellt, die den Weg für eine Revision öffnet.

Der Staatsrat gibt im Folgenden als Zusatzinformation einen kurzen Überblick über die Steuerpraxis der KSTV betreffend Erneuerungsfonds:

1. Wenn im notariell beglaubigten Grundstückkaufvertrag ausdrücklich festgehalten ist,
   a) dass der Erneuerungsfonds im Kaufpreis inbegriffen ist und
   b) der Betrag des Erneuerungsfonds angegeben ist,

   dann wird der im beglaubigten Kaufvertrag angegebene Erneuerungsfonds-Betrag für die Berechnung der von der Verkäuferschaft geschuldeten Grundstückgewinnsteuer vom Kaufpreis in Abzug gebracht. Für die Käuferschaft wird der für das nächste gewinnsteuerpflichtige Rechtsgeschäft massgebende Erwerbspreis um den entsprechenden Betrag herabgesetzt. Diese Information ist für alle Parteien ersichtlich, da sie im beurkundeten Vertrag vermerkt ist.

2. Enthält der notariell beurkundete Grundstückkaufvertrag keinerlei Information zu einem Erneuerungsfonds oder hält er lediglich und ohne Angabe eines Betrags fest, dass der Erneuerungsfonds an die Käuferschaft übertragen wird, dann ist für die Berechnung der von der Verkäuferschaft geschuldeten Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich der im beurkundeten Vertrag vereinbarte Kaufpreis massgebend. Der Erneuerungsfonds wird dann für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer nicht vom Kaufpreis abgezogen. Die Notariate empfehlen den Parteien, untereinander eine private, nicht beurkundete Abrechnungsvereinbarung abzuschliessen, die unter anderem auch die Übertragung des Erneuerungsfonds umfasst.

   Für die Käuferschaft ist der im Vertrag angegebene Kaufpreis für das nächste Geschäft massgebend.

Dieses Vorgehen ist auch aus praktischen Gründen sinnvoll. Da der Betrag des Erneuerungsfonds nicht im beurkundeten Kaufvertrag vermerkt ist, wird diese Information verloren gehen, und es könnte sein, dass der für das nächste Geschäft massgebliche Gestehungspreis nicht korrekt berechnet werden kann.

Es muss noch gesagt werden, dass die jährlichen Einzahlungen der Eigentümerschaft in den Erneuerungsfonds grundsätzlich als vom steuerpflichtigen Einkommen abziehbare Unterhaltskosten gelten. Hingegen sind durch Entnahmen aus dem Erneuerungsfonds bezahlte Unterhaltskosten nicht vom steuerpflichtigen Einkommen abziehbar.

Der Betrag, den eine Käuferschaft der Verkäuferschaft für die Übernahme des Erneuerungsfonds zahlt, kann von der Käuferschaft nicht vom Einkommen in Abzug gebracht werden. Folglich übernimmt die Käuferschaft auch die Steuerabzüge, die der Verkäuferschaft bereits gewährt worden sind. Demnach könnte die Käuferschaft in den Verkaufsverhandlungen den Abzug eines gewissen Steuerbetrags für den Erneuerungsfonds geltend machen und für den Erneuerungsfonds einen dementsprechend geringeren Betrag zahlen.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-144

Modification de loi art. 47 al 1 et art. 48 al 1 : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation

Auteur-e-s :	**Schneuwly Achim / de Weck Antoinette**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**05.06.2024**
Développement :	**05.06.2024**
Transmission au Conseil d'Etat :	**06.06.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**05.11.2024**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 juin 2024, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier les articles 47 al. 1 et 48 al. 1 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1) afin de préciser que les valeurs non immobilières doivent être déduites du produit de l'aliénation, respectivement du prix d'acquisition dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers (IGI).

Les motionnaires développent leur requête sur la question de la prise en considération du fonds de rénovation des propriétés par étage (PPE) lors de l'imposition au titre des gains immobiliers et de la perception du droit de mutation en s'appuyant sur une décision du Tribunal fédéral de janvier 2000. En substance, un fonds de rénovation devant être considéré comme une valeur non immobilière, les parts dudit fonds ne sauraient être soumises ni à l'IGI, ni au droit de mutation.

A la suite d'une décision de la Direction des finances (DFIN) début 2023, le Service cantonal des contributions (SCC) a précisé dans une note interne intitulée « Impôt sur les gains immobiliers – éléments du gain et calcul de l'impôt » publiée sur son site internet que la part au fonds de rénovation d'une PPE peut être déduite du produit de la vente en tant que valeur non immobilière. Les auteurs de la motion considèrent que la loi adaptée par le législateur fédéral doit être retranscrite en droit cantonal et que la LICD doit être modifiée en conséquence, les directives et prescriptions édictées par l'autorité fiscale constituant une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Les motionnaires requièrent par ailleurs la restitution au sens de l'article 213 LICD de l'impôt payé en trop au titre de l'IGI et du droit de mutation pour tous les transferts immobiliers intervenus au cours des cinq dernières années.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'impôt sur le gain immobilier et le droit de mutation sont prélevés par les cantons et/ou leurs communes, ceux-ci n'étant pas perçus au niveau fédéral. L'article 12 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID – RS 642.14) détermine les principes relatifs à l'imposition des gains immobiliers qui doivent être ancrés dans la législation cantonale sans toutefois définir la matière imposable. Le droit d'harmonisation ne contient en revanche pas de dispositions afférentes au droit de mutation.

Le Conseil d'Etat constate que dans le cadre de l'arrêt 2P.126/1998/sch du 27 janvier 2000 auquel se réfèrent les motionnaires, le Tribunal fédéral était amené à déterminer, dans un contexte intercantonal, l'autorité fiscale compétente pour imposer un fonds de rénovation d'une PPE au titre du revenu et de la fortune. Il ne s'agissait en revanche pas de se prononcer sur la base imposable en matière d'IGI ou de droit de mutation. Le Tribunal fédéral a toutefois eu l'occasion de rappeler que le fonds de rénovation n'est pas prescrit par la loi, celui-ci pouvant être constitué par règlement ou décision de l'assemblée des copropriétaires. Il a aussi précisé, et le Conseil d'Etat le souligne ici, qu'il n'est ni un élément essentiel de la chose, ni un accessoire au sens des articles 642 al. 2 et 644 al. 2 CC. Il a en outre précisé que l'imposition d'un fonds de rénovation et de son rendement ne se fonde pas sur les critères applicables à la fortune immobilière (c'est à dire imposable dans le canton de situation de l'immeuble), mais à la fortune mobilière (c'est à dire imposable au domicile principal du contribuable).

Le Service cantonal des contributions (SCC) connaît une pratique constante depuis de nombreuses années qui consiste à déduire du prix de vente de l'immeuble, pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers, le prix de vente des biens mobiliers pour autant que leur prix soit spécifiquement stipulé dans le contrat de vente et qu'il soit plausible, à savoir conforme au prix du marché.

En effet, il convient de rappeler qu'une vente immobilière nécessite la conclusion d'un acte de vente en la forme authentique. Aussi, à l'appui de la jurisprudence susmentionnée, si l'acte ne contient aucune information permettant de constater que le prix de vente comprend également des éléments non immobiliers, tel que par exemple des meubles ou, en l'espèce, un fonds de rénovation, le montant spécifié dans l'acte ne peut se rapporter qu'à l'immeuble.

Aussi, les modifications des articles 47 al. 1 et 48 al. 1 LICD présentent certes le mérite d'ancrer dans la loi la pratique du SCC en matière d'impôt sur les gains immobiliers, mais elles n'apporteront aucune solution lorsque l'acte authentique ne contient toujours pas les informations requises.

Cela étant dit, il est d'usage courant qu'acheteur et vendeur d'un immeuble conviennent d'un décompte sous seing privé, ce dernier pouvant comprendre des meubles, un stock de mazout, divers appareils ou machines. Rien ne s'oppose à ce que le solde du fonds de rénovation soit spécifié dans un tel décompte. Cela nous semble d'autant plus judicieux que la valeur du fonds de rénovation n'est pas toujours connue à la conclusion du contrat en raison du temps qui peut s'écouler entre la signature et le transfert effectif de la propriété. De plus, compte tenu de l'impôt latent compris dans le fonds de rénovation les parties pourraient convenir d'une indemnisation inférieure au solde du fonds de rénovation (cf. ci-après les remarques relatives à la pratique fiscale du SCC).

Quant à la demande de restitution de l'impôt souhaitée par les motionnaires, elle ne saurait reposer sur l'article 213 LICD. En effet, cette disposition concerne uniquement la procédure de perception de l'impôt et non celle de taxation. Elle ne permet par conséquent pas de modifier des décisions de taxation, respectivement de restituer les impôts entrés en force. Ceux-ci demeurent dus même s'ils ont été déterminés de manière inexacte. La restitution au sens de l'article 213 LICD ne peut être accordée que pour les versements supérieurs au montant d'impôt constaté dans une décision définitive. La seule procédure dont dispose le contribuable afin de modifier une décision de taxation entrée en force est la révision (art. 188 ss LICD) qui n'est ouverte qu'en cas de faits nouveaux.

Dans le contexte de la motion, un fonds de rénovation qui n'aurait pas été déduit de la matière imposable de l'impôt sur les gains immobiliers ne constitue pas un fait nouveau puisque son existence était déjà connue du contribuable au moment de la décision de taxation. Or la révision est exclue lorsque le requérant invoque des motifs qu'il aurait déjà pu faire valoir au cours de la procédure ordinaire (art. 188 al. 2 LICD). Le Tribunal fédéral a en outre eu l'occasion de préciser à de nombreuses reprises qu'un changement de pratique ou de jurisprudence ne constitue pas un fait nouveau ouvrant la voie de la révision.

A toutes fins utiles, le Conseil d'Etat précise encore ci-dessous la pratique fiscale du SCC pour ce qui concerne le fonds de rénovation :

1. Si l'acte authentique de vente immobilière stipule spécifiquement que :
   a) Le fonds de rénovation est compris dans le prix de vente et
   b) Indique le montant du fonds de rénovation

   Alors, le montant du fonds de rénovation mentionné dans l'acte authentique est déduit du prix de vente pour calculer l'IGI dû par le vendeur. Pour l'acquéreur, le prix d'acquisition déterminant pour la prochaine transaction soumise à l'impôt sur les gains immobiliers est réduit de ce même montant. On notera que cette information est disponible pour toutes les parties dès lors qu'elle figure dans l'acte authentique.

2. Si l'acte authentique de vente immobilière ne contient aucune mention du fonds de rénovation ou stipule simplement que le fonds de rénovation est transféré à l'acquéreur, sans indication de son montant, alors, seul le prix de vente stipulé dans l'acte est déterminant pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers dû par le vendeur. Le fonds de rénovation n'est pas déduit du prix de vente pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers. Les notaires invitent les parties à conclure un décompte sous seing privé entre acheteur et vendeur qui porte, entres autres, sur le transfert du fonds de rénovation.

   Pour l'acquéreur, le prix d'acquisition mentionné dans le contrat sera déterminant pour la prochaine transaction.

   Cette pratique se justifie aussi pour des raisons pratiques. En effet, comme le montant du fonds de rénovation n'est pas mentionné dans l'acte, cette information se perdra et le prix de revient déterminant pour la prochaine transaction pourrait ne pas être calculé correctement.

Il sied encore de préciser que les versements annuels au fonds de rénovation effectués par le propriétaire sont en principe assimilés à des frais d'entretien déductibles du revenu imposable. En revanche, les coûts des travaux d'entretien financés par prélèvement sur le fonds de rénovation ne sont pas déductibles du revenu imposable.

Le montant que verse un acquéreur au vendeur pour la reprise du fonds de rénovation n’est pas déductible du revenu dans le chef de l’acquéreur. Par conséquent, ce dernier reprend aussi les déductions fiscales qui ont déjà été accordées au vendeur. Ainsi, l’acquéreur pourrait revendiquer, dans la négociation, la déduction d’un certain montant d’impôt du fonds de rénovation et verser un montant inférieur au solde de ce fonds.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d’Etat propose le rejet de la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-164

Instandsetzung der Umgebung der Wohnsiedlung «Les Terrasses d'Ogoz» in Pont-en-Ogoz

Urheber:	**Savary Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**19.06.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**19.06.2024**
Antwort des Staatsrats:	**05.11.2024**

I. Anfrage

Die Wohnsiedlung «Les Terrasses d'Ogoz» wurde in der Gemeinde Pont-en-Ogoz in unmittelbarer Nähe des Greyerzersees und der Insel Ogoz errichtet. Die Insel Ogoz und die mittelalterlichen Ruinen auf ihr sind eine bedeutende Attraktion des Freiburger Tourismus und verdienen daher besondere Aufmerksamkeit.

Die Siedlung «Les Terrasses d'Ogoz», deren Ästhetik und Lage an diesem Ort mehr als fragwürdig sind, verschandelt die Landschaft durch die starke Veränderung der Topografie in ihrer Umgebung.

Oberhalb der Siedlung wurde ein Erdrutsch infolge der Bauarbeiten nie stabilisiert oder wiederhergestellt und unterhalb der Siedlung wurde ein grosser Erdberg, der von der Baustelle stammt, nie abgetragen. Dabei sind die Arbeiten schon seit vielen Jahren abgeschlossen und die Gebäude bewohnt.

Zudem ist der Standort sowohl von der Autobahn A12 als auch von der Kantonsstrasse aus gut sichtbar und vermittelt ein schlechtes Bild des Greyerzbezirks für durchreisende Touristen, was bedauerlich ist.

Daher meine Frage: Wann wird der Standort saniert und wer hat die Verantwortung dafür?

II. Antwort des Staatsrats

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (neu: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU) eröffnete am 12. März 2021 ein Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands für eine Abgrabung und eine Aufschüttung oberhalb und unterhalb der Wohnsiedlung «Les Terrasses d'Ogoz». Um einen genauen Zustand der von diesem Verfahren betroffenen Parzellen zu ermitteln, beschloss die Direktion, ein externes Geologiebüro mit einem Gerichtsgutachten zu beauftragen. Sobald das Gutachten vorliegt, kann die RIMU einen endgültigen Entscheid über die Terrainveränderungen treffen, die Gegenstand des Wiederherstellungsverfahrens sind. Das Dossier befindet sich derzeit bei der RIMU und das Verfahren läuft.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-164

Remise en état des abords du lotissement « Les Terrasses d'Ogoz » à Pont-en-Ogoz

Auteur :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**19.06.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**19.06.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**05.11.2024**

I. Question

Le lotissement « Les Terrasses d'Ogoz » a été érigé dans la commune de Pont-en-Ogoz, à proximité immédiate du lac de la Gruyère et de l'île d'Ogoz. Le site de l'île d'Ogoz ainsi que les ruines médiévales qui s'y trouvent sont un haut lieu du tourisme fribourgeois et méritent, par conséquent, une attention particulière.

Or, le lotissement « Les Terrasses d'Ogoz », dont l'esthétique et l'implantation sont déjà plus que discutables à cet endroit, enlaidit le paysage en raison de l'importante modification de la topographie de ses alentours.

En amont du lotissement, un glissement de terrain consécutif aux travaux de construction n'a jamais été ni stabilisé ni remis en état et, en aval, un très important amas de terre provenant du chantier n'a jamais été évacué. Pourtant les travaux sont terminés depuis de nombreuses années et les bâtiments habités.

De plus, le site est parfaitement visible depuis l'autoroute A12 et depuis la route cantonale. Il donne donc une très mauvaise image du district de la Gruyère pour les touristes de passage, ce qui est regrettable.

Partant, quand la remise en état du site sera-t-elle effectuée et qui en a la responsabilité ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME, anciennement Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, DAEC) a ouvert, le 12 mars 2021, une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit pour l'aménagement d'un déblai et d'un remblai en amont et en aval du lotissement « Les Terrasses d'Ogoz ». Afin d'établir un état précis des parcelles concernées par cette procédure, la DIME a estimé nécessaire de mandater un bureau de géologues externe pour une expertise judiciaire. Une fois l'expertise effectuée, la DIME pourra rendre une décision finale sur les aménagements faisant l'objet de la procédure de remise en état. Le dossier est actuellement en instruction auprès de la DIME et la procédure suit son cours.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2024-GC-166

Initiative Spitalnotaufnahme 24/24 und nun? Für eine effiziente Spitalentwicklung

Urheber:	**Savary Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.06.2024**
Begründung:	**21.06.2024**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.06.2024**
Antwort des Staatsrats:	**29.10.2024**

I. Zusammenfassung der Motion

In seiner am 21. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion schlägt Grossrat Daniel Savary vor, die Verfassung durch Hinzufügen der folgenden zwei Artikel zu ändern:

> ***Artikel 68 Abs. 3***
> Die Leistungen werden auf Französisch und Deutsch erbracht.
>
> ***Artikel 68 Abs. 4***
> Der Süden des Kantons verfügt über eine stationäre Akutversorgung.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten fest, dass die Motion eine Teilrevision der Verfassung (KV) verlangt, was mit Artikel 69 Abs. 1 Bst. a Grossratsgesetz (GRG) vereinbar ist. Er erinnert daran, dass eine solche Revision gegebenenfalls vom Grossen Rat beschlossen und gemäss Artikel 103 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte dem Volk unterbreitet werden muss.

In der Begründung seiner Motion hält Savary fest, dass der Interpretationsspielraum der vorgeschlagenen Verfassungstexte gross genug sei, um sich den meisten möglichen Entwicklungen im Spitalsektor anzupassen und gleichzeitig die Mindestanforderungen einer effizienten Bevölkerungsversorgung zu gewährleisten. Seiner Meinung nach könnte, was den Süden des Kantons betrifft, ein zentrales Spital in Freiburg den gesamten Kanton versorgen, sofern es richtig dimensioniert ist und die Transportkette jederzeit effizient arbeitet. Aber auch ein zweiter Spitalstandort im Süden, öffentlich oder privat, könnte mit demselben Verfassungsartikel in Betracht gezogen werden.

Nun verpflichtet Artikel 68 Abs. 1 KV den Staat, dafür zu sorgen, dass jeder Person die gleichen Pflegeleistungen zugänglich sind. Diese Verpflichtung umfasst die stationäre Akutversorgung für die gesamte Bevölkerung auf dem ganzen Kantonsgebiet; sie wird zudem durch den neuen Artikel 68 Abs. 1a verstärkt, der in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 angenommen wurde und vom Staat verlangt, die Notfallpflege rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche in allen Regionen des Kantons sicherzustellen. Die Einführung eines zusätzlichen Verfassungsartikels, der auf eine bestimmte Region und einen bestimmten Pflegebereich beschränkt ist, ist daher überflüssig.

Was die sprachliche Organisation der Spitaltätigkeiten betrifft, so muss die Zweisprachigkeit des Kantons gemäss Artikel 25 Abs. 3 des Gesetzes über das freiburger spital (HFRG) bereits heute berücksichtigt werden; es sei darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung im Rahmen des Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» ausgeweitet wurde. Ausserdem hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 9. September 2022 den Auftrag 2021-GC-123 «Sicherstellung einer gleichwertigen Gesundheitsversorgung in beiden Sprachen» angenommen; der Auftrag verlangt vom Staatsrat, auf mehreren Ebenen Massnahmen umzusetzen, um die Zweisprachigkeit bei der Versorgung der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten und zu verbessern; ein entsprechender Bericht wird dem Grossen Rat noch unterbreitet. Schliesslich muss das HFR dafür sorgen, dass die Patientin oder der Patient verstanden wird und alle Informationen, die zu ihrer oder seiner Versorgung nötig sind, erhalten kann (Art. 6 Abs. 5 HFRG). Diese Verpflichtung gilt für alle Patientinnen und Patienten, nicht nur für deutsch- und französischsprachige Personen.

Entsprechend ist der vorgeschlagene Verfassungsartikel aufgrund der bestehenden Verpflichtungen (Art. 25 Abs. 3 HFRG) überflüssig, und unter dem Gesichtspunkt der Pflichten gegenüber den Patientinnen und Patienten (Art. 6 HFRG) zu simpel und fragwürdig.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-166
Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient

Auteur :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.06.2024**
Développement :	**21.06.2024**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.06.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**29.10.2024**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 juin 2024, le député Daniel Savary propose de modifier la constitution par l'ajout des deux articles suivants :

> ***Article 68 al. 3***
> Les soins hospitaliers sont prodigués en français et en allemand.
>
> ***Article 68 al. 4***
> Le sud du canton dispose de soins hospitaliers aigus.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, sous l'angle procédural, le Conseil d'Etat relève que la motion demande une révision partielle de la Constitution (Cst.), ce qui est conforme à l'article 69 al. 1 let. a de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Il rappelle qu'une telle révision devra le cas échéant être décrétée par le Grand Conseil et soumise au peuple conformément à l'article 103 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Dans le développement de sa motion, le député Savary relève que la marge d'interprétation des textes constitutionnels proposés était assez large pour s'adapter à la plupart des évolutions possibles du secteur hospitalier, tout en assurant les exigences minimales d'une prise en charge efficiente de la population. Selon lui, concernant le sud du canton, un hôpital central situé à Fribourg pourrait desservir l'ensemble du canton, pour autant qu'il soit correctement dimensionné et que la chaîne de transports soit efficace en tout temps. Mais un deuxième site hospitalier dans le sud, public ou privé, pourrait également être envisagé avec ce même article constitutionnel.

Or, l'article 68 al. 1 Cst. oblige l'Etat à veiller à ce que toute personne ait accès à des soins de qualité égale. Cette obligation comprend les soins hospitaliers aigus pour l'ensemble de la population sur l'entier du territoire cantonal ; elle est par ailleurs renforcée par le nouvel article 68 al. 1a accepté en votation populaire le 9 juin 2024, qui demande à l'Etat d'assurer des soins urgents accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans toutes les régions du canton. Introduire un article constitutionnel supplémentaire, limité à une région et à un domaine spécifique de soins, s'avère dès lors superflu.

S’agissant de l’organisation linguistique des activités hospitalières, le caractère bilingue du canton doit déjà aujourd’hui être pris en compte en vertu de l’article 25 al. 3 de la loi sur l’hôpital fribourgeois (LHFR) ; à noter que cette obligation a été élargie dans le cadre du contre-projet à l’initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité ». Par ailleurs, lors de sa séance du 9 septembre 2022, le Grand Conseil a pris en considération 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 des patients et patientes sous l’angle linguistique ; un rapport y relatif devra encore être présenté au Grand Conseil. Enfin, l’HFR doit veiller à ce que les patients et patientes soient compris et puissent recevoir les informations nécessaires à leur prise en charge (art. 6 al. 5 LHFR). Cette obligation vise l’ensemble des patients et patientes, non seulement les personnes francophones et germanophones.

Considérant ce qui précède, l’article constitutionnel proposé est superflu eu égard aux obligations existantes (art 25 al. 3 LHFR), voire réducteur et discutable sous l’angle des droits des patients et patientes (art. 6 LHFR).

En conclusion, le Conseil d’Etat propose de refuser la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-167
Für welche Transparenz?

Urheber/in:	**Raetzo Tina / Ingold François**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**25.06.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**25.06.2024**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Anfrage

Freiburg hat im Jahr 2009 mit dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) das Zugangsrecht zu Dokumenten eingeführt. Diesem Gesetz zufolge hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe (Art. 20 Abs. 1). Die Behörden haben also im Jahr 2009 den «*Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips umgekehrt*» (Tätigkeitsbericht 2023, ÖDSMB, S. 10).

Mit Berufung auf dieses Gesetz hat die NGO Greenpeace Zugang zum Vertrag zwischen der Micarna AG und dem Kanton über den Verkauf einer Parzelle auf dem Gelände von Agrico in Saint-Aubin verlangt. Ihr wurde der Zugang zu dem Dokument verwehrt. Der Grund: private Interessen. Greenpeace hat sich deshalb an die kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz gewandt. Die wesentliche Frage war, ob der Vertrag als amtliches Dokument gilt, auf das das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) anwendbar ist.

Aus verschiedenen Gründen, die in ihrer Empfehlung vom 18. März 2024 dargelegt sind, wertet die Beauftragte die Unterlagen, für die Zugang verlangt wurde, als amtliche Dokumente im Sinne von Artikel 22 InfoG. Sie schreibt dazu Folgendes: «*Ein Dokument gilt als amtlich, wenn es sich auf die Organisation, die Funktionsweise oder die Tätigkeit der Verwaltung und der öffentlichen Dienststellen bezieht, und zwar auch dann, wenn die Tätigkeit die Verwaltung eines Guts im Finanz- oder Steuervermögen des Staats zum Gegenstand hat. Es ist wichtig, dass die Öffentlichkeit in der Lage ist, zu kontrollieren, ob die öffentlichen Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet werden.*» (Empfehlung vom 18. März 2024, S. 5).

Im Übrigen erfolgten die Transaktion und der Vertrag in Rahmen eines Dekrets, das der Grosse Rat im Dezember 2020 verabschiedet hat und das verschiedene Bedingungen für den Verkauf enthielt. Diese Bedingungen sollten also von der Öffentlichkeit geprüft werden können.

Dass der Staatsrat diesen Vertrag gegen die Stellungnahme der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten geheim halten will, erstaunt uns. Da Gewaltentrennung herrscht, verlangen wir nicht vom Staatsrat, dass er eine Angelegenheit kommentiert, die zurzeit dem Kantonsgericht zum Entscheid vorliegt. Vielmehr versuchen wir zu verstehen, welchen Stellenwert der Staatsrat dem Grundsatz der Transparenz beimisst, indem wir folgende Fragen stellen:

1. Welchen Stellenwert misst der Staatsrat der Transparenz gemäss Artikel 1 InfoG bei?
2. Ist es dem Staatsrat eine Priorität, dass die Öffentlichkeit, also die Steuerzahler, in der Lage sind, zu kontrollieren, ob das öffentliche Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet wird?
3. Wie rechtfertigt der Staatsrat die Existenz einer Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten, wenn ihre Stellungnahmen nicht beachtet werden?

II. Antwort des Staatsrats

Am 11. Dezember 2023 hat Greenpeace Schweiz (im Folgenden: Greenpeace) beim Staat Freiburg ein Gesuch um Zugang zu den folgenden Dokumenten eingereicht:

a) «*Vollständiges Dossier zum allgemeinen Feinerschliessungsplan des AgriCo-Geländes, Gemeinde St. Aubin (Baubewilligungsdossier 202l-6-00971-0)*»;

b) «*Vertrag zwischen dem Kanton Freiburg und Micarna AG und seine Anhänge über den Verkauf einer Parzelle auf dem AgriCo-Gelände, Gemeinde St. Aubin (Verkaufsdatum 5. Oktober 2023, nach Auskunft von Micarna / www.atv-saint-aubin.ch)*».

Für derartige Gesuche gilt das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) und die Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten (DZV; SGF 17.54).

In Antwort auf das Gesuch hat der Staat die Unterlagen nach Buchstabe a ausgehändigt, aber die Weitergabe der Dokumente nach Buchstabe b abgelehnt.

Daraufhin gab es ein Schlichtungsverfahren vor der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (im Folgenden: die Beauftragte). Da keine Schlichtung zustande kam, hat die Beauftragte gestützt auf Artikel 33 Abs. 2 InfoG eine Empfehlung abgegeben.

Gemäss Artikel 33 Abs. 3 InfoG trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid, wenn eine Empfehlung abgegeben wurde. Schliesst es sich der Empfehlung an, so kann zur Begründung auf diese verwiesen werden.

Im vorliegenden Fall empfahl die Beauftragte die Herausgabe der verlangten Dokumente. Doch nach Meinung der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD), die über den Fall zu entscheiden hatte, überwogen die rechtlichen Gründe gegen die Herausgabe der verlangten Unterlagen.

Erstens wertete die VWBD die verlangten Unterlagen nicht als amtliche Dokumente im Sinne des erwähnten Gesetzes, da sie nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.

Zweitens sieht Artikel 25 Abs. 1 InfoG vor, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument aufgeschoben oder teilweise oder ganz verweigert wird, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses erforderlich ist. Im vorliegenden Fall war die VWBD der Meinung, dass solche Interessen überwogen. Da jedoch eine Beschwerde gegen den Entscheid der VWBD beim Kantonsgericht hängig ist, möchte der Staatsrat nicht näher darauf eingehen.

1. Welchen Stellenwert misst der Staatsrat der Transparenz gemäss Artikel 1 InfoG zu?

Der Staatsrat hält das InfoG für ein wichtiges Instrument, das die Transparenz des staatlichen Handelns ermöglicht. Er will es deshalb strikte anwenden.

Doch eine strikte Anwendung des Gesetzes bedeutet auch die Einhaltung der Rechte der von der Veröffentlichung von Informationen betroffenen Personen. Der Staatsrat will deshalb die Rechte aller von der Umsetzung des Informationsrechts betroffenen Personen beachten.

2. Ist es dem Staatsrat eine Priorität, dass die Öffentlichkeit, also die Steuerzahler, «in der Lage sind, zu kontrollieren, ob das öffentliche Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet wird»?

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Information der Bevölkerung über die Vermögenswerte des Staates und ganz allgemein über seine Finanzen von grösster Bedeutung ist. So wird die Staatsrechnung jedes Jahr auf der Website des Staats Freiburg veröffentlicht, so dass jede und jeder Einsicht in die Vermögenswerte des Staats nehmen kann.

Im vorliegenden Fall ist daran zu erinnern, dass der Betrag der Transaktion mit der Micarna AG Gegenstand eines Dekrets war, das der Grosse Rat verabschiedet hat.

3. Wie rechtfertigt der Staatsrat die Existenz einer Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten, wenn ihre Stellungnahmen nicht beachtet werden?

Es liegt in der Natur einer Empfehlung, dass sie für die zuständige Behörde, die eine Entscheidung trifft, nicht bindend ist. Sie ermöglicht es jedoch, die Meinung eines staatlichen Organs zu kennen, das in der Regel fachlich versierter ist. Im vorliegenden Fall sieht Artikel 33 Abs. 2 InfoG vor, dass die oder der Beauftragte den Parteien eine schriftliche Empfehlung abgibt, wenn keine Schlichtung zustande kommt. Diese Empfehlung ist für die Behörde aber nicht bindend. Die zuständige Behörde kann also von der Empfehlung abweichen.

In diesem Fall muss die zuständige Behörde jedoch einen formalen und begründeten Entscheid treffen, der mit Beschwerde anfechtbar ist (Art. 33 Abs. 3 und 34 Abs. 1 InfoG). Die VWBD hielt es aus den oben erwähnten Gründen im vorliegenden Fall für gerechtfertigt, von den Empfehlungen abzuweichen, und hat einen entsprechenden Entscheid gefällt. Wie bereits erwähnt, wurde gegen diesen Entscheid beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben. Das Verfahren ist immer noch hängig.

Allgemein gilt, dass die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte erst eine Empfehlung abgibt, wenn keine Schlichtung zustande gekommen ist und die Behörde keinen Zugang zu den verlangten Informationen gewährt hat. Aus dem Tätigkeitsbericht 2023 geht beispielsweise hervor, dass bei der ÖDSMB 21 Schlichtungsgesuche gestellt wurden, von denen 5 zu einer Empfehlung geführt haben. Im gleichen Zeitraum haben die Behörden der ÖDSMB insgesamt 85 Gesuche um Zugang zu Dokumenten gemeldet. Daraus geht hervor, dass die öffentlichen Organe die meisten Gesuche um Zugang gutheissen und dass in den meisten Fällen, in denen eine Schlichtung verlangt wurde, eine Einigung zustande gekommen ist.

Ausserdem hat die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte zahlreiche Aufgaben, die sich nicht allein auf die Verfassung von Empfehlungen beschränken, falls keine Schlichtung zustande kommt (Art. 41 InfoG). Wenn also die kantonale Behörde in einem konkreten Fall ihrer Empfehlung nicht gefolgt ist, dann stellt das noch lange nicht ihre Daseinsberechtigung in Frage.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-167
Pour quelle transparence ?

Auteur-e-s :	**Raetzo Tina / Ingold François**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**25.06.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**25.06.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Question

Fribourg a introduit le droit d'accès aux documents en 2009 avec la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5). Selon cette loi, toute personne physique ou morale peut solliciter, auprès des autorités, l'accès à un document officiel émis par un organe public (art. 20 al. 1). Ainsi, en 2009, les autorités désiraient « *renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence* » (rapport d'activité 2023, ATPrDM, p. 10).

C'est au nom de cette loi que l'ONG Greenpeace a demandé l'accès au contrat signé entre Micarna SA et le canton concernant la vente d'une parcelle sur le site d'Agrico à Saint-Aubin. L'accès à ce document a été refusé. Motif invoqué : des intérêts privés. Greenpeace a donc sollicité la préposée cantonale à la transparence. La question principale était de savoir si le contrat est un document officiel assujetti à la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).

Pour différents motifs expliqués dans sa recommandation du 18 mars 2024, la préposée est d'avis que les documents dont l'accès est demandé sont des documents officiels au sens de l'article 22 LInf. En effet, elle ajoute que : « *un document est officiel dès lors qu'il se rapporte à l'organisation, au fonctionnement ou aux activités des administrations et services publics, quand bien même l'activité a pour objet la gestion d'un bien appartenant au patrimoine financier ou fiscal de l'Etat. Il importe que le public soit en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement.* » (recommandation du 18 mars 2024, p. 5).

Rappelons également que la transaction et le contrat ont été établis dans le cadre d'un décret validé par le Grand Conseil en décembre 2020 sous différentes conditions de vente. Celles-ci devraient donc pouvoir être vérifiées par le public.

La volonté du Conseil d'Etat de tenir secret ce contrat, contre l'avis de la préposée à la transparence, nous interpelle. Séparation des pouvoirs oblige, nous ne demandons pas au Conseil d'Etat de commenter une affaire actuellement portée devant le Tribunal cantonal. Nous cherchons plutôt à comprendre l'estime que le Conseil d'Etat porte au principe de transparence en posant les questions suivantes :

1. Quelle importance donne le Conseil d'Etat à la transparence, comme présentée à l'article 1 de la LInf ?

2. Le Conseil d’Etat considère-t-il comme prioritaire que le public, donc les contribuables, « *soient en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement* » ?
3. Comment le Conseil d’Etat justifie-t-il l’existence d’une préposée à la transparence si ses préavis ne sont pas suivis ?

II. Réponse du Conseil d’Etat

Le 11 décembre 2023, Greenpeace Suisse (ci-après également « Greenpeace ») a formé auprès de l’Etat de Fribourg une demande visant à obtenir les documents suivants :

a) « *Dossier complet concernant le Plan d'équipement de détail PED général du site AgriCo, commune de St. Aubin (Dossier de construction 202l-6-00971-0)* » ;

b) « *Contrat entre le Canton de Fribourg et Micarna SA et documents annexes concernant la vente d'une parcelle sur le Site Agrico, commune de St. Aubin (date de la vente 5 octobre 2023, selon informations Micarna / www.atv-saint-aubin.ch)* ».

Une telle demande est notamment encadrée par la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5) et l’ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD ; RSF 17.54).

Dans un premier temps, l’Etat a remis les documents mentionnés sous lettre a mais a refusé l’octroi des documents demandés sous lettre b.

S’en est suivi une procédure de médiation par-devant la Préposée à la transparence et à la protection des données (ci-après également la « Préposée »). Cette procédure n’ayant pas débouché sur un accord, la Préposée a rendu une recommandation, conformément à l’art. 33 al. 2 LInf.

Aux termes de l’art. 33 al. 3 LInf, lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation.

En l’occurrence, la recommandation rendue par la Proposée est favorable à la remise des documents requis. Cependant, de l’avis de la Direction de l’économie, de l’emploi et de la formation professionnelle (DEEF), compétente en l’espèce, des motifs juridiques plaidant contre l’octroi de l’accès aux documents requis prévalaient.

Premièrement, la DEEF a estimé que les documents requis ne constituaient pas des documents officiels au sens de la législation précitée dans la mesure où ils ne concernent pas l’exécution d’une tâche publique.

Deuxièmement, l’art. 25 al. 1 LInf prévoit notamment que l’accès à un document officiel est différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant l’exige. En l’occurrence, la DEEF est estimé que de tels intérêts prévalaient. Toutefois, dans la mesure où un recours a été formé auprès du Tribunal cantonal contre la décision rendue par la DEEF, le Conseil d’Etat ne souhaite pas entrer dans les détails.

1. *Quelle importance donne le Conseil d'Etat à la transparence, comme présentée à l'article 1 de la LInf ?*

Le Conseil d'Etat considère que la LInf est un instrument essentiel permettant la transparence de l'activité de l'Etat. Il entend par conséquent la mettre en œuvre de manière rigoureuse.

Une application stricte de la loi implique également le respect des droits des personnes touchées par la divulgation d'information. Le Conseil d'Etat entend par conséquent respecter pleinement les droits de toute personne intéressée dans la mise en œuvre du droit à l'information.

2. *Le Conseil d'Etat considère-t-il comme prioritaire que le public, donc les contribuables, « soient en mesure de contrôler que les actifs publics soient utilisés conformément aux décisions prises démocratiquement » ?*

Le Conseil d'Etat considère que l'information de la population concernant les actifs de l'Etat, et de manière plus générales ses finances, est primordiale. A ce titre, les comptes de l'Etat de Fribourg sont publiés chaque année sur le site Internet de l'Etat et tout un chacun est en mesure de consulter la valeur des actifs de l'Etat.

Dans le cas particulier, il convient de rappeler que la transaction réalisée avec Micarna SA a fait l'objet d'un décret du Grand Conseil qui a approuvé le montant de la transaction.

3. *Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il l'existence d'une préposée à la transparence si ses préavis ne sont pas suivis ?*

Le principe même d'un préavis est qu'il ne lie pas l'autorité compétente pour rendre une décision. Il permet toutefois de connaitre la position d'un organe étatique en général plus spécialisé. En l'occurrence, l'art. 33 al. 2 LInf prévoit que, lorsque la médiation n'aboutit pas, le ou la préposé-e établit à l'intention des parties une recommandation écrite. Cette recommandation n'est toutefois pas contraignante et ne lie pas l'autorité. Ainsi, l'autorité compétente peut s'écarter de la recommandation.

Toutefois, dans un tel cas, une décision formelle et motivée doit être rendue par l'autorité compétente, laquelle peut faire l'objet d'un recours (at. 33 al. 3 et 34 al. 1 LInf). La DEEF a en l'espèce estimé qu'il se justifiait de s'écarter de la recommandation pour les raisons susmentionnées et a rendu une décision dans ce sens. Comme déjà indiqué, cette décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dont la procédure est encore pendante.

De manière générale, la recommandation de la Préposée à la transparence et à la protection des données n'intervient que si la procédure de médiation a échoué et que si l'autorité n'a pas donné suite à la demande d'accès. A titre d'exemple, comme cela ressort du rapport d'activité 2023 de l'ATPrDM, 21 demandes de médiation ont été déposées auprès de cette dernière, dont 5 ont abouti à une recommandation, alors que 85 demandes d'accès aux documents ont été annoncées par les autorités organes à l'ATPrDM,. Il y a donc lieu de constater que les organes publics concernés donnent suite à la majorité des demandes d'accès et que pour les cas où une médiation a été requise, la majorité aboutit à un accord.

En outre, les tâches de la Préposée à la transparence et à la protection des données sont nombreuses et ne se limitent pas à la rédaction des recommandations en cas d'échec d'une médiation (art. 41 LInf). Dès lors, son existence ne saurait être remise en cause par le fait, que dans un cas précis et donné, une autorité cantonale n'a pas suivi la recommandation.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-175

Auswirkung von Streuströmen auf Freiburger Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen des Ausbaus von erneuerbaren Energien

Urheber:	**Thévoz Ivan / Dumas Jacques**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.07.2024**
Begründung:	**09.07.2024**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.07.2024**
Antwort des Staatsrats:	**18.11.2024**

I. Anfrage

Kaum sind die Abstimmungen vom Sonntag, 9. Juni, vorbei, möchte eine politische Partei die Pflicht zur Installation von Fotovoltaikanlagen auf Neubauten und renovierten Gebäuden einführen. Wir möchten zwar nicht den Teufel an die Wand malen, möchten aber doch den Staatsrat auf eine Situation aufmerksam machen, die uns in Bezug auf die Sicherheit und Gesundheit der Tiere in der Landwirtschaft wirklich Sorgen bereitet. In der waadtländischen Broyeregion gab es kürzlich ein tragisches Ereignis, das die Gefahren von vagabundierenden Strömen deutlich macht. Dieses von Stromexperten belegte Drama führte zum Tod von mehr als 162 Rindern auf einem weltweit renommierten Betrieb. Seit dem Einbau von Fotovoltaikmodulen durch eine private Solarfirma aus der Freiburger Broyeregion ist diesem Landwirtschaftsbetrieb ein Verlust von über einer Million Franken entstanden, was ihn in eine prekäre, wenn nicht sogar aussichtslose Lage versetzt. Ähnliche Situationen gab es im benachbarten Frankreich, wo 179 Fälle aufgrund der unsachgemässen Installation von Fotovoltaikanlagen auf den Dächern von Landwirtschaftsbetrieben und 203 Fälle im Zusammenhang mit Windparks in der Nähe von Landwirtschaftsbetrieben festgestellt wurden. Es ist nämlich zu beachten, dass Vieh wesentlich empfindlicher auf Streuströme reagiert als Menschen. Im besten Fall werden die Kühe krank und geben wenig oder gar keine Milch mehr. Im schlimmsten Fall sterben die Kühe, ohne dass die betroffenen Landwirte Zeit haben, zu verstehen, was passiert.

Während Fotovoltaikanlagen auf Stalldächern in der Schweiz immer häufiger anzutreffen sind und neue Windparks in der Nähe von Wohnhäusern und Landwirtschaftsbetrieben entstehen könnten, bedroht das Risiko von elektromagnetischen Störungen und Streuströmen das Wohlbefinden und die Gesundheit des Viehs und die Rentabilität von Landwirtschaftsbetrieben. Angesichts dieser Besorgnisse werden dem Staatsrat Fragen gestellt, die für die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung sind:

1. Ist sich der Staatsrat der Risiken bewusst, die mit elektromagnetischen Störungen (Streuströmen) verbunden sind, die von Fotovoltaikanlagen, Windenergieanlagen oder anderen elektrischen Systemen in der Nähe von Nutztieren verursacht werden?
2. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass Nebenaktivitäten von Landwirten, wie die Energieerzeugung, ihre Hauptproduktionstätigkeit und ihr Haupteinkommen gefährden können?
3. Ist der Staatsrat über Fälle informiert, in denen sich Streuströme im Kanton Freiburg negativ auf die Gesundheit von Tieren ausgewirkt haben?

4. Erwägt er, den betroffenen Unternehmen geeignete Massnahmen aufzuerlegen oder die Vorschriften für die Installation von Fotovoltaikanlagen auf Stalldächern anzupassen, um dieses Problem zu beheben?
5. In welchem Umfang werden Schäden durch Streuströme entschädigt, wenn diese zum Tod von Nutztieren führen?
6. Beabsichtigt der Staatsrat, die in der Fotovoltaik tätigen Unternehmen im Kanton auf die Gefahren von Streuströmen für das Vieh aufmerksam zu machen?

Diese Fragen unterstreichen die Dringlichkeit von Sensibilisierungs- und Regulierungsmassnahmen zum Schutz der Landwirtschaft und zum Wohle der Tiere angesichts der wachsenden Herausforderungen, die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien einhergehen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist daran zu erinnern, dass Streuströme (oder parasitäre Ströme) unkontrollierte elektrische Ströme sind, die in der Regel einen geringen Wert aufweisen (Spannung < 1 V) und unbeabsichtigt einen Weg über leitfähige Gebäude- oder Anlagenteile oder über das Erdreich finden.[1]

Diese Ströme folgen überwiegend den leitfähigsten Elementen wie Wasser oder bestimmten geologischen Besonderheiten (Verwerfungen, gewissen Mineralien je nach Bodenbeschaffenheit).

Die möglichen Gründe für das Auftreten von Streuströmen sind in der Regel:

> Stromrückfluss: In den meisten Stromnetzen kehrt ein Teil des verteilten Stroms via den Boden zum Herkunftsort zurück, kann dabei aber auch über unerwünschte Stellen fliessen.
> Defekte elektrische Einrichtungen wie fehlerhafte Erdung, mangelhafte Isolation oder Verkabelungsfehler.
> Schlechte Anlage von Elektrozäunen, falls sich der Stromgenerator und die Erdung im Inneren des Gebäudes befinden.
> Metallische Wasserzufuhrleitungen, die nicht durch ein Stück nichtleitendes Rohr unterbrochen werden.
> Induktionseffekt durch ein Stromnetz in der Nähe (Stromleitung, Transformatorenstation, Eisenbahn, Strassenbeleuchtung).

Rinder sind anfälliger für Streuströme als Menschen, da sie sich häufig in einer feuchten Umgebung bewegen, regelmässig mit Metallteilen (Tränke, Zaun usw.) in Berührung kommen und nicht wie der Landwirt elektrisch vom Boden isoliert sind.

Ein Tierhaltungsbetrieb in der waadtländischen Broyeregion war zwischen 2021 und 2022 tatsächlich betroffen, vermutlich aufgrund einer schlechten Erdung einer Anlage. Auf Nachfrage bei den zuständigen Waadtländer Behörden konnte die Zahl der Todesfälle von Rindern im Zusammenhang mit den Streuströmen jedoch nicht bestätigt werden.

Interessant ist auch, dass von den Nationalräten Pierre-André Page[2] und Marcel Dettling[3] Interpellationen an den Bundesrat über eine mögliche Auswirkung von Störströmen im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien eingereicht wurden, auf die die zuständige Behörde

[1] AGRIDEA: Fachinformationen – Streuströme (agripedia.ch)
[2] Interpellation 23.3515: 23.3515 | Fotovoltaik- oder Windkraftanlagen. Gefahr für die landwirtschaftlichen Nutztiere | Geschäft | Das Schweizer Parlament
[3] Interpellation 23.3824: 23.3824 | Kriechstrom bei Fotovoltaikanlagen | Geschäft | Das Schweizer Parlament

(UVEK) bereits 2023 eine fundierte Antwort abgegeben hat. Die vorliegende Antwort des Staatsrats nimmt einige der in den Stellungnahmen des Bundesrats erwähnten Elemente auf.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte Ivan Thévoz und Jacques Dumas wie folgt:

1. *Ist sich der Staatsrat der Risiken bewusst, die mit elektromagnetischen Störungen (Streuströmen) verbunden sind, die von Fotovoltaikanlagen, Windenergieanlagen oder anderen elektrischen Systemen in der Nähe von Nutztieren verursacht werden?*

Der Staatsrat ist sich der potenziellen Risiken durch elektromagnetische Störungen bewusst, wie aus den Veröffentlichungen des ESTI[4] und der Technischen Kommission Erdungen des Schweizerischen Elektrotechnischen Komitees (CES)[5] hervorgeht. In beiden Berichten steht jedoch klar, dass korrekt installierte und regelmässig überprüfte elektrische (und insbesondere mit erneuerbaren Energien betriebene) Anlagen kein Risiko für die Tierhaltungsbetriebe und ihre Rinder darstellen.

Wenn der Potentialausgleich gemäss den geltenden Normen installiert ist, dann bleiben auch die Differenzspannungen in jedem Fall unter dem Schwellenwert von 1 Volt (V), der eine mögliche Gefahr für Nutztiere darstellen könnte.

In dem schwerwiegenden Fall, der sich in der waadtländischen Broyeregion ereignet hat, heisst es, dass elektrische Defekte an der Fotovoltaikanlage zu Streuströmen geführt hat. Nach der Sanierung der Anlage seien die Ströme drastisch zurückgegangen und der Gesundheitszustand der Rinder habe sich rasch verbessert. Im Anschluss daran empfahl Prométerre, der Waadtländer Verband zur Förderung von Landwirtschaftsberufen, den Landwirtinnen und Landwirten, die auf ihrem Gebäude eine Fotovoltaikanlage einbauen, eine Vertragsklausel unterzeichnen zu lassen.[6]

2. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass Nebenaktivitäten von Landwirten, wie die Energieerzeugung, ihre Hauptproduktionstätigkeit und ihr Haupteinkommen gefährden können?*

Energieerzeugungsanlagen stellen, wenn sie ordnungsgemäss installiert und regelmässig kontrolliert werden, wie es übrigens bei allen elektrischen Anlagen der Fall sein sollte, keine Gefahr für das Haupteinkommen der Landwirte oder ihren Ertrag dar. Sie sollten daher zur Energieunabhängigkeit des Betriebs beitragen und eine zusätzliche Einkommensquelle für die Eigentümerin oder den Eigentümer darstellen.

[4] *Streuströme in Tierhaltungsbetrieben*, Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI), 12/2018: 2018-12_streustroeme_tierhaltung_d.pdf
[5] *Differenzspannungen / Streuströme in landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieben*, Technische Kommission Erdungen des CES, 12/2018: 2018-09-18_Streustrom_Landwirtschaftsbetriebe_Erklaerungen_v21.doc
[6] Prométerre - Clause contractuelle courants vagabonds

3. Ist der Staatsrat über Fälle informiert, in denen sich Streuströme im Kanton Freiburg negativ auf die Gesundheit von Tieren ausgewirkt haben?

Der Staatsrat wie auch der Bundesrat[23] haben Kenntnis von einzelnen Fällen, in denen Verhaltensänderungen bei Rindern beobachtet wurden (Schwierigkeiten beim Melken, verändertes Verhalten des Tieres beim Füttern, Wiederkäuen oder Trinken). Berichte, die diese Störungen dokumentieren, und Erfahrungsberichte sind auf der Website von AGRIDEA zugänglich (Agripedia, landwirtschaftliche Beratungszentrale der kantonalen Fachstellen). Es ist jedoch äusserst schwierig, eine nachweisliche Ursache für diese Symptome zu finden, da es so viele mögliche Ursachen für die Beschwerden gibt. Streuströme, die von einer fehlerhaften Installation von elektrischen Geräten im Betrieb herrühren, sind eine mögliche Ursache unter vielen (Rinderhygiene, technische Mängel, Umwelt, Krankheitserreger usw.).

4. Erwägt er, den betroffenen Unternehmen geeignete Massnahmen aufzuerlegen oder die Vorschriften für die Installation von Fotovoltaikanlagen auf Stalldächern anzupassen, um dieses Problem zu beheben?

In praktisch allen Fällen, die das ESTI bislang untersucht hat, sind die Hausinstallationen Ursache für allfällige Streustromproblematiken. Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Niederspannungs-Installationsverordnung (NIV)[7] sorgt die Eigentümerin oder der Eigentümer oder die von ihm bezeichnete Person dafür, dass die elektrischen Installationen ständig den Anforderungen von Artikel 3 und 4 (grundlegende Anforderungen zur Sicherheit und zur Vermeidung von Störungen) entsprechen. Es ist also allein Sache der Eigentümerin oder des Eigentümers, Streuströme zu vermeiden oder sie so tief wie möglich zu halten.

Im Zweifelsfall müssen eine Diagnose der elektrischen Anlagen und allfällige Korrekturen vorgenommen werden, wenn Differenzspannungen von über 1 V gemessen werden:

> An allen elektrischen Anlagen des Betriebs muss für eine zuverlässige Erdung gesorgt werden.
> Der Potentialausgleich muss korrigiert werden.
> Die verwendeten Wechselrichter können durch hochwertigere Komponenten ersetzt werden, um die durch die Leistungselektronik verursachten Rückströme zu reduzieren.

Eine geobiologische Analyse kann in Auftrag gegeben werden, um die Struktur von Gebäuden oder Böden zu überprüfen und sicherzustellen, dass keine Streuströme zwischen leitenden Teilen fliessen können.

Zum Schluss ist noch zu erwähnen, dass die Thematik der Streuströme sowie die Anforderungen an elektrische Anlagen nicht auf kantonaler, sondern auf Bundesebene gesetzlich geregelt sind.

5. In welchem Umfang werden Schäden durch Streuströme entschädigt, wenn diese zum Tod von Nutztieren führen?

Schäden im Zusammenhang mit Streuströmen werden nicht entschädigt, da Art. 5 Abs. 1 NIV erwähnt, dass die Eigentümerschaft dafür verantwortlich ist, dass ihre Installation den geltenden Normen entspricht.

[7] NIV, SR 734.27 (admin.ch)

6. Beabsichtigt der Staatsrat, die in der Fotovoltaik tätigen Unternehmen im Kanton auf die Gefahren von Streuströmen für das Vieh aufmerksam zu machen?

Die AGRIDEA-Plattform (initiiert durch den Schweizer Bauernverband (SBV) und finanziert durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen) unterstützt und informiert seit 2018 Landwirtschaftsbetriebe bei möglichen Störungen durch Streuströme. Ausserdem vermittelt sie den Landwirtinnen und Landwirten bei Bedarf Kontakte zu Fachpersonen. Zum Beispiel ist eine Checkliste für Streustromanalysen in Verbindung mit einer Fotovoltaikanlage verfügbar, die dem Betriebsinhaber nach Abschluss der Arbeiten zusammen mit dem Sicherheitsbericht ausgehändigt werden muss.[8]

Prométerre bereitet auch einen Kurs für Elektroinstallateure vor, um das Bewusstsein für diese Problematik zu schärfen und die Fachleute zu veranlassen, sich für diese heiklen Massnahmen zu interessieren und sich darin auszubilden. Grangeneuve wird zu den ersten Kursen eingeladen und kann gegebenenfalls Massnahmen für Fachpersonen anpassen und lancieren.

Auch der schweizerische Fachverband für Sonnenenergie Swissolar plant, die Streuströme auf dem Solar Update im November 2024 mit den Westschweizer Fachleuten der Fotovoltaikbranche zu thematisieren.

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat der Ansicht, dass alle Massnahmen gegen Streuströme und ihre Auswirkungen auf das Tierverhalten bereits umgesetzt sind, und plant keine weiteren Sensibilisierungskampagnen als die oben genannten.

[8] *Checkliste für Streustromanalysen in Verbindung mit einer Photovoltaikanlage*, Agridea, Verband Schweizerischer Elektrokontrollen: Checkliste Streuströme Photovoltaik_DE.PDF

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-175

Impact des courants vagabonds sur les fermes fribourgeoises dans le cadre du développement des énergies renouvelables

Auteurs :	**Thévoz Ivan / Dumas Jacques**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.07.2024**
Développement :	**09.07.2024**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.07.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.11.2024**

I. Question

Alors que les votations du dimanche 9 juin sont derrière nous, un parti politique souhaite introduire une obligation d'installer des panneaux photovoltaïques sur les nouvelles constructions et les bâtiments rénovés. Sans vouloir devenir des oiseaux de mauvais augure, nous désirons rendre attentif le Conseil d'Etat sur une situation qui nous préoccupe réellement, quant à la sécurité et la santé animal dans le monde agricole. Un événement tragique s'est récemment déroulé dans la Broye vaudoise, mettant en lumière les dangers des courants vagabonds. Ce drame, attesté par des experts en électricité, a causé la mort de plus de 162 bovins sur une exploitation mondialement réputée. En effet, depuis l'installation de panneaux photovoltaïques par une entreprise solaire privée de la Broye fribourgeoise, les pertes pour cet agriculteur se chiffrent au-delà du million et laisse celui-ci dans une situation précaire, voire irréversible. Des situations similaires ont été recensées en France voisine, avec 179 cas lors de mauvaises installations de panneaux photovoltaïques sur des toits de fermes, et 203 cas liés à des parcs éoliens à proximité d'exploitations agricoles. Il faut savoir que le bétail est nettement plus sensible aux courants vagabonds que les humains. Dans le meilleur des cas, les vaches tombent malades, produisant peu de lait, voire plus du tout. Dans le pire des cas, les vaches meurent, sans laisser aux paysans concernés, le temps de comprendre ce qui se passe.

Alors que les installations photovoltaïques sur les toits d'étables sont de plus en plus courantes en Suisse, et que de nouveaux parcs éoliens pourraient s'implanter à proximité d'habitations et de fermes, le risque de perturbations électromagnétiques et de courants vagabonds menace le bien-être, la santé du bétail et la viabilité des exploitations agricoles. Face à ces préoccupations, des questions essentielles pour le milieu agricole sont posées au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il conscience des risques liés aux perturbations électromagnétiques (courants vagabonds) causées par les panneaux photovoltaïques, les éoliennes ou tout autre système électrique à proximité d'animaux d'élevage ?
2. Le Conseil d'Etat est-il conscient que les activités annexes des agriculteurs, telles que la production énergétique, peuvent compromettre leur production et leur revenu principal ?
3. Le Conseil d'Etat est-il informé de cas où des courants vagabonds ont eu des répercussions néfastes sur la santé des animaux dans le canton de Fribourg ?
4. Envisage-t-il d'imposer des mesures appropriées aux entreprises concernées ou d'adapter les réglementations relatives à l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits des étables pour remédier à ce problème ?

5. Dans quelles mesures les sinistres liés aux courants vagabonds sont-ils indemnisés lorsque ceux-ci entraînent la mort d'animaux d'élevage ?
6. Est-ce que le Conseil d'Etat prévoit de rendre attentives les entreprises du milieu photovoltaïque du canton, sur les dangers des courants vagabonds pour le bétail ?

Ces questions soulignent l'urgence d'une prise de conscience et d'une action réglementaire pour protéger l'agriculture et le bien-être animal face aux défis croissants liés au développement des énergies renouvelables

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est important de rappeler que les courants vagabonds (ou courants parasites) sont des courants électriques non contrôlés, généralement de faible valeur (tension < 1V) circulant involontairement à travers des parties conductrices des bâtiments, d'installations ou du sol[1].

Ces courants suivent majoritairement les zones les plus conductrices comme les passages d'eau ou certaines spécificités géologiques (failles, minerais suivant la composition du sol).

Les causes potentielles de l'apparition des courants vagabonds sont généralement :

> Retour de courant : une partie du courant utilisé dans la plupart des réseaux électrique retourne à son point d'origine via le sol et potentiellement des endroits indésirables ;
> Défauts électriques comme une mise à la terre défectueuse, une isolation inefficace ou une erreur de câblage ;
> Mauvaise installation de clôture électrique si le générateur de courant et la mise à la terre se trouve à l'intérieur du bâtiment ;
> Alimentation en eau par des conduites métalliques d'arrivée sans manchons isolants ;
> Effet d'induction lié à la présence d'un réseau électrique à proximité (ligne, station de transformation, chemin de fer, éclairage public).

Les bovins sont plus sensibles aux courants vagabonds que les humains car ils évoluent souvent dans un environnement humide, entrent régulièrement en contact avec les pièces métalliques (abreuvoir, clôture, etc..) et ne sont pas isolés électriquement du sol contrairement aux exploitants agricoles.

Une exploitation bovine de la Broye vaudoise a effectivement été impactée entre 2021 et 2022, vraisemblablement en raison d'une mauvaise mise à la terre sur une installation. Renseignements pris auprès des autorités vaudoises concernées, le nombre de décès de bovins liés aux courants vagabonds n'a toutefois pu être confirmé.

[1] AGRIDEA : Fachinformationen – Streuströme (agripedia.ch)

Il est également intéressant de noter que des interpellations au Conseil Fédéral sur un éventuel impact des courants vagabonds lié aux énergies renouvelables ont été déposées par les conseillers nationaux Pierre-André Page[2] et Marcel Dettling[3] et pour lesquelles l'autorité compétente en la matière (DETEC) a déjà émis une réponse documentée en 2023. La présente réponse du Conseil d'Etat reprend certains éléments mentionnés dans les avis du Conseil Fédéral.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat a l'avantage de répondre aux questions des députés Ivan Thévoz et Jacques Dumas comme suit :

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il conscience des risques liés aux perturbations électromagnétiques (courants vagabonds) causées par les panneaux photovoltaïques, les éoliennes ou tout autre système électrique à proximité d'animaux d'élevage ?*

Le Conseil d'Etat a conscience des risques potentiels liés aux perturbations électromagnétiques comme en attestent les publications réalisées par l'ESTI[4] et par le Comité technique Mises à la terre du Comité Electrotechnique Suisse (CES)[5]. Ces deux rapports mentionnent néanmoins clairement que des installations électriques (a fortiori d'énergie renouvelable) correctement installées et régulièrement contrôlées ne présentent aucun risque pour les élevages et leurs bovins.

Lorsque la liaison équipotentielle est installée en accord avec les normes en vigueur, les tensions différentielles ne dépasseront en aucune manière le seuil de 1 volt (V) pouvant représenter un éventuel risque pour les animaux d'élevage.

Concernant le cas grave survenu dans la Broye vaudoise, des défauts électriques liés à l'installation de panneaux photovoltaïques auraient entrainé l'apparition de courants vagabonds. Après assainissement de l'installation, l'intensité des courants aurait drastiquement été réduite et l'état de santé des bovins se serait rapidement amélioré. Dans la foulée, Prométerre, l'Association vaudoise de promotion des métiers de la terre, a publié et recommande aux agriculteurs faisant installer un champ de panneaux photovoltaïques sur leur bâtiment de faire signer une clause contractuelle[6].

2. *Le Conseil d'Etat est-il conscient que les activités annexes des agriculteurs, telles que la production énergétique, peuvent compromettre leur production et leur revenu principal ?*

Les installations de production énergétique, si installées correctement et contrôlées régulièrement comme ce devrait d'ailleurs être le cas pour toutes installations électriques, ne représentent aucun danger pour le revenu principal des agriculteurs ni pour leur production. Elles devraient dès lors permettre de contribuer à l'indépendance énergétique de l'exploitation et représenter une source de revenu supplémentaire pour son propriétaire.

---

[2] Interpellation 23.3515 : 23.3515 | Installations photovoltaïques ou éoliennes. Elevages en danger | Objet | Le Parlement suisse (parlament.ch)
[3] Interpellation 23.3824 : 23.3824 | Installations photovoltaïques et courant vagabond | Objet | Le Parlement suisse (parlament.ch)
[4] *Les courants vagabonds dans les exploitations d'élevage*, Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI), 2/2019 : 09_1902_ESTI_F.indd (admin.ch)
[5] *Tensions différentielles / courants vagabonds dans les exploitations d'élevage agricole*, Comité technique Mises à la terre du CES, 2/2019 : 2018-09-18_Streustrom_Landwirtschaftsbetriebe_Erklaerungen_v21.doc (fkh.ch)
[6] Prométerre - Clause contractuelle courants vagabonds

3. Le Conseil d'Etat est-il informé de cas où des courants vagabonds ont eu des répercussions néfastes sur la santé des animaux dans le canton de Fribourg ?

Le Conseil d'Etat tout comme le Conseil Fédéral[2] [3] a connaissance de certains cas isolés dans lesquels un changement comportemental des bovins a été observé (difficulté lors de traite, modification du comportement de l'animal pendant l'alimentation, la rumination ou l'abreuvement). Des rapports documentant ces perturbations et des témoignages sont accessibles sur le site d'AGRIDEA (Agripedia, centrale de vulgarisation agricole des services cantonaux compétents). Il est cependant extrêmement difficile de trouver une cause avérée à ces symptômes étant donné la multiplicité potentielle des origines de ces maux. Les courants vagabonds provenant d'une mauvaise installation des appareils électriques de l'exploitation peuvent être une cause possible parmi d'autres (hygiène des bovins, défauts techniques, environnement, détection des pathogènes, etc..).

4. Envisage-t-il d'imposer des mesures appropriées aux entreprises concernées ou d'adapter les réglementations relatives à l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits des étables pour remédier à ce problème ?

Dans la quasi-totalité des cas examinés par l'ESTI jusqu'à présent, les perturbations dues à des courants vagabonds provenaient des installations domestiques. L'art. 5, al. 1 de l'ordonnance sur les installations électriques à basse tension (OIBT)[7] prévoit que le propriétaire ou un de ses représentants veille à ce que son installation respecte en tout temps les exigences fondamentales concernant la sécurité et la lutte contre les perturbations (art. 3 et 4). Il incombe donc uniquement au propriétaire de vérifier l'absence de courant vagabonds ou de les réduire au possible.

En cas de doute, un diagnostic électrique doit être opéré et d'éventuelles actions correctives doivent être mises en place si des tensions différentielles supérieures à 1 V sont mesurées :

> La mise à la terre doit être fiabilisée sur tous les équipements électriques de l'exploitation
> Les liaisons équipotentielles doivent être corrigées
> Les onduleurs utilisés peuvent être remplacés par des composants de meilleure qualité afin de réduire les courants de retour dus à l'électronique de puissance.

Une analyse géo-biologique peut être mandatée pour vérifier la structure des bâtiments ou des sols afin de s'assurer qu'aucun courant vagabond ne puisse circuler entre parties conductrices.

Finalement, il est important de mentionner que les thématiques liés aux courants vagabonds tout comme les exigences relatives aux installations électriques sont soumises à des bases légales fédérales et non cantonales.

5. Dans quelles mesures les sinistres liés aux courants vagabonds sont-ils indemnisés lorsque ceux-ci entraînent la mort d'animaux d'élevage ?

Les sinistres liés aux courants vagabonds ne sont pas indemnisés car l'art. 5 al. 1 de l'OIBT mentionne qu'il incombe au propriétaire de veiller à ce que son installation respecte les normes en vigueur.

[7] OBIT, RS 734.27 : RS 734.27 (admin.ch)

6. Est-ce que le Conseil d'Etat prévoit de rendre attentives les entreprises du milieu photovoltaïque du canton, sur les dangers des courants vagabonds pour le bétail ?

La plateforme AGRIDEA (lancée par l'Union suisse des paysans et financée par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires) fournit depuis 2018 un support et des informations aux exploitants pour les éventuelles perturbations liées aux courants vagabonds. Elle met également les agriculteurs en contact avec des experts si nécessaire. A titre d'exemple, une liste de contrôle pour les analyses de courant vagabond en combinaison avec une installation photovoltaïque est disponible et doit être remise au propriétaire de l'exploitation en même temps que le rapport de sécurité une fois les travaux exécutés[8].

Prométerre est également en passe d'organiser un cours destiné aux installateurs électriques pour sensibiliser à ces problématiques et inciter les professionnels à s'intéresser et à se former à ces mesures délicates. Grangeneuve sera invité à ces premiers cours et pourra, le cas échéant, adapter et initier d'autres mesures en la matière destinées aux professionnels.

L'association suisse des professionnels de l'énergie solaire Swissolar a également prévu d'aborder la thématique des courants vagabonds lors du Solar Update de novembre 2024 avec l'ensemble des professionnels romands du milieu photovoltaïque.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que toutes les mesures pour lutter contre l'apparition des courants vagabonds et contre leurs influences sur le comportement des animaux sont d'ores et déjà mises en œuvre et ne prévoit pas d'autres campagnes de sensibilisation que celles mentionnées ci-dessus.

[8] *Liste de contrôle pour les analyses de courant vagabond en combinaison avec une installation photovoltaique*, Agridea, Association Suisse pour le Contrôle des Installations électriques : Checkliste Streuströme Photovoltaik_FR.PDF (vsek.ch)

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-188
Erweiterter Auftrag der Rapid Responder

Urheber/in:	**Pythoud-Gaillard Chantal / Zurich Simon**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.08.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.08.2024**
Antwort des Staatsrats:	**18.11.2024**

I. Anfrage

Der Gegenvorschlag des Staatsrats zur Initiative H24, der in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 angenommen wurde, sieht zur Gewährleistung einer optimalen Interventionszeit bei lebensbedrohlichen Notfällen in entlegeneren Gebieten unseres Kantons unter anderem die Einführung von Rapid Respondern (Rettungssanitäter/innen in leichten Notfallfahrzeugen) vor.

Die Praxis zeigt, dass 87 % der Ambulanzeinsätze nicht lebensbedrohliche Notfälle sind und mehrheitlich Personen über 65 Jahre betreffen: 49 % Krankheit, 23 % Unfall, 7 % psychische Probleme, 6 % Vergiftungen.

Etwa 12 % der Einsätze erfordern keinen Transport in eine Notaufnahme sondern Fähigkeiten zur Beurteilung dieser oftmals komplexen Situationen.

Die Stadt Zürich hat ein Pilotprojekt zum Einsatz von «präklinischen Fachspezialisten» gestartet. In einem Jahr hätten durch den Einsatz von Rettungssanitäterinnen und -sanitätern mit präklinischen Kompetenzen 1979 von 3045 Transporten auf eine Notfallstation vermieden werden können. Weitere Kantone interessieren sich für dieses Projekt.

Ein Certificate of Advanced Studies (CAS) in Community Health für Rettungssanitäterinnen und -sanitäter ermöglicht es, die Hauptaufgabe der Rapid Responder zu erweitern. Es würde die Funktion effizienter machen und könnte auch das mobile Pflegeteam aufwerten. Bei einem lebensbedrohlichen Notfall würden sie absolute Priorität erhalten.

Die *Ecole Supérieure d'Ambulancier et Soins d'Urgence Romande* (ES ASUR) und die *Haute Ecole Arc Santé* (HE-ARC Santé) haben sich zusammengeschlossen, um diese Weiterbildung für präklinische Einsatzkräfte anzubieten.

Die Weiterbildung bietet auch neue Entwicklungsperspektiven für Rettungssanitäterinnen und -sanitäter und erhöht die Branchenattraktivität.

Rettungssanitäterinnen und -sanitäter wären an einer Weiterbildung interessiert, wenn auch der Staatsrat ein klares Zeichen für diese neue Funktion geben würde. Die Investition des Staates in die Funktion des Rapid Responders würde durch die Weiterbildung der Rettungssanitäter/innen in Community Health aufgewertet, denn sie erweitert den Auftrag der Rapid Responder. Diese neue Funktion kommt der Bevölkerung zugute und vermeidet unnötige Spitalaufenthalte.

Fragen:

1. Ist die Einführung einer kantonalen Funktion im Sinne einer Community Rettungssanitäterin/eines Community Rettungssanitäters in Verbindung mit Rapid Respondern denkbar?
2. Werden die Sektion Freiburg der Swiss Paramedic Association und die Freiburgische Vereinigung Leiter Rettungsdienste (FVLRD) in den Steuerungsausschuss für die Umsetzung der Massnahmen des Gegenvorschlags einbezogen?
3. Wie ist die Partnerschaft zwischen den mobilen Pflegeteams und den Ambulanzdiensten bei nicht lebensbedrohlichen Notfällen aufgebaut?
   a. Wie werden die Einsätze und Pflichtenhefte der Berufe differenziert?
   b. Wer trägt die Kosten und allfällige Defizite?
4. Der Einsatz von Rapid Respondern bei lebensbedrohlichen Notfällen erfordert Lösungen in den Bereichen Ausbildung, Finanzierung und Standort. Wurden bereits Richtlinien festgelegt?

II. Antwort des Staatsrats

In der Botschaft zum Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» schlug der Staatsrat diverse Massnahmen zur Verbesserung der sanitätsdienstlichen Antwort bei lebensbedrohlichen und nicht lebensbedrohlichen Notfällen vor. Nach dem Ja zum Gegenvorschlag am 9. Juni 2024 geht es nun darum, diese Massnahmen umzusetzen – so z. B. die Schaffung von rund um die Uhr verfügbaren mobilen Pflegeteams für dringende Einsätze am Wohnort sowie die Einführung von Rapid Respondern in Randregionen.

Der Staatsrat ist grundsätzlich der Ansicht, dass zunächst die in der Botschaft zum Gegenvorschlag vorgesehenen und vom Parlament bestätigten Massnahmen eingeführt und getestet werden müssen, bevor weitere Optionen in Betracht gezogen werden können.

Der Kanton Freiburg verfügt über eine umfassende und leistungsfähige Rettungs- und Versorgungskette; es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass sich die neuen Rapid Responder und mobilen Pflegeteams nahtlos in die bestehende präklinische Organisation einfügen.

Der Staatsrat kann die Fragen wie folgt beantworten:

1. Ist die Einführung einer kantonalen Funktion im Sinne einer Community Rettungssanitäterin/eines Community Rettungssanitäters in Verbindung mit Rapid Respondern denkbar?

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass alle Lösungen für eine bessere Antwort bei lebensbedrohlichen und nicht lebensbedrohlichen Notfallsituationen geprüft werden sollten; das Konzept der Community Rettungssanitäter/innen bildet dabei keine Ausnahme. Die Einführung einer solchen Funktion erscheint jedoch verfrüht, da zunächst die Eignung und Wirksamkeit von Rapid Respondern und mobilen Pflegeteams erprobt werden müssen, bevor andere Lösungen in Betracht gezogen werden können.

2. Werden die Sektion Freiburg der Swiss Paramedic Association und die Freiburgische Vereinigung Leiter Rettungsdienste (FVLRD) in den Steuerungsausschuss für die Umsetzung der Massnahmen des Gegenvorschlags einbezogen?

Der Staatsrat hat für die Definition der Strategie zur Umsetzung des Gegenvorschlags zur Initiative H24 eine strategische Begleitgruppe eingesetzt, die auch Rettungssanitäterinnen und -sanitäter einschliesst. Auf operativer Ebene werden derzeit Reflexions- und Arbeitsgruppen mit Fachpersonen aus Gesundheit und Medizin – so auch Rettungssanitäter/innen – eingerichtet.

Schliesslich werden die von den Massnahmen betroffenen Institutionen und Verbände zu den Vorschlägen dieser Gremien konsultiert, bevor der Staatsrat bzw. die GSD Entscheidungen treffen.

3. Wie ist die Partnerschaft zwischen den mobilen Pflegeteams und den Ambulanzdiensten bei nicht lebensbedrohlichen Notfällen aufgebaut?
   a. Wie werden die Einsätze und Pflichtenhefte der Berufe differenziert?
   b. Wer trägt die Kosten und allfällige Defizite?

Die Arbeitsgruppen werden sich diesen Fragen annehmen und Richtlinien erlassen, bevor diese von der Koordinationsstelle der GSD für die kantonale Organisation der lebensbedrohlichen und nicht lebensbedrohlichen Notfälle weiterentwickelt werden.

Der Staatsrat schätzt die Kosten für die Rapid Responder und die Stärkung der Position bestimmter Akteurinnen und Akteure in der Rettungs- und Versorgungskette auf eine Million Franken pro Jahr (vgl. Botschaft 2023-DSAS-46 zum Gegenvorschlag); zudem schätzt er seine jährliche finanzielle Beteiligung für die mobilen Pflegeteams auf 0,4 Millionen Franken.

4. Der Einsatz von Rapid Respondern bei lebensbedrohlichen Notfällen erfordert Lösungen in den Bereichen Ausbildung, Finanzierung und Standort. Wurden bereits Richtlinien festgelegt?

Zu den laufenden Überlegungen und Arbeiten gehören auch Fragen der Ausbildung, Finanzierung und des Standorts von Rapid Respondern.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question 2024-GC-188
Mission élargie des Rapid Responders

Auteur-e-s :	**Pythoud-Gaillard Chantal / Zurich Simon**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.08.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.08.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.11.2024**

I. Question

Le contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative H24, accepté en votation le 9 juin dernier, prévoit, entre autres mesures, l'introduction d'un Rapid Responder (un ambulancier dans un véhicule léger) dans les zones plus éloignées de notre canton, dans le but de garantir un temps d'intervention optimal en cas d'urgences vitales.

Dans la pratique, il s'avère que le 87 % des interventions des services d'ambulances correspondent à des urgences non-vitales, qui concernent majoritairement des personnes de plus de 65 ans ; 49 % de cas maladie contre 23 % de cas accident, 7 % de santé mentale et 6 % d'intoxication.

Il est à relever qu'environ 12 % des interventions ne nécessitent pas un transport vers un service d'urgences. Cependant, elles nécessitent des compétences d'évaluations de ces situations souvent complexes.

La ville de Zürich a lancé un projet-pilote de « spécialiste préhospitalier ». En un an, 1979 hospitalisations ont été épargnées sur 3045 interventions en envoyant un-e ambulancier-ère spécialisé-e en santé communautaire au lieu d'une ambulance. D'autres cantons s'y intéressent également.

Une formation de Certificate of Advanced Studies (CAS) d'ambulancier-ère en santé communautaire permet d'élargir la mission première du Rapid responder. Elle rendrait ce poste plus efficient, et pourrait également renforcer l'équipe mobile infirmière. Il est clair qu'en cas d'urgence vitale, celle-ci deviendrait absolument prioritaire.

L'Ecole Supérieure d'Ambulancier et Soins d'Urgence Romande (ES ASUR) et la Haute Ecole Arc Santé (HE-ARC Santé) se sont associées pour proposer cette formation continue à l'intention des intervenants préhospitaliers.

Cette formation a aussi l'avantage d'offrir une nouvelle perspective de développement pour les ambulanciers-ères et augmente l'attractivité de la branche.

Des ambulanciers-ères seraient intéressés-es à se former si le Conseil d'Etat démontrait clairement son intérêt pour cette nouvelle fonction. L'investissement consenti par l'Etat pour la fonction de Rapid Responder serait valorisé par la formation d'ambulancier-ère en santé communautaire en

élargissant la mission de celui ou celle-ci. Cette nouvelle fonction serait utile à la population et permettrait d'éviter des hospitalisations inutiles.

Questions :

1. L'introduction d'une fonction cantonale de type « ambulancier-ère communautaire » liée à celle de Rapid responder est-elle envisageable ?
2. La section Fribourg de la Swiss Paramedic Association et l'Association des responsables des services d'ambulance du canton de Fribourg (ARSAF) seront-elles intégrées au comité de pilotage de mise en place des mesures du contre-projet ?
3. Dans le contexte des urgences non-vitales, quelles sont les bases de partenariat entre l'équipe mobile d'infirmièrs-es et les services d'ambulance ?
   a. Comment seront différenciées les interventions, les cahiers des charges relatifs à chaque profession ?
   b. Comment les coûts et les éventuels déficits seront-ils pris en charge ?
4. Concernant les urgences vitales, l'implémentation du Rapid Responder appelle des réponses concernant la formation, le financement, la localisation. Des lignes directrices ont-elles déjà été fixées ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans le message accompagnant le contre-projet à l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité », le Conseil d'Etat a proposé une série de mesures avec pour but d'améliorer la réponse sanitaire aux situations d'urgences vitales et non vitales. Le contre-projet ayant été accepté en votation populaire le 9 juin 2024, il s'agit aujourd'hui de mettre en œuvre ces mesures parmi lesquelles il est prévu de créer des équipes mobiles infirmières pour des interventions urgentes dans les lieux de vie 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ainsi que de mettre en place des Rapid Responders dans les régions périphériques.

De manière générale, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il s'agit dans un premier temps d'introduire et de tester les mesures prévues dans le message du contre-projet et validées par le Parlement avant d'envisager d'autres options.

Etant donné que le canton de Fribourg dispose d'une chaîne des secours et des soins complète et performante, il est essentiel que ces nouvelles ressources de Rapid Responders et d'équipes mobiles infirmières s'intègrent de manière harmonieuse dans l'organisation préhospitalière actuelle.

Ainsi, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions comme suit :

1. L'introduction d'une fonction cantonale de type « ambulancier-ère communautaire » liée à celle de Rapid Responders est-elle envisageable ?

Le Conseil d'Etat est d'avis que toutes les solutions qui permettraient d'améliorer la réponse aux situations d'urgences vitales et non vitales méritent d'être étudiées, et le concept d'« ambulancier-ère communautaire » n'échappe pas à cette règle. Néanmoins, l'introduction d'une telle fonction est jugée prématurée car la pertinence et l'efficacité des Rapid Responders et des équipes mobiles infirmières doivent être testées avant d'envisager l'introduction d'autres solutions.

2. *La section Fribourg de la Swiss Paramedic Association et l'Association des responsables des services d'ambulance du canton de Fribourg (ARSAF) seront-elles intégrées au comité de pilotage de mise en place des mesures du contre-projet ?*

Pour définir la stratégie de la mise en œuvre du contre-projet à l'initiative H24, le Conseil d'Etat a mis sur pied sur pied un Groupe d'accompagnement stratégique dans lequel les ambulanciers et ambulancières sont représentés. Sur le plan opérationnel, des groupes de réflexion et de travail sont actuellement créés. Ils comprennent des professionnel-le-s des spécialités sanitaires et médicales actifs dans les domaines, et donc bien évidement des ambulanciers et ambulancières. Enfin, les institutions et associations concernées par les mesures seront consultées sur les propositions émanant de ces instances avant que le Conseil d'Etat, respectivement la DSAS, ne rende des décisions.

3. *Dans le contexte des urgences non-vitales, quelles sont les bases de partenariat entre l'équipe mobile d'infirmiers-ères et les services d'ambulance ?*
   a. *Comment seront différenciées les interventions, les cahiers des charges relatifs à chaque profession ?*
   b. *Comment les coûts et les éventuels déficits seront-ils pris en charge ?*

Ces questions seront traitées dans les groupes de travail en cours de création et des directives seront édictées. Par la suite, l'unité cantonale de coordination de l'organisation cantonale des urgences sanitaires « vitales » et « non vitales » de la DSAS sera chargée de faire évoluer ces directives.

S'agissant de la question financière, le Conseil d'Etat estime à un million de francs annuel le financement des Rapid Responders et la consolidation de la position de certains acteurs dans la chaîne des secours et des soins (cf. message 2023-DSAS-46 accompagnant le contre-projet). Il a également estimé sa participation financière annuelle à 0.4 millions de francs pour les équipes mobiles infirmières.

4. *Concernant les urgences vitales, l'implémentation du Rapid Responders appelle des réponses concernant la formation, le financement, la localisation. Des lignes directrices ont-elles déjà été fixées ?*

Les questions de formation, de financement et de localisation des Rapid Responders font partie des réflexions et travaux en cours.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-190

Kampf gegen das Littering im Kanton Freiburg, Bestandsaufnahme

Urheber:	**Dafflon Hubert**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**13.08.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**13.08.2024**
Antwort des Staatsrats:	**26.11.2024**

I. Anfrage

Der Kanton Freiburg hat 2018 sein Gesetz über die Abfallbewirtschaftung mit dem Ziel überarbeitet, das Littering einzudämmen. Zu den verabschiedeten Massnahmen gehören die Verschärfung der Ordnungsbussen sowie die Delegation bestimmter Kompetenzen im Bereich der Sanktionen an die Gemeinden. Diese Massnahmen zielen darauf ab, die Sauberkeit im öffentlichen Raum zu erhöhen und die Bevölkerung für die Bedeutung eines schonungsvollen Umgangs mit der Umwelt zu sensibilisieren.

Sechs Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen ist es angebracht, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, um die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu überprüfen und zu beurteilen, ob Anpassungen nötig sind.

Zu diesem Zweck möchte ich dem Staatsrat folgende Fragen stellen:

1. **Allgemeine Bilanz:** Kann der Staatsrat eine allgemeine Bilanz über die Wirksamkeit der seit 2018 eingeführten Massnahmen zur Bekämpfung des Litterings vorlegen und angeben, ob Anpassungen zur Verbesserung der Situation geplant sind?
2. **Wirksamkeit von Ordnungsbussen:** Wie viele Ordnungsbussen wurden seit Inkrafttreten der Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung im Jahr 2018 im Rahmen der Bekämpfung von Littering im Kanton Freiburg verhängt?
3. **Kompetenzübertragung:** Wie viele Gemeinden haben eine Kompetenzübertragung beantragt, um die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen umzusetzen?
4. **Sensibilisierung und Prävention:** Welche Massnahmen wurden seit 2018 ergriffen, um die Bevölkerung für das Thema Littering zu sensibilisieren? Wie haben sich diese Sensibilisierungskampagnen auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt?
5. **Verbot von Einweg-Plastiksäcken:** 2019 hat sich der Grosse Rat für ein Verbot von Einweg-Plastiksäcken ausgesprochen. Wann gedenkt der Staatsrat das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung zu ändern, um die Motion «Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg» (2019-GC-68) zu erfüllen?

II. Antwort des Staatsrats

1. ***Allgemeine Bilanz:*** *Kann der Staatsrat eine allgemeine Bilanz über die Wirksamkeit der seit 2018 eingeführten Massnahmen zur Bekämpfung des Litterings vorlegen und angeben, ob Anpassungen zur Verbesserung der Situation geplant sind?*

Es ist schwierig, eine allgemeine Bilanz über die Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung von Littering auf kantonaler Ebene zu ziehen, da der Staat über keine spezifischen Indikatoren verfügt, die eine solche Bewertung ermöglichen würden.

Das Problem des Litterings ist nach wie vor aktuell und wird es leider bleiben, weil es insbesondere mit den Konsumgewohnheiten zusammenhängt. Die Bekämpfung von Littering ist eine ständige Herausforderung, insbesondere in städtischen Zentren oder an Freizeitorten, und zwingt die betroffenen Gemeinden, spezifische Massnahmen auf lokaler Ebene zu ergreifen. Der Staatsrat begrüsst die in diesem Sinne unternommenen Massnahmen.

Weiter ist zu erwähnen, dass es verschiedene Massnahmen für die Bekämpfung von Littering gibt. Vorrangig sind Präventionsmassnahmen wie Information und Sensibilisierung. Die Möglichkeit, Sanktionen wie Ordnungsbussen zu verhängen, ist eine ergänzende Massnahme, auf die erst in zweiter Priorität zurückgegriffen wird.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG), die demnächst in Kraft treten wird, das Ordnungsbussensystem zur Ahndung von Littering auf Bundesebene geregelt wird. Die kantonalen Bestimmungen in diesem Bereich werden dann hinfällig.

Die kantonale Abfallplanung, die derzeit überarbeitet wird und 2025 in die Vernehmlassung gehen soll, wird Massnahmen vorsehen, die sich positiv auf die Bekämpfung des Litterings auswirken werden. Dazu gehören insbesondere Massnahmen gegen Einwegverpackungen und Lebensmittelverschwendung.

2. ***Wirksamkeit von Ordnungsbussen:*** *Wie viele Ordnungsbussen wurden seit Inkrafttreten der Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung im Jahr 2018 im Rahmen der Bekämpfung von Littering im Kanton Freiburg verhängt?*

Die Kantonspolizei hat im Rahmen der Bekämpfung von Littering 33 Ordnungsbussen im Jahr 2020, 61 im Jahr 2021, 73 im Jahr 2022 und 57 im Jahr 2023 verhängt. Dass nicht mehr Ordnungsbussen verhängt wurden, lässt sich wie folgt erklären:

> Grundsätzlich steht die Sensibilisierung der beschuldigten Person im Vordergrund.
> Eine Ordnungsbusse kann nur verhängt werden, wenn die beschuldigte Person auf frischer Tat ertappt wird.

3. ***Kompetenzübertragung:*** *Wie viele Gemeinden haben eine Kompetenzübertragung beantragt, um die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen umzusetzen?*

Derzeit verfügen 12 Gemeinden[1] über eine Kompetenzübertragung.

[1] Bulle, Châtel-Saint-Denis, Chésopelloz, Corminboeuf, Estavayer, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, Murten und Villars-sur-Glâne.

4. ***Sensibilisierung und Prävention:*** *Welche Massnahmen wurden seit 2018 ergriffen, um die Bevölkerung für das Thema Littering zu sensibilisieren? Wie haben sich diese Sensibilisierungskampagnen auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt?*

Kampagne «Stopp Littering»: Nach dem Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Abfallbewirtschaftung Anfang 2020 hat das Amt für Umwelt eine Informations- und Sensibilisierungskampagne organisiert mit Plakaten in den Gemeinden, Werbung in den öffentlichen Verkehrsmitteln des Kantons Freiburg und Posts auf den sozialen Netzwerken. Unter dem Slogan «Man muss kein Meister sein, um seine Abfälle korrekt zu entsorgen» bzw. «Man muss keine Meisterin sein, um seine Abfälle korrekt zu entsorgen» haben sich die vier Freiburger Sportlerinnen und Sportler Marielle Giroud, Natan Jurkovitz, Kristel Marbach und Julien Sprunger im Kampf gegen Littering engagiert, indem sie bei der Kampagne mitgemacht haben.

Frühjahrsputz: Jedes Jahr im März werden in den Kantonen Freiburg und Waadt Aufräumaktionen unter dem Banner «Frühjahrsputz» organisiert. In diesem Rahmen ist die gesamte Bevölkerung eingeladen, eine Abfallsammelaktion im öffentlichen Raum, entlang von Strassen und Wasserläufen oder auch im Wald zu organisieren oder daran teilzunehmen. 2024 haben 52 Freiburger Gemeinden einen solchen Frühjahrsputz veranstaltet. Parallel dazu wurde eine Informationskampagne in den sozialen Netzwerken lanciert, die insbesondere auf die Auswirkungen des Litterings auf die Landwirtschaft hinwies.

Sensibilisierung in den Freiburger Schulklassen für die Abfallbewirtschaftung und den nachhaltigen Konsum: Seit dem Schuljahr 2020 profitieren jedes Jahr mehrere hundert Schulklassen im Kanton Freiburg und in der Waadtländer Broye von kostenlosen Aktivitäten zum Thema Abfallbewirtschaftung und nachhaltiger Konsum:

> 2021: 200 Animationen auf Französisch, 50 auf Deutsch;
> 2022: 400 Animationen auf Französisch, 72 auf Deutsch;
> 2023: 470 Animationen auf Französisch, 132 auf Deutsch.

Die von der Genossenschaft COSEDEC und der Stiftung Pusch angebotenen Kurse regen die Schülerinnen und Schüler zum Nachdenken an, namentlich darüber, wie sich das Verhalten einer jeden und eines jeden auf die Umwelt auswirkt. Das Projekt wurde von SAIDEF initiiert, das beschlossen hat, diese Leistung für die Gemeinden in seinem Einzugsgebiet zu finanzieren. Es wird vom kantonalen Amt für Umwelt und den Ämtern für französischsprachigen bzw. deutschsprachigen obligatorischen Unterricht unterstützt.

Sonderabfälle: Von Mai bis Juli 2022 wurde in den sozialen Netzwerken eine Informationskampagne über die korrekte Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushalten durchgeführt. Die Posts befassten sich auch mit Littering.

AGRI Freiburg (Freiburgischer Bauernverband) geht mit verschiedenen Initiativen gegen das Littering auf dem Land vor. Verschiedene Schilder, die am Rand von Strassen und Feldern aufgestellt werden können, werden den Landwirtinnen, Landwirten und Gemeinden kostenlos zur Verfügung gestellt; ihre Finanzierung wird vollständig von AGRI Freiburg oder dem Schweizer Bauernverband übernommen. Darüber hinaus arbeitet der kantonale Verband auf Freiburger Ebene an der nationalen Initiative der Interessengemeinschaft für eine saubere Umwelt (IGSU) mit. Er war auch Partner der Aktion «Frühjahrsputz» im Jahr 2024. Schliesslich wurde von der Landwirtschaft eine Kommunikationskampagne über den AGIR-Newsletter durchgeführt, die sich speziell mit Littering befasste.

Befragung der Gemeinden: Es ist geplant, den Gemeinden nach dem nächsten «Frühjahrsputz», der am 28. und 29. März 2025 stattfinden wird, einen Fragebogen zu schicken, um mehr über ihre Situation bezüglich Littering und ihre Erwartungen an die Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen zu erfahren. Auf Grundlage der Antworten werden die Kommunikationsmassnahmen wo nötig angepasst werden.

5. ***Verbot von Einweg-Plastiksäcken:*** *2019 hat sich der Grosse Rat für ein Verbot von Einweg-Plastiksäcken ausgesprochen. Wann gedenkt der Staatsrat das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung zu ändern, um die Motion «Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg» (2019-GC-68) zu erfüllen?*

Zur Erinnerung: Die Motionäre hatten eine Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung beantragt, um einen Artikel hinzuzufügen, mit dem den Verkaufsstellen auf Freiburger Boden untersagt wird, gratis Plastiksäcke zur Verfügung zu stellen, mit dem Ziel, zur Verringerung von Einweg-Plastiksäcken beizutragen.

Das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung wird derzeit überarbeitet und soll spätestens 2026 in die Vernehmlassung gehen. Die in der Motion erwähnten Massnahmen werden, wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Motion angekündigt hat, in diesem Rahmen berücksichtigt und bei Bedarf angepasst sowie durch weitergehende Massnahmen ergänzt werden, mit denen die Abfallproduktion im Allgemeinen und die Freisetzung von Plastikabfällen in die Umwelt im Speziellen reduziert werden können.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-190

Lutte contre les déchets sauvages dans le canton de Fribourg, état des lieux

Auteur :	**Dafflon Hubert**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**13.08.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**13.08.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**26.11.2024**

I. Question

En 2018, le canton de Fribourg a révisé sa loi sur les déchets dans le but de limiter les déchets sauvages. Parmi les mesures adoptées figuraient notamment le renforcement des amendes d'ordre ainsi que la délégation de certaines compétences aux communes en matière de sanctions. Ces mesures visaient à améliorer la propreté publique et à sensibiliser la population à l'importance du respect de l'environnement.

Six ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, il est opportun de faire un point de situation afin de vérifier l'efficacité des mesures prises et d'évaluer si des ajustements sont nécessaires.

A cet effet, je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. **Bilan général :** Le Conseil d'Etat peut-il fournir un bilan général sur l'efficacité des mesures mises en place depuis 2018 pour lutter contre les déchets sauvages et indiquer si des ajustements sont envisagés pour améliorer la situation ?
2. **Efficacité des amendes d'ordre :** Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les déchets en 2018, combien d'amendes d'ordre ont été prononcées dans le cadre de la lutte contre les déchets sauvages dans le Canton de Fribourg ?
3. **Délégation de compétences :** Parmi les communes du canton, combien ont demandé une délégation de compétences pour appliquer les mesures prévues par cette loi ?
4. **Sensibilisation et prévention :** Quelles actions ont été entreprises pour sensibiliser la population à la problématique des déchets sauvages depuis 2018 ? Quel a été l'impact de ces campagnes de sensibilisation sur le comportement des citoyens ?
5. **Interdiction des sacs en plastique à usage unique :** en 2019 le Grand Conseil a plébiscité l'interdiction des sacs plastiques à usage unique. Quand le Conseil d'Etat envisage-t-il de modifier la loi sur les déchets afin de répondre à la motion « Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg » (2019-GC-68) ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. ***Bilan général :*** *Le Conseil d'Etat peut-il fournir un bilan général sur l'efficacité des mesures mises en place depuis 2018 pour lutter contre les déchets sauvages et indiquer si des ajustements sont envisagés pour améliorer la situation ?*

Il est difficile de fournir un bilan général sur l'efficacité des mesures mises en place pour lutter contre les déchets sauvages au niveau cantonal car l'Etat ne dispose pas d'indicateur spécifique qui permettrait d'effectuer une telle évaluation.

La problématique des déchets sauvages est toujours d'actualité et continuera hélas de l'être puisqu'elle est liée notamment à des modes de consommation. La lutte contre les déchets sauvages est un défi permanent, plus particulièrement dans des centres urbanisés ou dans des lieux de loisir, ce qui pousse les collectivités concernées à prendre des mesures spécifiques à l'échelle locale. Le Conseil d'Etat salue les démarches entreprises en ce sens.

Pour rappel, les mesures liées à la lutte contre les déchets sauvages sont de plusieurs ordres. Les mesures de prévention telles que l'information et la sensibilisation priment. La possibilité d'infliger des sanctions telles que des amendes d'ordre est complémentaire, mais n'intervient qu'en deuxième priorité.

Il s'agit de préciser ici que suite à la modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) qui va prochainement entrer en vigueur, le système d'amende d'ordre pour sanctionner les déchets sauvages sera réglementé au niveau fédéral. Les dispositions cantonales en la matière deviendront caduques.

Le plan cantonal de gestion des déchets, qui est en révision et qui sera mis en consultation en 2025, prévoira des mesures qui auront un effet positif sur la lutte contre les déchets sauvages. Ces mesures concerneront notamment la lutte contre les emballages à usage unique et contre le gaspillage alimentaire.

2. ***Efficacité des amendes d'ordre :*** *Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les déchets en 2018, combien d'amendes d'ordre ont été prononcées dans le cadre de la lutte contre les déchets sauvages dans le canton de Fribourg ?*

Le nombre d'amendes d'ordre infligées par la Police cantonale dans le cadre de la lutte contre les déchets sauvages a été de 33 en 2020, 61 en 2021, 73 en 2022 et 57 en 2023. Ce nombre est limité parce que :

> selon les situations, la sensibilisation des contrevenant-e-s est privilégiée ;
> seuls les cas où le-la contrevenant-e est pris-e sur le fait (flagrant délit) peut faire l'objet d'une amende d'ordre.

3. ***Délégation de compétences :*** *Parmi les communes du canton, combien ont demandé une délégation de compétences pour appliquer les mesures prévues par cette loi ?*

Le nombre de communes au bénéfice d'une délégation pour les amendes d'ordre est de 12[1].

[1] Il s'agit des communes de Bulle, Châtel-St-Denis, Chésopelloz, Corminboeuf, Estavayer, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, Morat et Villars-sur-Glâne.

4. ***Sensibilisation et prévention :*** *Quelles actions ont été entreprises pour sensibiliser la population à la problématique des déchets sauvages depuis 2018 ? Quel a été l'impact de ces campagnes de sensibilisation sur le comportement des citoyens ?*

Campagne « Stop littering » : début 2020, dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiant le règlement sur les déchets, le Service de l'environnement a organisé une campagne d'information et de sensibilisation à travers des affiches placardées dans les communes, des publicités dans les transports publics fribourgeois et des posts sur les réseaux sociaux. Sous le slogan « Stop littering – Pas besoin d'être un-e champion-ne pour éliminer correctement ses déchets », quatre sportifs fribourgeois (Marielle Giroud, Natan Jurkovitz, Kristel Marbach et Julien Sprunger) se sont engagés dans la lutte contre les déchets sauvages en participant à cette campagne.

Coup de balai : chaque année au mois de mars, des actions « Coup de balai » sont organisées dans les cantons de Fribourg et de Vaud. L'ensemble de la population est invité à organiser ou participer à une action de ramassage des déchets dans les espaces publics, le long des routes et des cours d'eau ou encore en forêt. En 2024, 52 communes fribourgeoises ont mis sur pied des actions « Coup de balai ». Parallèlement, une campagne d'information a été menée sur les réseaux sociaux, en pointant notamment l'impact du littering sur le monde agricole.

Sensibilisation à la gestion des déchets et à la consommation responsable dans les classes fribourgeoises : depuis la rentrée scolaire 2020, plusieurs centaines de classes fribourgeoises et de la Broye vaudoise bénéficient chaque année d'animations gratuites sur la gestion des déchets et la consommation responsable :

> 2021 : 200 animations en français, 50 en allemand ;
> 2022 : 400 animations en français et 72 en allemand ;
> 2023 : 470 animations en français et 132 en allemand.

Les cours dispensés par la coopérative COSEDEC et la fondation Pusch permettent aux élèves de réfléchir aux impacts des comportements de chacun sur l'environnement. Le projet est né à l'initiative de SAIDEF qui a décidé de financer ces prestations pour les communes de sa zone d'apport. Il est soutenu par les Services cantonaux de l'environnement et de l'enseignement obligatoire de langue française et allemande.

Déchets spéciaux : une campagne d'information sur l'élimination correcte des déchets spéciaux des ménages a été réalisée sur les réseaux sociaux de mai à juillet 2022. Le contenu des posts traitait notamment des déchets sauvages.

AGRI Fribourg (Union des Paysans Fribourgeois) met en place diverses initiatives pour lutter contre les déchets sauvages dans les campagnes. Différents types de panneaux destinés à être installés en bordure des routes et des champs sont fournis gratuitement aux agriculteurs et aux communes, et son financement est entièrement pris en charge par AGRI Fribourg ou l'Union Suisse des Paysans. Par ailleurs, l'association collabore à l'échelle cantonale pour l'initiative nationale de la Communauté d'intérêts pour un monde propre (IGSU). Elle a également été partenaire de l'opération « Coup de balai » en 2024. Enfin, une campagne de communication a été menée par le monde agricole à travers la newsletter d'AGIR, traitant spécifiquement des déchets sauvages.

Sondage auprès des communes : à l'issue du prochain « Coup de balai » qui aura lieu les 28 et 29 mars 2025, il est prévu d'envoyer un questionnaire aux communes pour connaître leur situation par rapport au littering et leurs attentes au niveau de l'information et de la sensibilisation. Les mesures de communication seront adaptées en fonction des réponses obtenues.

5. ***Interdiction des sacs en plastique à usage unique :*** *en 2019 le Grand Conseil a plébiscité l'interdiction des sacs plastiques à usage unique. Quand le Conseil d'Etat envisage-t-il de modifier la loi sur les déchets afin de répondre à la motion « Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg » (2019-GC-68) ?*

Pour rappel, les motionnaires demandaient que la loi cantonale sur la gestion des déchets soit modifiée afin d'interdire la mise à disposition gratuite de sacs plastiques dans les lieux de vente sur territoire fribourgeois, de mettre en œuvre des mesures qui favorisent l'utilisation de sacs réutilisables et d'encourager les commerces de manière générale à éviter les emballages plastiques.

La loi sur la gestion des déchets est en cours de révision et devrait être mise en consultation au plus tard en 2026. Comme annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion, les mesures mentionnées par les motionnaires seront prises en compte dans ce cadre, adaptées si nécessaires et complétées par des mesures plus larges visant la diminution de la production générale de déchets et la limitation de la libération de déchets en plastique dans l'environnement.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-201

Schliessung von «Coup de pouce» in Estavayer: ein skandalöser Entscheid

Urheber/in:	**Rodriguez Rose-Marie / Chardonnens Jean-Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**9**
Einreichung:	**05.09.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**05.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**18.11.2024**

I. Anfrage

Wir haben durch eine lakonische Medienmitteilung der Stiftung *Emploi Solidarité* sowie einen am 4. September in der Zeitung *La Liberté* erschienen Artikel erfahren, dass die Einrichtung *Coup de pouce* in Estavayer Ende Dezember 2024 schliessen wird. Was für ein Paukenschlag, mit dem alle derzeitigen und zukünftigen Leistungsempfängerinnen und -empfänger dieser Einrichtung einfach im Stich gelassen werden.

Zu dieser drastischen Entscheidung kommen noch die katastrophalen Folgen für einen Teil der Bevölkerung des Broyebezirks hinzu. Denn die Einrichtung *Coup de pouce*, die von der Stiftung *Emploi Solidarité* verwaltet wird und seit 1993 in Estavayer-le-Lac tätig ist, kümmert sich um Personen, die mit beruflichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Durch Aufträge zur beruflichen Eingliederung ermöglicht sie Langzeitarbeitslosen, IV-Rentnerinnen und -Rentnern sowie Leistungsempfängerinnen und -empfängern des Sozialdienstes, dank einer qualitativ hochwertigen, professionellen und verständnisvollen Begleitung wieder Fuss im Erwerbsleben zu fassen.

Die 11 Grossrätinnen und Grossräte des Broyebezirks sind empört über diesen drastischen Entscheid und die künftigen Folgen für die Arbeitslosen unserer Region und fordern den Staatsrat daher auf, die folgenden Fragen transparent zu beantworten und seine Entscheidung zu überdenken.

1. Welche spezifischen Gründe haben zum Entscheid geführt, die Einrichtung zu schliessen?
2. Gab es keine andere Lösung, wo das Geschäft doch floriert?
3. Warum hat der Staatsrat darauf verzichtet, die Gründe für diesen Entscheid transparent zu kommunizieren?
4. Wie viele Festanstellungen sind von der Schliessung betroffen?
5. Wie viele Leistungsempfängerinnen und -empfänger werden ohne berufliche Eingliederungsmassnahmen und ohne Betreuung dastehen?
6. Welche Ausgleichsmassnahmen werden für die Ausgesteuerten, die IV-Rentnerinnen und -Rentner und die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger geschaffen, um die Schliessung zu kompensieren?
7. Wird die Schliessung des Geschäfts soziale Auswirkungen auf die Region haben? Was werden Sie den 3500 Kundinnen und Kunden anbieten, die das Geschäft jeden Monat besuchen?
8. Gemäss dem Zeitungsartikel gilt für das derzeitige Gebäude ein bis 2029 laufender Mietvertrag, und diese Miete wird derzeit von der Stiftung *Emploi Solidarité* bezahlt. Muss das Amt für den

Arbeitsmarkt (AMA) den Vertrag als Verlustgeschäft übernehmen und die Miete für die Räumlichkeiten bezahlen? Wie erklärt der Staatsrat seine Überlegungen?
9. Wie gedenkt der Staatsrat vorzugehen, um im Zusammenhang mit diesen zu zahlenden Mieten möglichst wenig finanzielle Mittel zu verschwenden?
10. Wenn die Schliessung von *Coup de pouce* in Estavayer mit der Kürzung der Leistungen des Bundes zusammenhängt, wie hat der Staatsrat diese Kürzungen verteilt? Wurden die gesamten Kürzungen auf die Einrichtung in Estavayer angewendet oder sind auch andere kantonale Einheiten betroffen?
11. Dieser Entscheid hat Auswirkungen auf den Broyebezirk, der eine der höchsten Arbeitslosenquoten aufweist. Dies wird zu zusätzlichen Reisekosten führen, die die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) den Stellensuchenden entschädigen müssen. Wo sind hier die Einsparungen?
12. Ist sich der Staatsrat der Ungleichbehandlung der Stellensuchenden bewusst (zwischen jenen, die in der Nähe von Freiburg oder im Broyebezirk leben), die dieser Entscheid mit sich bringt?
13. Welche Antwort gibt der Staatsrat den Randregionen, die sich durch derartige Entscheidungen benachteiligt fühlen?
14. Warum lässt man die Stiftung nicht selber die vom AMA bestellten Plätze auf ihre Standorte verteilen?
15. Steht die Schliessung der Einrichtung *Coup de pouce* in Estavayer in Verbindung mit dem Vorhaben des Staatsrats, die RAV in den Randregionen des Kantons zu schliessen?

II. Antwort des Staatsrats

Zur Erinnerung: Die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) wie *Coup de Pouce* haben zum Ziel, die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Versicherten in den Arbeitsmarkt zu fördern. Sie müssen die Vermittlungsfähigkeit (Art. 15 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes; AVIG; SGF 837.0) verbessern, die beruflichen Qualifikationen der Versicherten entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern, die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern und die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln (Art. 59 Abs. 2 AVIG).

Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) hat nicht den Auftrag, mit den Geldern der Arbeitslosenversicherung die Geschäfte in den Regionen zu finanzieren, denn es darf die Wirtschaftsfreiheit der verschiedenen Marktteilnehmer nicht beeinträchtigen. Eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber anderen kantonalen Akteuren muss unbedingt vermieden werden. Dass sich ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befindet, reicht als Kriterium nicht aus, um eine finanzielle Unterstützung durch den Staat zu rechtfertigen. Diese könnte nämlich den Markt verzerren, der frei und wettbewerbsfähig bleiben muss. Das AMA ist bereits einen Schritt auf die Stiftung zugegangen, da die Miete für das Gebäude zurzeit über den eidgenössischen Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung bezahlt wird. Dies geschieht auf freiwilliger Basis, denn das AMA ist nicht verpflichtet, über den Ausgleichsfonds für diese Miete aufzukommen. Das AMA wird aber dafür aufkommen, bis der Mietvertrag von einem anderen Investor übernommen wird, längstens jedoch bis 2029.

Was die Stellensuchenden aus dem Broyebezirk betrifft, kann der Staatsrat versichern, dass sie keine Unannehmlichkeiten erleiden werden und nicht anders behandelt werden als die Stellensuchenden aus anderen Regionen. Ihre Wiedereingliederungschancen werden durch die Schliessung nicht beeinträchtigt, da das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen breit gefächert ist und sich gut am Bedarf des Arbeitsmarktes ausrichtet. Eine stellensuchende Person kann, egal

woher sie kommt, im gesamten Kanton – bei bestimmten Massnahmen sogar in einem anderen Kanton – einer Wiedereingliederungsmassnahme zugewiesen werden. Die geografische Lage ist kein Kriterium und es besteht auch nicht die Absicht, die eine oder andere Region des Kantons zu bevorzugen. Vielmehr stehen die Interessen und Bedürfnisse der Stellensuchenden im Vordergrund. Nach den Regeln der Arbeitslosenversicherung erhält eine stellensuchende Person, die an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnimmt, zudem eine Entschädigung für die Reise- und Verpflegungskosten.

Um jegliche Unklarheit zu beseitigen, bestätigte das AMA der Stiftung vor Kurzem die Anzahl der Plätze, die es für 2025 bei ihr bestellt hat, nämlich gleich viele wie für das Jahr 2024. **Das AMA präzisierte zudem, dass es die Möglichkeit beibehalte, im Rahmen des vereinbarten Betriebsbudgets Stellensuchende dem Standort Estavayer-le-Lac zuzuweisen, wenn die Stiftung dies möchte.** Diese Bestätigung ist bloss der letzte Teil einer Reihe von Schritten und Treffen, die zwischen dem AMA und der Stiftung bereits seit 2022 stattgefunden haben:

> 06.04.2022: Anlässlich eines Tages zur Strategie bezüglich der PvB (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) hat das AMA erklärt, dass Stellen im Verkauf bei den Stellensuchenden wie auch auf dem Arbeitsmarkt immer weniger gefragt seien.
> 10.07.2023: Die Stiftung wurde anlässlich einer Sitzung darüber informiert, dass für 2024 weniger Plätze bestellt werden, und es wurde bestätigt, dass das Profil der beim RAV angemeldeten Stellensuchenden nicht mehr den von der Stiftung angebotenen Stellen entsprechen.
> 13.07.2023: Das Schreiben bezüglich der für 2024 bestellten Jahresplätze wurde verschickt.
> 21.08.2023: Der Stiftungsrat bestätigte anlässlich einer Sitzung, dass er sich der erforderlichen Anstrengungen bewusst sei und mit dem AMA zusammenarbeiten werde, um eine tragfähige Lösung zu finden.
> 19.09.2023: Das AMA hat ein Schreiben verschickt, mit dem die Bestellung der Plätze angepasst und das Budget erhöht wurde, um allzu grosse Kollateralschäden zu vermeiden.
> 11.10.2023: Die Bestellung für 2024 wurde schriftlich bestätigt.
> 03.06.2024: Die von der Stiftung ausgearbeitete Strategie wurde an einer Sitzung vorgestellt.
> 08.07.2024: Die Stiftung wurde anlässlich einer Sitzung über die Bestellungen für 2025 informiert, die Strategie wurde erneut bestätigt.
> 17.07.2024: Das Schreiben bezüglich der für 2025 bestellten Jahresplätze wurde verschickt.
> 21.10.2024: Die Bestellung für 2025 wurde in einem Schreiben präzisiert.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Welche spezifischen Gründe haben zum Entscheid geführt, die Einrichtung zu schliessen?

Die Entscheidung über die Schliessung von *Coup de Pouce* am Standort Estavayer-le-Lac obliegt dem Stiftungsrat und nicht den Dienststellen des Staates. **Das AMA behält die Möglichkeit bei, im Rahmen des vereinbarten Betriebsbudgets Stellensuchende dem Standort Estavayer-le-Lac zuzuweisen, wenn die Stiftung dies möchte.** Das AMA bestellt die Plätze bei den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen jedes Jahr gestützt auf die Zahl der Stellensuchenden. Diese Zahl ist nach der Corona-Pandemie rasch stark zurückgegangen, wodurch in der Folge auch der Bedarf an Plätzen bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen abgenommen hat.

Daher wurde der Betrag, den das SECO dem AMA zur Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen zuweist, deutlich nach unten korrigiert, da er im Verhältnis zur Anzahl der

Stellensuchenden steht. Schon bei der Erstellung des Budgets für 2024 (im Juni 2023) mussten bei einigen Anbietern, wie z.B. bei der Stiftung *Emploi Solidarité,* Kürzungen vorgenommen werden.

2. Gab es keine andere Lösung, wo das Geschäft doch floriert?

Wie bereits erwähnt, gilt der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und die Stiftung kann selbständig Entscheidungen treffen.

3. Warum hat der Staatsrat darauf verzichtet, die Gründe für diesen Entscheid transparent zu kommunizieren?

Der Staatsrat hat nicht in die Entscheidung eines Betriebs einzugreifen und ist folglich auch nicht an der Kommunikation dieser Entscheidung beteiligt. Das AMA und die Stiftung Emploi Solidarité haben zusammen Überlegungen zur strategischen Nutzung der Standorte der Stiftung angestellt. Diese führten dazu, dass die Stiftung ihre Anstrengungen auf ihre Standorte in Bulle und Freiburg konzentrierte – wobei die Standorte Romont und Châtel-St-Denis beibehalten werden. Der Stiftung steht es frei, andere Mittel aufzutreiben, z.B. durch eine intensivere regionale Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren.

4. Wie viele Festanstellungen sind von der Schliessung betroffen?

Es ist Sache der Stiftung selbst, diese Frage zu beantworten.

5. Wie viele Leistungsempfängerinnen und -empfänger werden ohne berufliche Eingliederungsmassnahmen und ohne Betreuung dastehen?

Wie eingangs erwähnt, wird keine der beim RAV angemeldeten Personen durch diese Situation benachteiligt. Die Stellensuchenden können einem anderen Standort von *Coup de Pouce* oder einer anderen arbeitsmarktlichen Massnahme im Kanton zugewiesen werden.

6. Welche Ausgleichsmassnahmen werden für die Ausgesteuerten, die IV-Rentnerinnen und -Rentner und die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger geschaffen, um die Schliessung zu kompensieren?

Eine stellensuchende Person kann, egal woher sie kommt, im gesamten Kanton – bei bestimmten Massnahmen sogar in einem anderen Kanton – einer Wiedereingliederungsmassnahme zugewiesen werden. Die geografische Lage ist kein Kriterium und es besteht auch nicht die Absicht, die eine oder andere Region des Kantons zu bevorzugen. Vielmehr stehen die Interessen und Bedürfnisse der Stellensuchenden im Vordergrund. Nach den Regeln der Arbeitslosenversicherung erhält eine stellensuchende Person, die an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnimmt, zudem eine Entschädigung für die Reise- und Verpflegungskosten.

7. Wird die Schliessung des Geschäfts soziale Auswirkungen auf die Region haben? Was werden Sie den 3500 Kundinnen und Kunden anbieten, die das Geschäft jeden Monat besuchen?

Wie bereits erklärt, hat das AMA nicht die Aufgabe, ein lokales Geschäft zu finanzieren, sondern für die Wiedereingliederung der arbeitslos gemeldeten Personen zu sorgen.

8. Gemäss dem Zeitungsartikel gilt für das derzeitige Gebäude ein bis 2029 laufender Mietvertrag, und diese Miete wird derzeit von der Stiftung Emploi Solidarité bezahlt. Muss das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) den Vertrag als Verlustgeschäft übernehmen und die Miete für die Räumlichkeiten bezahlen? Wie erklärt der Staatsrat seine Überlegungen?

Das AMA hat angeboten, die Miete bis spätestens 2029 aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung weiter zu bezahlen, obwohl es dazu nicht verpflichtet wäre.

9. Wie gedenkt der Staatsrat vorzugehen, um im Zusammenhang mit diesen zu zahlenden Mieten möglichst wenig finanzielle Mittel zu verschwenden?

Es ist Aufgabe der Stiftung, in Absprache mit dem Eigentümer so schnell wie möglich jemanden zu suchen, der die leerstehenden Räumlichkeiten übernimmt.

10. Wenn die Schliessung von Coup de pouce in Estavayer mit der Kürzung der Leistungen des Bundes zusammenhängt, wie hat der Staatsrat diese Kürzungen verteilt? Wurden die gesamten Kürzungen auf die Einrichtung in Estavayer angewendet oder sind auch andere kantonale Einheiten betroffen?

Die zugewiesenen Finanzmittel wurden für die meisten arbeitsmarktlichen Massnahmen gekürzt. Gespräche bezüglich der Strategie für die Betreuung der Stellensuchenden begannen bereits im Jahr 2022.

11. Dieser Entscheid hat Auswirkungen auf den Broyebezirk, der eine der höchsten Arbeitslosenquoten aufweist. Dies wird zu zusätzlichen Reisekosten führen, die die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) den Stellensuchenden entschädigen müssen. Wo sind hier die Einsparungen?

Es geht nicht um Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung, sondern um die Vermittlungsstrategie im Rahmen der Unterstützung der Stellensuchenden bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

12. Ist sich der Staatsrat der Ungleichbehandlung der Stellensuchenden bewusst (zwischen jenen, die in der Nähe von Freiburg oder im Broyebezirk leben), die dieser Entscheid mit sich bringt?

Wie in der Antwort auf die nächste Frage erklärt wird, hängt die Betreuung der Stellensuchenden nicht von geografischen oder wirtschaftlichen Kriterien ab. Sie zielt vielmehr auf eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in die Arbeitswelt ab, wobei sie sich auf arbeitsmarktliche Massnahmen stützt, die dem ersten Arbeitsmarkt möglichst nahekommen.

13. Welche Antwort gibt der Staatsrat den Randregionen, die sich durch derartige Entscheidungen benachteiligt fühlen?

Die Betreuung der Stellensuchenden hängt nicht von geografischen oder wirtschaftlichen Kriterien ab. Die Strategie des Bundes für die öffentliche Arbeitsvermittlung 2030 zielt darauf ab, die Arbeitsmarktfähigkeit der Arbeitslosen zu verbessern, ihre schnellstmögliche Wiedereingliederung zu fördern, um Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, und zu verhindern, dass sie kurzfristig erneut arbeitslos werden.

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen müssen sich somit am Bedarf der Arbeitgeber ausrichten und Tätigkeiten entwickeln, die mit den digitalen und technischen Kompetenzen in Verbindung stehen.

14. Warum lässt man die Stiftung nicht selber die vom AMA bestellten Plätze auf ihre Standorte verteilen?

Das AMA schreibt der Stiftung nichts vor. Sie hat freie Hand, sich entsprechend der Anzahl der vom AMA finanzierten Plätze zu organisieren.

15. Steht die Schliessung der Einrichtung Coup de pouce in Estavayer in Verbindung mit dem Vorhaben des Staatsrats, die RAV in den Randregionen des Kantons zu schliessen?

Diese Entscheidung ist allein Sache der Stiftung. Der Staatsrat hat bisher in Bezug auf das Projekt zur Optimierung der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit noch nichts entschieden.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-201

Fermeture de « Coup de pouce à Estavayer » : une décision scandaleuse

Auteur-e-s :	**Rodriguez Rose-Marie / Chardonnens Jean-Daniel**
Nombre de cosignataires :	**9**
Dépôt :	**05.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**05.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.11.2024**

I. Question

C'est par un communiqué de presse laconique de la Fondation Emploi Solidarité, ainsi que par un article paru dans *La Liberté* du 4 septembre, que l'on apprend la fermeture de la structure « Coup de pouce » d'Estavayer à la fin décembre 2024. Un coup de tonnerre dans la quiétude de cette rentrée et un abandon scandaleux de tous les bénéficiaires actuels et à venir de cette structure.

A la brutalité de cette décision, il faut ajouter les conséquences désastreuses pour une partie de la population broyarde. En effet, la structure « Coup de pouce » gérée par la Fondation Emploi Solidarité et installée à Estavayer-le-Lac depuis 1993 s'occupe de personnes en proie à des difficultés professionnelles. Par des missions d'intégration professionnelle, elle permet à des chômeurs de longue durée, à des bénéficiaires de rentes AI ou du service social de reprendre pied dans la vie active, grâce à un accompagnement de qualité professionnel et bienveillant.

Indignés par la brutalité de la décision et les conséquences à venir pour les chômeurs de notre région, les 11 membres de la députation broyarde invitent le Conseil d'Etat à répondre en toute transparence aux questions suivantes et à revoir sa décision.

1. Quelles sont les raisons spécifiques qui ont motivé cette décision de fermeture ?
2. N'y avait-il pas une autre solution, alors que le magasin est florissant ?
3. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il renoncé à communiquer en toute transparence les raisons pour lesquelles cette décision a été prise ?
4. Combien de postes de travail permanents seront impactés par cette fermeture ?
5. Combien de bénéficiaires se retrouveront sans mesures d'insertion professionnelle ni accompagnement ?
6. Quelles seront les compensations mises en place pour les chômeurs en fin de droit, les rentiers AI et les bénéficiaires du service social pour palier à cette fermeture ?
7. La fermeture du magasin aura-t-elle un impact social pour la région. Qu'offrirez-vous aux 3500 clients qui le fréquentent chaque mois ?
8. Selon l'article du journal, le bâtiment actuel est soumis à un bail à loyer valable jusqu'en 2029 et ce loyer est actuellement à la charge de la fondation Emploi et Solidarité. Le Service public de l'emploi (SPE) devra-t-il le prendre à sa charge et financer les loyers des locaux à perte. Comment le Conseil d'Etat explique son raisonnement ?
9. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de limiter un probable gaspillage de ressources financières en lien avec ces loyers à payer ?

10. Si la fermeture du « Coup de pouce » d'Estavayer est en lien avec la baisse des prestations de la Confédération, comment le Conseil d'Etat a-t-il réparti ces baisses ? Ont-elles toutes été impactées sur la structure d'Estavayer ou d'autres entités cantonales sont-elles aussi touchées ?
11. Cette décision impacte la Broye qui est un district avec l'un des plus hauts taux de chômage. Cela induira un surcoût des frais de déplacements pour les Offices régionaux de placement (ORP) qui les allouent aux demandeurs d'emploi. Où est l'économie ?
12. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la différence de traitement entre chômeurs (vivant près de Fribourg ou dans la Broye) qu'implique cette décision ?
13. Quelle réponse le Conseil d'Etat donne-t-il aux régions périphériques qui s'estiment défavorisées par de telles décisions ?
14. Pourquoi ne pas laisser l'autonomie à la Fondation de répartir sur leurs sites le total des places données par le SPE ?
15. La fermeture de la structure « Coup de pouce » d'Estavayer est-elle en lien avec la volonté du Conseil d'Etat de fermer les ORP des régions périphériques de ce canton ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Pour rappel, les mesures du marché du travail (MMT), telles que Coup de Pouce, ont comme objectif de soutenir la réintégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail. Elles doivent améliorer l'aptitude au placement (art. 15 de la loi sur l'assurance-chômage ; LACI ; RSF 837.0), promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail, diminuer le risque de chômage de longue durée, ainsi que permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (art. 59, al. 2, LACI).

Le Service public de l'emploi (SPE) n'a pas pour mandat de financer avec l'argent de l'assurance-chômage des commerces dans les régions, il en va de la liberté économique des différents acteurs sur le marché. Il faut éviter impérativement de créer une distorsion de concurrence envers d'autres acteurs cantonaux. Le fait qu'une entreprise soit en difficulté de trésorerie n'est pas un critère suffisant pour justifier un soutien financier de l'Etat susceptible de biaiser le marché, qui doit rester libre et concurrentiel. A cet égard, le SPE a déjà fait un pas en faveur de la Fondation, puisque le bail à loyer est actuellement à la charge du Fonds fédéral de l'assurance chômage. C'est une décision à bien plaire, car le SPE n'aurait aucune obligation de prendre en charge ces loyers sur le Fonds fédéral. Néanmoins, il le fera jusqu'à la reprise du bail par un autre investisseur, mais au plus tard jusqu'en 2029.

En revanche, en ce qui concerne les demandeurs d'emploi de la Broye, le Conseil d'Etat peut assurer qu'ils ne subiront aucun désagrément ni aucune différence de traitement par rapport à ceux des autres régions. Leur chance de réinsertion ne s'en trouvera pas affectée par cette situation car la palette des mesures du marché du travail est vaste et bien orientée vers les besoins du marché du travail. Un demandeur d'emploi, d'où qu'il vienne, peut être assigné à une mesure de réinsertion sur l'ensemble du canton − voire au niveau intercantonal pour certaines mesures. Il n'y pas de notion géographique, ni de volonté de favoriser une région ou une autre du canton. A nouveau, ce sont les intérêts et besoins des demandeurs d'emploi qui priment. A noter que les dispositions de l'assurance-chômage prévoient un défraiement pour les trajets et repas lorsqu'un demandeur d'emploi participe à une mesure du marché du travail.

Pour lever toute ambiguïté, le SPE a récemment confirmé à la Fondation le nombre de places qu'il lui commandait pour 2025, à savoir le même nombre que pour l'année 2024. **Il a précisé par ailleurs qu'il maintenait la possibilité d'assigner des demandeurs ou demandeuses d'emploi**

sur le site d'Estavayer-le-Lac, dans la limite du budget de fonctionnement convenu, si telle devait être la volonté de la Fondation. Cette dernière confirmation à l'attention de la Fondation n'est que le dernier volet d'une suite de démarches et de rencontres ayant débuté en 2022 déjà, entre le SPE et la Fondation, dont la chronologie est la suivante :

> 06.04.2022 : lors d'une journée stratégie PET (programme d'emploi temporaire) le SPE a expliqué que les places à la vente étaient de moins en moins prisées par les demandeurs d'emploi ainsi que par le marché du travail ;
> 10.07.2023 : séance informant la Fondation de la baisse des commandes pour 2024 et confirmation du fait que les demandeurs d'emploi inscrits dans les ORP ne correspondent plus aux postes proposés par la Fondation ;
> 13.07.2023 : courrier de commande avec le nombre de places/années pour 2024 ;
> 21.08.2023 : séance durant laquelle le Conseil de Fondation confirme qu'il est conscient des efforts à réaliser et qu'il va collaborer avec le SPE pour trouver une solution viable ;
> 19.09.2023 : courrier de révision de commande avec augmentation du budget par le SPE afin d'éviter des effets collatéraux trop importants ;
> 11.10.2023 : courrier de confirmation de commande 2024 ;
> 03.06.2024 : séance de présentation de la stratégie élaborée par la Fondation ;
> 08.07.2024 : séance informant la Fondation des commandes pour 2025, nouvelle confirmation de la stratégie ;
> 17.07.2024 : courrier de commande pour 2025 ;
> 21.10.2024 : courrier de précision de la commande 2025.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des députés :

1. Quelles sont les raisons spécifiques qui ont motivé cette décision de fermeture ?

La décision de fermeture de l'antenne Coup de Pouce à Estavayer-le-Lac incombe à son Conseil de Fondation et non aux services de l'Etat. **Le SPE maintient la possibilité d'assigner des demandeurs ou demandeuses d'emploi sur le site d'Estavayer-le-Lac, dans la limite du budget de fonctionnement convenu, si telle devait être la volonté de la Fondation.** Chaque année, le Service formule ses commandes de places auprès des fournisseurs de mesures du marché du travail en fonction du nombre de demandeurs d'emploi. Après la période Covid, ce nombre a fortement et rapidement diminué, ce qui a entraîné par voie de conséquence également une diminution des besoins en place au sein des mesures du marché du travail.

Ainsi, l'enveloppe financière que le SECO attribue au SPE pour le financement des mesures du marché du travail a été revue fortement à la baisse, puisqu'elle est proportionnelle au nombre de personnes en recherche d'emploi. Lors de l'établissement du budget 2024 déjà (en juin 2023), il a été nécessaire de réduire la voilure pour un certain nombre de mandats, dont celui de la Fondation Emploi et Solidarité.

2. *N’y avait-il pas une autre solution, alors que le magasin est florissant ?*

Comme mentionné, cela concerne la liberté économique de la Fondation qui peut prendre une décision en toute autonomie.

3. *Pourquoi le Conseil d’Etat a-t-il renoncé à communiquer en toute transparence les raisons pour lesquelles cette décision a été prise ?*

Le Conseil d’Etat n’a pas à intervenir dans le cadre d’une décision d’entreprise et n’est dès lors pas impliqué non plus dans la communication de cette décision. Une réflexion sur l’utilisation stratégique des sites de la Fondation Emploi Solidarité a eu lieu entre le SPE et la Fondation, ce qui a amené la Fondation à concentrer ses efforts sur ses sites de Bulle et Fribourg – tout en maintenant ses antennes de Romont et de Châtel-St-Denis. La Fondation a toute la liberté de trouver d’autres ressources, par exemple en intensifiant sa collaboration régionale avec les acteurs impliqués.

4. *Combien de postes de travail permanents seront impactés par cette fermeture ?*

Il appartient à la Fondation elle-même de répondre à cette question.

5. *Combien de bénéficiaires se retrouveront sans mesures d’insertion professionnelle ni accompagnement ?*

Comme mentionné en préambule, aucune des personnes inscrites à l’ORP ne se trouvera pénalisée par cette situation. Elle pourra être assignée sur d’autres sites de Coup de Pouce ou à d’autres mesures du marché du travail dans le canton.

6. *Quelles seront les compensations mises en place pour les chômeurs en fin de droit, les rentiers AI et les bénéficiaires du service social pour palier à cette fermeture ?*

Un demandeur d’emploi, d’où qu’il vienne, peut être assigné à une mesure de réinsertion sur l’ensemble du canton − voire au niveau intercantonal pour certaines mesures. Il n’y pas de notion géographique, ni de volonté de favoriser une région ou une autre du canton. A nouveau, ce sont les intérêts et besoins des demandeurs d’emploi qui priment. A noter que les dispositions de l’assurance-chômage prévoient un défraiement pour les trajets et repas lorsqu’un demandeur d’emploi participe à une mesure du marché du travail.

7. *La fermeture du magasin aura-t-elle un impact social pour la région. Qu’offrirez-vous aux 3500 clients qui le fréquentent chaque mois ?*

Comme déjà précisé, le SPE n’a pas pour mandat de financer un commerce de proximité mais de veiller à la réinsertion des personnes inscrites au chômage.

8. *Selon l’article du journal, le bâtiment actuel est soumis à un bail à loyer valable jusqu’en 2029 et ce loyer est actuellement à la charge de la fondation Emploi et Solidarité. Le Service public de l'emploi (SPE) devra-t-il le prendre à sa charge et financer les loyers des locaux à perte. Comment le Conseil d’Etat explique son raisonnement ?*

Le SPE s’est proposé à bien plaire de financer les loyers restants au plus tard jusqu’en 2029 sur le Fonds de l’assurance-chômage.

9. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de limiter un probable gaspillage de ressources financières en lien avec ces loyers à payer ?

Il appartient à la Fondation de rechercher au plus vite un repreneur pour les locaux vacants, d'entente avec le propriétaire.

10. Si la fermeture du « Coup de pouce » d'Estavayer est en lien avec la baisse des prestations de la Confédération, comment le Conseil d'Etat a-t-il réparti ces baisses ? Ont-elles toutes été impactées sur la structure d'Estavayer ou d'autres entités cantonales sont-elles aussi touchées ?

La plupart des mesures du marché du travail ont subi une baisse de leur enveloppe. Des discussions concernant la stratégie de prise en charge des demandeuses et demandeurs d'emploi ont débuté en 2022 déjà.

11. Cette décision impacte la Broye qui est un district avec l'un des plus hauts taux de chômage. Cela induira un surcoût des frais de déplacements pour les Offices régionaux de placement (ORP) qui les allouent aux demandeurs d'emploi. Où est l'économie ?

Il n'est pas question d'économies en matière de chômage mais de stratégie de placement dans le cadre du soutien au retour en emploi des demandeuses et demandeurs d'emploi.

12. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la différence de traitement entre chômeurs (vivant près de Fribourg ou dans la Broye) qu'implique cette décision ?

Comme mentionné à la question suivante, la prise en charge des demandeurs et demandeuses d'emploi ne dépend pas de critères géographiques ou économiques mais vise à une réinsertion rapide et pérenne dans le monde professionnel, en s'appuyant sur des mesures du marché du travail les plus proches possibles du marché primaire de l'emploi.

13. Quelle réponse le Conseil d'Etat donne-t-il aux régions périphériques qui s'estiment défavorisées par de telles décisions ?

La prise en charge des demandeurs et demandeuses d'emploi ne dépend pas de critères géographiques ou économiques. La stratégie SPE 2030 de la Confédération vise à améliorer l'employabilité des personnes au chômage, de favoriser leur réinsertion au plus vite afin de combattre le chômage longue durée et d'éviter qu'elles se retrouvent à nouveau au chômage à court terme.

Ainsi, les mesure du marché du travail doivent évoluer vers les besoins des employeurs et développer des activités en relation avec les compétences numériques et techniques.

14. Pourquoi ne pas laisser l'autonomie à la Fondation de répartir sur leurs sites le total des places données par le SPE ?

Le SPE ne dicte rien à la Fondation qui a toute liberté de s'organiser en fonction du nombre de places financées par le SPE.

15. La fermeture de la structure « Coup de pouce » d'Estavayer est-elle en lien avec la volonté du Conseil d'Etat de fermer les ORP des régions périphériques de ce canton ?

Cette décision incombe uniquement à la Fondation. En ce qui concerne le projet relatif aux infrastructures liées au chômage, le Conseil d'Etat n'a pris aucune décision.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-204

Welche Auswirkungen hat die Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024 des Bundes für den Kanton Freiburg?

Urheberinnen:	**Levrat Marie / Berset Christel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.09.2024**
Begründung	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Anfrage

Im vergangenen März hat der Bundesrat eine Expertengruppe damit beauftragt, ausgehend von einer umfassenden Überprüfung der Aufgaben und Subventionen Massnahmenvorschläge zur Entlastung der Bundesfinanzen zu unterbreiten. An der Medienkonferenz vom 5. September 2024 wurde über die Ergebnisse dieses Berichts informiert, der den Fokus auf Massnahmen zur ausgabenseitigen Entlastung der Finanzen legt.

Ein wesentlicher Teil der Entlastungsmassnahmen wird jedoch die Kantone betreffen, da die Massnahmengruppe 2 die «Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» umfasst. Hier schlägt die Expertengruppe schlicht und ergreifend die ersatzlose Streichung von Beiträgen und Leistungen vor, mit denen der Bund in den Zuständigkeitsbereich der Kantone eingreift. So schlägt sie beispielsweise vor, auf Leistungen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung, von denen auch der Kanton Freiburg profitiert, zu verzichten, was 2027 eine Entlastung um 811 Millionen Franken bringen würde. Die Expertengruppe empfiehlt darüber hinaus, auf zukünftige projekt- oder objektspezifische Verbundfinanzierungen zu verzichten. Diese Vorschläge werden die Kantonsfinanzen massiv belasten, und das zu einem Zeitpunkt, in dem der Staatsrat wie im Juni angekündigt 100 Millionen Franken für das Budget 2025 auftreiben muss.

Die wegfallenden Bundesausgaben würden somit automatisch auf die Kantone verlagert, was den Fortbestand gewisser staatlicher Leistungen in Frage stellen würde.

Daher stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Welche gegenwärtig vom Bund finanzierten Leistungen und Beiträge würden auf den Kanton abgewälzt?
2. Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Umsetzung der im Bericht empfohlenen Massnahmen für den Kanton Freiburg?
3. Wie würde der Kanton Freiburg die neuen, durch die Umsetzung des Berichts auf den Kanton übertragenen Aufgaben finanzieren?
4. Sollte der Bericht umgesetzt werden, würde der Kanton Freiburg gegebenenfalls eine Kürzung gewisser Leistungen in Betracht ziehen? Wenn ja, welcher?
5. Plant der Kanton Freiburg eine Stellungnahme zum Bericht über die Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024?

II. Antwort des Staatsrats

Der Bundesrat veröffentlichte am 5. September 2024 den Bericht der Expertengruppe zur Aufgaben- und Subventionsüberprüfung, zu dem er an seiner Sitzung am Tag davor eine erste Diskussion geführt hatte. Der Bericht enthält 66 Massnahmen für den Zeitraum 2026-2032. Im Rahmen einer ersten Schätzung wurden die kumulierten finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen für den Bund auf rund 3,9 Milliarden Franken für 2027 und 4,9 Milliarden Franken für 2030 beziffert. In den folgenden Tagen wurden vom Bund verschiedene kurze Gespräche am runden Tisch organisiert, eines davon mit den Kantonen, die durch Mitglieder der Führungsgremien der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und verschiedener interkantonaler sektorieller Konferenzen vertreten wurden. Im Nachgang zu den Runden Tischen richtete die KdK am 13. September 2024 ein Schreiben an den Bundesrat, in dem sie eine erste Reihe von Überlegungen zu den Massnahmenvorschlägen der Expertengruppe und zum weiteren Vorgehen äusserte.

Am 20. September 2024 hat der Bundesrat die Eckwerte des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt festgelegt und veröffentlicht. Das Programm, das in einigen Punkten von den Empfehlungen der Expertengruppe abweicht, enthält 60 Massnahmen, die derzeit noch weiter geprüft werden. In der Bundesverwaltung wird zurzeit ein Entwurf für einen «Mantelerlass» ausgearbeitet. Er soll im Januar 2025 zusammen mit einem ausführlichen erläuternden Bericht veröffentlicht werden, der ein klareres Bild der Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen zeigen soll. Die Massnahmen, die gesetzliche Anpassungen erfordern, werden nicht vor 2027 umgesetzt werden können. Die kumulierten finanziellen Auswirkungen des geplanten Entlastungspakets für den Bund wurden grob auf 3,6 Milliarden Franken für 2027, 4,3 Milliarden Franken für 2028, 4,7 Milliarden Franken für 2029 und 4,6 Milliarden Franken für 2030 geschätzt. Die Kantonsregierungen werden sich im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, die voraussichtlich im Januar 2025 eingeleitet wird, zu diesem Programm äussern.

Vor diesem Hintergrund kann der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. *Welche gegenwärtig vom Bund finanzierten Leistungen und Beiträge würden auf den Kanton abgewälzt?*

Die Frage der Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf die Kantone wurde bislang nur im Bericht der Expertengruppe thematisiert, und dies auch nur partiell. Weitere Überlegungen zu diesem Thema wurden im Rahmen der Bekanntgabe der vom Bundesrat festgelegten Eckwerte des Entlastungspakets nicht angestellt. Detaillierte Ausführungen werden sicher im erläuternden Bericht in der Beilage zu den Vernehmlassungsunterlagen zu finden sein.

Der Bericht der Expertengruppe identifiziert nur 5 Massnahmen, die zu einer reinen Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone führen, in dem Sinne, dass die Kantone keine Möglichkeit hätten, die tieferen Bundesbeiträge durch eine Anpassung der entsprechenden Leistungen zu kompensieren. Dem Bericht zufolge könnten jedoch 26 weitere Massnahmen Auswirkungen auf die Kantone haben, da der Spielraum der Kantone, bestimmte Leistungen zugunsten der lokalen Bevölkerung sowie der regionalen Wirtschaft und den Verbänden zu reduzieren, in der Praxis häufig begrenzt ist. Insgesamt 31 der 66 von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen würden sich also direkt oder indirekt auf die Kantone auswirken.

Die gesamten finanziellen Auswirkungen dieser 31 Massnahmen wurden bislang auf etwa 2,2 Milliarden Franken im Jahr 2027 und 2,9 Milliarden Franken im Jahr 2030 geschätzt. Das heisst jedoch nicht, dass alle diese Kosten schlussendlich von den Kantonen als solche übernommen

werden müssen. Vielmehr werden die Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen des Bundes teilweise von den Begünstigten der jeweiligen öffentlichen Politiken getragen werden müssen. Die Situation könnte zudem von Kanton zu Kanton unterschiedlich sein, da einige der davon tangierten Leistungen nur bestimmte Kantone (z.B. Sicherheit in den Flughäfen, grenzüberschreitender Schienenverkehr, soziodemografischen Lastenausgleich im Rahmen des eidgenössischen Finanzausgleichs) oder die einzelnen Kantone je nach den laufenden Projekten auf sehr unterschiedliche Weise betreffen (z.B. Strassen, regionaler Personenverkehr).

Zusätzliche Analysen zur Ermittlung der tatsächlichen Auswirkungen auf die Kantone sind in den Sekretariaten der KdK und der interkantonalen sektoriellen Konferenzen im Gang. Sie werden auf der Grundlage des Dossiers, das Anfang 2025 in die Vernehmlassung geschickt wird, weiter vertieft und intensiviert.

2. Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Umsetzung der im Bericht empfohlenen Massnahmen für den Kanton Freiburg?

Da die bisherigen Informationen äusserst lückenhaft und die Umsetzungsmodalitäten der beschlossenen Massnahmen nach wie vor sehr ungewiss sind, kann diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht zuverlässig beantwortet werden. Abgesehen von den bereits angesprochenen Arbeiten auf interkantonaler Ebene sind innerhalb der kantonalen Verwaltung Analysen und Evaluationen im Gang, um eine genauere Vorstellung von den finanziellen Auswirkungen zu erhalten, die die geplante Entlastung der Bundesfinanzen potenziell für den Staat Freiburg haben könnte. Die effektiven finanziellen Auswirkungen, die sich auf mehrere Dutzend Millionen belaufen könnten, werden zudem von zahlreichen Entscheidungen abhängen, die auf politischer Ebene noch zu treffen sind, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob die Leistungen, die vom Bund eingestellt würden, auf kantonaler Ebene übernommen werden sollen oder nicht.

3. Wie würde der Kanton Freiburg die neuen, durch die Umsetzung des Berichts auf den Kanton übertragenen Aufgaben finanzieren?

Entsprechende Überlegungen werden derzeit angestellt. Sie sind insofern besonders heikel, als der Staat selbst mit besorgniserregenden Finanzperspektiven konfrontiert ist. Der Staatsrat weist darauf hin, dass er bereits am 4. Juli 2024, noch bevor die Entlastungsmassnahmen des Bundes veröffentlicht wurden und in die Analysen einbezogen werden konnten, angekündigt hat, dass die Aufstellung eines Sanierungsprogramms für die Kantonsfinanzen unumgänglich ist. Diese Feststellung ergab sich insbesondere aus den Zwischenergebnissen des Voranschlagsentwurfs 2025 und der Aktualisierung des Finanzplans für die Jahre 2026-2028. Die Entlastungsmassnahmen des Bundes, die sich zum Teil bereits ab 2026 auswirken, aber erst ab 2027 voll zum Tragen kommen, müssen nun in die Überlegungen zur Aktualisierung des Finanzplans einbezogen werden.

4. Sollte der Bericht umgesetzt werden, würde der Kanton Freiburg gegebenenfalls eine Kürzung gewisser Leistungen in Betracht ziehen? Wenn ja, welcher?

Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es aufgrund mangelnder Informationen viel zu früh, Massnahmen zu benennen, die auf kantonaler Ebene notwendig wären, um die Auswirkungen des Entlastungspakets für die Bundesfinanzen zu bewältigen. Allerdings dürften - auch in Anbetracht der Finanzperspektiven des Staates - bei gewissen Leistungen Anpassungen unumgänglich sein. Wie im Bericht der Expertengruppe hervorgehoben wird, verfügen die Kantone zumindest auf technischer und rechtlicher Ebene in den meisten tangierten Bereichen über einen gewissen Handlungsspielraum und sind daher nicht gezwungen, die Kürzungen der Bundesbeiträge systematisch zu kompensieren.

5. Plant der Kanton Freiburg eine Stellungnahme zum Bericht über die Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024?

Die Kantone wurden nicht eingeladen, sich einzeln zum Bericht der Expertengruppe zur Aufgaben- und Subventionsüberprüfung zu äussern. Sie konnten lediglich im Rahmen des Runden Tisches vom 10. September 2024 über eine Delegation von Vertreter/innen der KdK und der interkantonalen sektoriellen Konferenzen kurz Stellung nehmen. Wie bereits erwähnt, hat die KdK dem Bundesrat zudem mit Schreiben vom 13. September 2024 eine erste Reihe von Bemerkungen übermittelt.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg wird natürlich im Rahmen der Vernehmlassung, die Anfang 2025 durchgeführt wird, zum Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt Stellung nehmen. Dies wird aller Wahrscheinlichkeit nach in zwei Schritten geschehen, zuerst innerhalb der KdK und dann direkt gegenüber dem Bundesrat. Bis dahin wird sich der Staatsrat um eine gute Verständigung mit den Freiburger Bundesparlamentarier/innen in den Eidgenössischen Räten bemühen und sie bei Bedarf punktuell um Unterstützung bitten.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-204

Réexamen 2024 des tâches et subventions fédérales – Quels impacts pour le canton de Fribourg ?

Auteures :	**Levrat Marie / Berset Christel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Question

En mars dernier, le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts de proposer, en s'appuyant sur un réexamen approfondi des tâches et subventions, des mesures portant sur les dépenses qui pourraient alléger les finances fédérales. Lors de la conférence de presse du 5 septembre 2024, nous apprenions les conclusions de ce rapport qui prévoit comme solution principale des mesures d'allégement qui portent sur les dépenses.

Une grosse partie des mesures d'allégement des dépenses vont toutefois impacter les cantons, puisque dans le groupe 2 des mesures figurent les « Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». Le groupe d'experts propose ainsi de supprimer purement et simplement les contributions et les prestations avec lesquelles la Confédération empièterait sur le domaine de compétences des cantons. Il suggère notamment l'abandon des contributions de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants, dont bénéficie aussi le canton de Fribourg, pour un allégement total de 811 millions en 2027. Le groupe d'experts conseille de plus de renoncer à des futurs financements conjoints spécifiques à des projets ou des objets. On constate ainsi que ces propositions impacteront le canton de manière importante alors même que le Conseil d'Etat nous annonçait, en juin dernier, rechercher 100 millions pour le budget 2025.

Les dépenses fédérales qui seraient supprimées se reporteraient ainsi automatiquement sur les cantons, mettant en danger l'existence même de certaines prestations fournies par l'Etat.

Au vu de ce qui précède, les soussignées posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelles prestations et contributions, actuellement à la charge de la Confédération, seraient reportées sur le canton ?
2. Quel serait l'impact financier de la mise en œuvre des mesures proposées par le rapport pour le canton de Fribourg ?
3. Comment le canton de Fribourg compterait-il financer les nouvelles dépenses qui seraient reportées sur le canton par la mise en œuvre de ce rapport ?
4. Le cas échéant, le canton de Fribourg envisagerait-il de réduire certaines prestations si le rapport devait être mis en œuvre ? Si oui, lesquelles ?
5. Le canton de Fribourg prévoit-il de prendre position sur le rapport de réexamen 2024 des tâches et des subventions ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En date du 5 septembre 2024, le Conseil fédéral a publié le rapport du groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions fédérales, au sujet duquel il avait eu un premier échange lors de sa séance de la veille. Ce rapport contient 66 mesures portant sur la période 2026 à 2032. Dans le cadre d'une première estimation, les incidences financières cumulées de ces mesures pour la Confédération ont été chiffrées à environ 3,9 milliards de francs pour 2027 et 4,9 milliards de francs pour 2030. Dans les jours suivants, diverses tables rondes de durée très limitée ont été organisées par la Confédération, dont l'une avec les cantons, représentés par des membres des organes dirigeant de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de diverses Conférences sectorielles intercantonales. Le 13 septembre 2024, donnant suite à la table ronde, la CdC a adressé un courrier au Conseil fédéral dans lequel elle faisait part d'une première série de réflexions sur les mesures proposées par le groupe d'experts et la suite de la procédure.

Le 20 septembre 2024, le Conseil fédéral a fixé et publié les grandes lignes du programme d'allègement des finances fédérales. Ce programme, qui s'écarte des recommandations du groupe d'experts sur certains points, contient soixante mesures faisant actuellement l'objet d'examens complémentaires. Un projet d'acte modificateur unique (« Mantelerlass ») est en cours de préparation au sein de l'administration fédérale. Il est prévu qu'il soit publié en janvier 2025, accompagné d'un rapport explicatif détaillé qui permettra de se faire une meilleure idée des incidences des mesures proposées. Celles qui nécessitent des adaptations légales ne pourront pas être appliquées avant 2027. Les incidences financières cumulées du programme d'allègement envisagé pour la Confédération ont été grossièrement estimées à 3,6 milliards de francs pour 2027, 4,3 milliards de francs pour 2028, 4,7 milliards de francs pour 2029 et 4,6 milliards de francs pour 2030. Les gouvernements cantonaux s'exprimeront sur ce programme dans le cadre de la consultation publique, qui devrait être lancée en janvier 2025.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat peut apporter les réponses suivantes aux questions posées :

1. *Quelles prestations et contributions, actuellement à la charge de la Confédération, seraient reportées sur le canton ?*

La question de l'impact des mesures proposées sur les cantons n'a été examinée pour l'instant que dans le rapport du groupe d'experts, qui plus est de manière partielle. Des réflexions complémentaires sur le sujet n'ont pas été présentées dans le cadre de la communication des grandes lignes du programme d'allègement retenues par le Conseil fédéral. Des explications détaillées seront sans doute livrées dans le rapport explicatif qui sera joint au dossier de consultation.

Le rapport du groupe d'experts n'identifie que 5 mesures entraînant un report de charges pur et simple de la Confédération vers les cantons, dans le sens où ces derniers n'auraient aucune possibilité de compenser la baisse des contributions fédérales en adaptant les prestations correspondantes. Le rapport indique toutefois que 26 autres mesures pourraient avoir des effets pour les cantons, étant entendu que la marge de manœuvre de ces derniers pour revoir à la baisse certaines prestations bénéficiant à la population locale ainsi qu'aux milieux économiques et associatifs régionaux est dans les faits souvent restreinte. Au total, 31 des 66 mesures proposées par le groupe d'experts auraient donc un effet direct ou indirect sur les cantons.

Les incidences financières totales de ces 31 mesures été estimées pour l'instant à environ 2,2 milliards de francs en 2027 et 2,9 milliards de francs en 2030. Cela ne signifie toutefois pas que l'intégralité des ces coûts devront finalement être supportés par les cantons en tant que tel. Une

partie des conséquences des mesures d'allègement fédérales devra en effet être absorbée par les bénéficiaires des politiques publiques concernées. La situation pourrait en outre varier d'un canton à l'autre, dans la mesure où certaines des prestations touchées ne concernent que certains d'entre eux (ex : sécurité dans les aéroports, transports ferroviaire transfrontaliers, compensation des charges socio-démographiques dans le cadre du système de péréquation fédérale) ou les touchent de manière très différenciée selon les projets en cours (ex : routes, trafic régional des voyageurs).

Des analyses complémentaires visant à déterminer l'impact effectif pour les cantons sont en cours au sein des secrétariats de la CdC et des Conférences intercantonales sectorielles. Elles seront encore approfondies et intensifiées sur la base du dossier qui sera mis en consultation au début 2025.

2. *Quel serait l'impact financier de la mise en œuvre des mesures proposées par le rapport pour le canton de Fribourg ?*

Compte tenu du caractère très partiel des informations disponibles et des importantes incertitudes qui demeurent sur les modalités d'application des mesures retenues, il n'est pas possible à ce stade de donner une réponse fiable à cette question. Au-delà des travaux menés à l'échelle intercantonale auxquels il a été fait référence précédemment, des analyses et évaluations sont en cours au sein de l'administration cantonale afin d'avoir une idée plus précise de l'impact financier que pourrait potentiellement avoir le projet d'allègement des finances fédérales pour l'Etat de Fribourg. L'incidence financière réelle, qui pourrait se monter à plusieurs dizaines de millions de francs, dépendra en outre ensuite de nombreuses décisions restant à prendre au niveau politique, notamment quant à la reprise ou non au niveau cantonal des prestations qui seraient abandonnées par la Confédération.

3. *Comment le canton de Fribourg compterait-il financer les nouvelles dépenses qui seraient reportées sur le canton par la mise en œuvre de ce rapport ?*

Des réflexions à ce sujet sont en cours. Elles s'avèrent particulièrement délicates dans la mesure où l'Etat est lui-même confronté à des perspectives financières préoccupantes. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a déjà annoncé le 4 juillet 2024, avant même que les mesures d'allègement fédérales ne soient publiées et aient pu être intégrées dans les analyses, que la préparation d'un programme d'assainissement des finances cantonales s'avérait inéluctable. Ce constat découlait notamment des résultats intermédiaires du projet de budget 2025 et de l'actualisation du plan financier pour les années 2026 à 2028. Les mesures d'allègement fédérales, dont certaines auront des effets dès 2026 mais qui entreront pleinement en force à partir de 2027, doivent désormais être intégrées dans les réflexions relatives à l'actualisation du plan financier.

4. *Le cas échéant, le Canton de Fribourg envisagerait-il de réduire certaines prestations si le rapport devait être mis en œuvre ? Si oui, lesquelles ?*

A ce stade, faute d'informations suffisantes, il serait largement prématuré d'indiquer les mesures qui seraient nécessaires au niveau cantonal pour faire face aux répercussions du programme d'allègement des finances fédérales. Il apparaît toutefois probable, compte tenu aussi des perspectives financières de l'Etat, que des adaptations s'avèrent inéluctables pour certaines prestations. Comme le souligne le rapport du groupe d'experts, les cantons disposent, au niveau technique et juridique du moins, d'une certaine marge de manœuvre dans la plupart des domaines touchés et ne sont donc pas contraints de compenser systématiquement les baisses de contributions fédérales.

5. *Le canton de Fribourg prévoit-il de prendre position sur le rapport de réexamen 2024 des tâches et des subventions ?*

Les cantons n'ont pas été invités à se prononcer à titre individuel sur le rapport du groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions fédérales. Ils n'ont pu prendre brièvement position que dans le cadre de la table ronde du 10 septembre 2024, par le biais d'une délégation de représentants de la CdC et de Conférence intercantonales sectorielles. Comme indiqué précédemment, la CdC a en outre fait part au Conseil fédéral d'une première série d'observations par courrier du 13 septembre 2024.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg prendra bien entendu position sur le programme d'allègement des finances fédérales dans le cadre de la consultation qui sera menée au début de l'année 2025. Cela se fera selon toute vraisemblance en deux temps, au sein de la CdC tout d'abord, puis directement envers le Conseil fédéral. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat veillera à entretenir une bonne communication avec la Députation fribourgeoise aux Chambres fédérales et sollicitera ponctuellement son soutien en fonction des besoins.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-206

Konkurs der Progin SA: Was hat der Staatsrat unternommen?

Urheber:	**Gaillard Bertrand / Sudan Stéphane**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**12.09.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**12.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**13.11.2024**

I. Anfrage

Der Konkurs des Unternehmens Progin SA mit über 160 Beschäftigten sorgte in den letzten Tagen für Schlagzeilen. Das Unternehmen galt als einer der Hauptakteure in seiner Branche.

Als Grossräte sind wir uns bewusst, dass Konkurse zu einer Marktwirtschaft dazugehören. Mit den Fragen, die wir stellen, wollen wir nicht ein politisches und wirtschaftliches System in Frage stellen, das unserem Land zu Wohlstand verholfen hat.

Als Menschen und Bürger sehen wir aber die Verzweiflung der Angestellten, einer Region und eines Arbeitgebers, die ihre Arbeit, eines ihrer industriellen Aushängeschilder bzw. ihr Lebenswerk verlieren.

Damit Freiburg nicht zu einem «Schlafkanton» wird, arbeitet der Staatsrat mithilfe der Wirtschaftsförderung unermüdlich daran, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Verlust der Arbeitsplätze bei der Progin SA veranlasst uns, folgende Fragen zu stellen:

1. Wurden der Staatsrat und seine Dienststellen vor ihrem Konkurs angefragt, die Progin SA zu unterstützen? Falls ja, welche Massnahmen oder Vorschläge (finanzieller, administrativer oder anderer Art) wurden umgesetzt?
2. Haben andere Einrichtungen, an denen der Staat beteiligt ist, Lösungen gesucht und vorgeschlagen, die den Fortbestand des Unternehmens hätten sichern können? Wir denken hier z.B. an den Fonds für die aktive Bodenpolitik, die FKB usw.
3. Die Probleme, die zu einem Konkurs führen, sind oft schon in der Vergangenheit zu suchen. Hat der Staat das Unternehmen in der Vergangenheit unterstützt?
4. Ist der Staatsrat im Nachhinein der Ansicht, dass er anders hätte handeln sollen?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchten wir darauf hinweisen, dass Konkurse, wie von den Grossräten Gaillard und Sudan bereits erwähnt, Teil des Wirtschaftslebens sind. Es verschwinden also laufend Unternehmen, während neue gegründet und andere ausgebaut werden. Der Staatsrat bedauert diese schwierigen Situationen, die für die Führungskräfte der betroffenen Unternehmen wie für die Angestellten belastend sind, auch wenn sie zur natürlichen Erneuerung des Wirtschaftsgefüges dazugehören.

Der Staatsrat erinnert ausserdem daran, dass er dem Grundsatz der Vertraulichkeit unterliegt und sich daher nicht zu einem bestimmten Fall äussern kann. Generell gilt jedoch, dass eine allfällige

Unterstützung eines Unternehmens durch den Staat nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber den anderen kantonalen Akteuren in der betreffenden Branche führen darf. Dass sich ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befindet, reicht als Kriterium nicht aus, um eine finanzielle Unterstützung durch den Staat zu rechtfertigen. Diese könnte nämlich den Markt verzerren, der frei und wettbewerbsfähig bleiben muss.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wurden der Staatsrat und seine Dienststellen vor ihrem Konkurs angefragt, die Progin SA zu unterstützen? Falls ja, welche Massnahmen oder Vorschläge (finanzieller, administrativer oder anderer Art) wurden umgesetzt?*

Der Staatsrat wurde über die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) angefragt, das Unternehmen Progin SA zu begleiten, insbesondere um eine mögliche Übernahme durch einen Dritten zu erleichtern. Da diese Übernahme schliesslich nicht erfolgt ist, konnte keine der in diesem Rahmen geplanten Massnahmen umgesetzt werden.

2. *Haben andere Einrichtungen, an denen der Staat beteiligt ist, Lösungen gesucht und vorgeschlagen, die den Fortbestand des Unternehmens hätten sichern können? Wir denken hier z.B. an den Fonds für die aktive Bodenpolitik, die FKB usw.*

Die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) ist nicht dazu bestimmt, Unternehmen zu unterstützen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Die Aufgabe der KAAB besteht vielmehr darin, Grundstücke und Industrieareale, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons als strategisch wichtig erachtet werden, zu erwerben, zu entwickeln, zu verwalten und aufzuwerten. Die KAAB hatte also keine Möglichkeit, in einer früheren Phase aktiv zu werden, namentlich im Rahmen einer Diskussion im Hinblick auf die Übernahme des Unternehmens. Was die Freiburger Kantonalbank (FKB) betrifft, so kann sich der Staatsrat nicht zu einer möglichen Beteiligung an diesem Dossier äussern, da sie eine unabhängige Einrichtung ist.

3. *Die Probleme, die zu einem Konkurs führen, sind oft schon in der Vergangenheit zu suchen. Hat der Staat das Unternehmen in der Vergangenheit unterstützt?*

Die Gründe für einen Konkurs sind in der Tat vielfältig. Oft handelt es sich um eine Kombination von Faktoren, die zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und der Rentabilität des Unternehmens führen. Der Staat hat über die Wirtschaftsförderung in der Vergangenheit einen regelmässigen Kontakt mit der Progin SA gepflegt. So wurden vor einigen Jahren im Rahmen des Programms platinn, einer Plattform, die die Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen stärken soll, begleitende Massnahmen eingeführt.

4. *Ist der Staatsrat im Nachhinein der Ansicht, dass er anders hätte handeln sollen?*

Im vorliegenden Fall ist der Staatsrat der Ansicht, dass er alle Massnahmen umgesetzt hat, die in Frage kamen, ohne eine Wettbewerbsverzerrung zu verursachen. Es ist ebenfalls anzumerken, dass die Progin SA auch vom Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) Erklärungen und Ratschläge erhalten hat, insbesondere in Bezug auf die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung, die in Betracht gezogen werden können, um einen Konkurs zu vermeiden (Kurzarbeit). Zudem hat der Staat über die öffentliche Arbeitslosenkasse speziell für die vom Konkurs des Unternehmens betroffenen Mitarbeitenden eine Unterstützungsgruppe bereitgestellt, um das Verfahren reibungsloser zu gestalten und den Betroffenen Hilfe bei den administrativen Schritten zu bieten, damit sie rasch Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen können.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-206

Faillite de Progin SA - Quelles ont été les interventions de l'Etat ?

Auteurs :	**Gaillard Bertrand / Sudan Stéphane**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**12.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**12.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**13.11.2024**

I. Question

La faillite de l'entreprise Progin SA, forte de plus de 160 employés, a fait la une des médias ces derniers jours. Elle était considérée comme un acteur majeur de son secteur d'activité.

En tant que députés, nous sommes conscients que les faillites font malheureusement partie d'une économie de marché. Les questions que nous posons n'ont pas pour but de remettre en cause un système politique et économique qui a fait la prospérité de notre pays.

En tant que personnes et citoyens, nous ne nous pouvons que constater le désarroi des employés qui ont perdu leur travail, d'une région qui a perdu l'un de ses fleurons industriels et d'un dirigeant qui a perdu le labeur (et l'abnégation) d'une vie.

Pour éviter d'être un canton « dortoir », le Conseil d'Etat, aidé par la promotion économique, œuvre sans relâche pour amener des places de travail. La perte de ces emplois nous amène à poser les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat et ses services ont-ils été appelés à soutenir Progin SA avant la faillite ? Si oui, quelles ont été les mesures ou propositions mises en place (financières, administratives, soutiens divers, etc..) ?
2. D'autres entités, dont l'Etat est actionnaire, sont-elles intervenues pour trouver et proposer des solutions permettant la pérennisation de la situation ? Nous pensons au fonds de promotion active, à la BCF, etc…
3. Les problèmes amenant à une faillite sont souvent anciens. L'Etat a-t-il apporté son soutien à cette entreprise dans le passé ?
4. Avec le recul, le Conseil d'Etat pense-t-il qu'il aurait dû intervenir différemment ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule et comme relevé par les députés Gaillard et Sudan, les faillites d'entreprises font partie de la vie économique. Il est ainsi courant que certaines sociétés disparaissent, alors que d'autres se créent ou se développent. Bien qu'inscrites dans le renouvellement naturel du tissu économique, le Conseil d'Etat déplore ces situations délicates et éprouvantes tant pour les dirigeant-e-s des entreprises concernées que pour leurs employé-e-s.

Ensuite, il convient de rappeler que le Conseil d'Etat est soumis au principe de la confidentialité et qu'il ne peut dès lors se prononcer sur un cas en particulier. Toutefois et de manière générale, toute éventuelle action de soutien étatique envers une société doit impérativement éviter de créer une distorsion de concurrence envers d'autres acteurs cantonaux du domaine économique concerné. Le fait qu'une entreprise soit en difficulté financière n'est pas un critère suffisant pour justifier un

soutien financier de l'Etat, qui pourrait être susceptible de distordre un marché, qui doit rester libre et concurrentiel.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des députés :

1. *Le Conseil d'Etat et ses services ont-ils été appelés à soutenir Progin SA avant la faillite ? Si oui, quelles ont été les mesures ou propositions mises en place (financières, administratives, soutiens divers, etc..) ?*

Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF), a été sollicité pour accompagner la société Progin SA, notamment afin de faciliter une éventuelle reprise par un tiers. Cette reprise n'étant pas intervenue, aucune des mesures envisagées dans ce cadre n'a pu être mise en œuvre.

2. *D'autres entités, dont l'Etat est actionnaire, sont-elles intervenues pour trouver et proposer des solutions permettant la pérennisation de la situation ? Nous pensons au fonds de promotion active, à la BCF, etc…*

L'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) n'a pas pour vocation de soutenir des entreprises en difficultés financières. La mission de l'ECPF est d'acquérir, de développer, de gérer et de mettre en valeur des immeubles et sites industriels jugés stratégiques pour le développement économique cantonal. L'établissement n'avait donc pas de possibilité d'intervenir dans une phase préalable, notamment dans le cadre d'une discussion portant sur la reprise de l'entreprise. Quant à la Banque Cantonale de Fribourg (BCF), dès lors qu'il s'agit d'une institution indépendante, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur son éventuelle implication dans ce dossier.

3. *Les problèmes amenant à une faillite sont souvent anciens. L'Etat a-t-il apporté son soutien à cette entreprise dans le passé ?*

Les raisons d'une faillite sont en effet diverses et variées. Il s'agit souvent d'une conjonction de facteurs qui mènent à une péjoration de la compétitivité et de la rentabilité de la société. L'Etat, via la Promotion économique, a entretenu par le passé des contacts réguliers avec la société Progin SA. Des mesures d'accompagnement avaient d'ailleurs été mises en place il y a quelques années dans le cadre du programme platinn, plateforme qui a pour but de renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité des entreprises.

4. *Avec le recul, le Conseil d'Etat pense-t-il qu'il aurait dû intervenir différemment ?*

En l'occurrence, le Conseil d'Etat estime avoir mis en œuvre toutes les mesures envisageables, non sans se soucier d'éviter une distorsion de concurrence par ses interventions. Il sied également de noter que la société Progin SA a également bénéficié d'explications et de conseils de la part du Service public de l'emploi (SPE), notamment sur la question des mesures de l'assurance-chômage envisageables pour éviter une faillite (Réduction de l'horaire de travail ; RHT). Enfin, l'Etat, par la Caisse publique de chômage, a mis spécialement à la disposition des collaborateurs-trices touchés par la faillite de l'entreprise, un groupe de soutien dédié, dans le but de fluidifier la procédure et de fournir à ces derniers une aide dans leurs démarches administratives pour bénéficier rapidement des indemnités de l'assurance-chômage.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage 2024-GC-208
Goya Onda, Unterstützung des Staats und der Gemeinden

Urheber:	**Savary Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**16.09.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**16.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**18.11.2024**

I. Anfrage

Das private Projekt eines Beckens, in dem eine künstliche Welle zum Surfen erzeugt wird, das Projekt Goya Onda in Morlon, wurde aufgegeben und aus dem kantonalen Richtplan (KantRP) gestrichen, nachdem das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens eine negative Stellungnahme dazu abgegeben hat. Das Projekt verstiess offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung, da es sich ausserhalb der Bauzone befand.

Vor einigen Wochen wurde in Hallbergmoos bei München der Wasserpark O2 Surftown MUC mit einer künstlichen Welle eröffnet, genauso wie sie in Morlon geplant war. Diese Anlage wurde von der Firma Endless surf entworfen, einer Tochtergesellschaft von Whitewater, einem internationalen Unternehmen, das in der Schaffung von Wasserattraktionen tätig ist. Ausserdem gibt es in der Nähe von Sitten bereits seit einigen Jahren eine ähnliche Anlage, die jedoch auf einer anderen Technologie basiert.

Es ist also klar, dass die Welle in Morlon aus technischer Sicht an sich nichts Innovatives war, da es sich um eine Anlage handelte, die von einem spezialisierten Unternehmen kanadischer Herkunft entwickelt wurde, das mittlerweile weltweit tätig ist. Darüber hinaus befindet sich O2 Surftown MUC in einem Gewerbegebiet in der Nähe des Münchner Flughafens, weit entfernt von natürlichen oder künstlichen Gewässern. Es handelt sich um ein Schwimmbecken, ganz wie das Projekt in Morlon, dessen Standort im Greyerzersee, im öffentlichen Gewässer, in der freien Natur ausserhalb der Bauzone keiner Notwendigkeit entspricht und somit auch keinen Zweck erfüllt, der einen Standort ausserhalb der Bauzone im Sinne des Bundesrechts erfordert.

Dennoch hat das private Projekt Goya Onda, das keine nennenswerte Innovation aufwies und eindeutig gegen das Bundesgesetz über die Raumplanung verstiess, verschiedene staatliche und halbstaatliche Hilfen erhalten.

Die für das Projekt Goya Onda erforderlichen Studien wurden vom Bund und vom Staat Freiburg je hälftig über die Neue Regionalpolitik (NRP) mit 25 000 Franken subventioniert. Die Projektpartner in diesem Rahmen waren Goya Onda SA, GESA SA, Groupe E AG, TPF Holding SA und der Verein Association Régionale de la Gruyère (ARG). Auf dem Abschlussblatt des NRP-Projekts wird erwähnt, dass ein Projektblatt im KantRP mit der RUBD, den Stadtplanern und den Rechtsdiensten des Kantons erstellt wurde. Es scheint also, dass der Staat Freiburg dem Projekt Goya Onda zusätzlich zum NRP-Beitrag technische und rechtliche Unterstützung geleistet hat.

Ausserdem war ein Grossteil der Studien für das Projekt Goya Onda, insbesondere zum Wassermanagement, nur nötig, weil der Bau des Wellenbeckens im Greyerzersee Auswirkungen

hat, die kompensiert werden müssen. Mit anderen Worten: Goya Onda sah lediglich eine Kompensation für die Beeinträchtigung vor, die das Projekt durch seine Ansiedlung in der Natur verursachen würde. O2 Surftown MUC, das in einer Arbeitszone errichtet wurde, hat diese Probleme nicht. Mehr noch, die Anlage wird als weitgehend energieautark beschrieben, da das Technikgebäude mit einer grossflächigen Fotovoltaikanlage ausgestattet ist, was in Morlon offenbar nicht machbar war, vermutlich aufgrund von Landschaftsschutzauflagen. Ausserdem ist das Verkehrsmanagement an der Landzunge von Morlon kein relevantes Thema, da es unabhängig von einem Grossprojekt und vorzugsweise in Koordination mit allen am See anliegenden Gemeinden behandelt werden kann. Wiederum scheint die Münchner Welle, die in der Nähe wichtiger Verkehrsachsen liegt, diese Probleme nicht zu kennen. Das Projekt Goya Onda war also nicht so vorbildlich wie angekündigt und kompensierte hauptsächlich nur seine eigenen ökologischen Auswirkungen. Zudem scheint es keine wichtigen Gründe für die finanzielle Unterstützung eines privaten Wasserparkprojekts gegeben zu haben, das aus ökologischer Sicht weder innovativ noch aussergewöhnlich war.

Laut der Zeitung *«La Liberté»* vom 9. September 2022 leistete Groupe E einen finanziellen Beitrag von 50 000 Franken an die Vorstudien des Projekts Goya Onda, während die TPF rund zwanzig Arbeitsstunden zu den Mobilitätsaspekten beitrugen. Sowohl Groupe E als auch die TPF sind Unternehmen, bei denen der Staat die Mehrheit des Kapitals hält.

Diese Hilfen scheinen daher ein verfassungsrechtliches Problem im Zusammenhang mit der Raumplanung darzustellen. Denn die Bundesverfassung und die Verfassung des Kantons Freiburg verpflichten den Staat, nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 9 BV). Zudem schreibt Art. 46 BV Folgendes vor: «Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um» (Auszug aus dem Schreiben vom 16. Februar 2023 des Rechtsberaters der Initiative «Sauvez les Laviaux» an das ARE).

Im vorliegenden Fall scheint es verfassungswidrig, dass eine öffentliche Behörde die Entwicklung eines privaten Projekts unterstützt, dessen Standort offensichtlich im Widerspruch zur kantonalen und eidgenössischen Raumplanung steht. Erst recht verfassungswidrig erscheint es, wenn sich die öffentliche Hand als Förderer eines privaten Projekts betätigt, das offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst (Auszug aus dem gleichen Schreiben).

Der Zeitung «La Liberté» zufolge erhielt das Projekt Goya Onda auch eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 50 000 Franken von der GESA, einem Unternehmen, das sich im Besitz verschiedener Gemeinden und namentlich der Stadt Bulle befindet. Darüber hinaus war der ARG, ein Mehrzweckverband, dem alle Gemeinden des Greyerzbezirks angehören und der vom Oberamtmann präsidiert wird, Partner von Goya Onda im Rahmen der NRP. Erneut wirft diese Unterstützung für ein privates Projekt, dessen Standort gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst, Fragen auf.

Laut der Zeitung «La Liberté» vom 12. September 2024 erforderte das Projekt Goya Onda schliesslich verschiedene Studien, deren Kosten sich auf 380 000 Franken beliefen. Die staatlichen und halbstaatlichen Beiträge würden also etwa ein Drittel dieses Betrags ausmachen.

Aufgrund dieser Darlegungen bitte ich den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Auf der Grundlage welcher Kriterien hat der Staat Freiburg das private Projekt Goya Onda unterstützt, das offensichtlich keine bedeutende Innovation darstellt?
2. Sind andere ähnliche Projekte ausserhalb der Bauzone auf diese Weise unterstützt worden oder könnten unterstützt werden?
   a) Wenn ja, welche und warum?

3. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg, dass er im spezifischen Rahmen der NRP und des KantRP auf ein privates Grossprojekt eintritt, das im öffentlichen Gewässer ausserhalb der Bauzone angesiedelt ist, dessen Zweck aber offensichtlich keinen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert?
4. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg seine verschiedenen finanziellen, technischen und rechtlichen Hilfen zugunsten eines privaten Projekts, das offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst?
5. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg die Finanzierung von Vorstudien für das private Projekt Goya Onda durch Unternehmen, an denen er die Mehrheit des Aktienkapitals hält, d.h. Groupe E und die TPF?
   a) Ist diese Art der Finanzierung üblich und wenn ja, nach welchen Kriterien?
6. Auf der Grundlage welcher Kriterien hat der Staat Freiburg die Ansiedlung eines privaten Projekts im öffentlichen Gewässer zugelassen?
   a) Welche Genehmigung war erforderlich und wie lauteten die Modalitäten?
7. Wie positioniert sich der Staat Freiburg, der als Garant für das gute Funktionieren der Gemeinden auftritt, in Bezug auf die Unterstützung, die ein Unternehmen in Gemeindebesitz wie die GESA oder ein Gemeindeverband wie der ARG für ein privates Projekt leistet, das offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst?
   a) Ist es normal, dass die Ortsplanungskommission von Morlon anscheinend nicht vorab konsultiert wurde, bevor die ersten Schritte zur Unterstützung des Projekts Goya Onda durch die Gemeinde und den Kanton unternommen wurden?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Neue Regionalpolitik (NRP) eine wirtschaftliche Impulspolitik ist, die darauf abzielt, verschiedenartige Projekte zu unterstützen, die von experimentellen bis hin zu soliden Projekten reichen, mit dem Ziel, die Regionalentwicklung zu fördern. Sie ermöglicht es in bestimmten Fällen, ein gewisses Mass an Risiken einzugehen, um territoriale Innovationen zu fördern (Bundesgesetz über Regionalpolitik; SR 901.0).

So hat die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) am 19. Juni 2020 der Interessengemeinschaft GOYA ONDA 2020 einen A-fonds-perdu-Beitrag von 25 000 Franken im Rahmen der NRP gewährt. Das besagte Projekt trug den Titel «Entwicklung einer innovativen touristischen Attraktion am Greyerzersee – technische Studien für die Umsetzung des Projekts Goya Onda» und hatte zum Ziel, eine einzigartige Möglichkeit zur Schaffung eines Mehrwerts zu erforschen, um die Attraktivität einer Tourismusregion, in diesem Fall des Greyerzersees, zu stärken. Die geplanten Studien sollten die nötigen Elemente für die Einreichung eines Baubewilligungsgesuchs liefern.

Der Entscheid der VWBD erfolgte zum Zeitpunkt der Projektkonzeption, in der es darum ging, die Machbarkeit einer neuen, innovativen Touristenattraktion zu untersuchen, die es im Kanton noch nicht gibt.

Der Staatsrat betont, dass im Rahmen der NRP häufig Machbarkeitsstudien finanziert werden, insbesondere bei Projekten, die sich wie im vorliegenden Fall in einer frühen Phase wie der Konzeption und der ersten Bewilligungen befinden.

Im Fall des Projekts Goya Onda war die NRP nicht die einzige Finanzierungsquelle. Das Projekt beruhte auf einer Interessengemeinschaft, die als eine öffentlich-private Partnerschaft mit der Beteiligung mehrerer externer Partner auftrat. Es ist darauf hinzuweisen, dass die NRP keine isolierte direkte Unterstützung für ein Privatunternehmen gewährt.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Auf der Grundlage welcher Kriterien hat der Staat Freiburg das private Projekt Goya Onda unterstützt, das offensichtlich keine bedeutende Innovation darstellt?

Das Projekt Goya Onda zeichnete sich durch seinen innovativen Charakter aus und bot Surfbegeisterten ein hervorragendes Preis-Leistungs-Verhältnis und eine kurze Reisezeit mit optimalen, wetterunabhängigen Bedingungen. Es zielte auch darauf ab, eine neue Aktivität am Ufer des Greyerzersees einzuführen und gleichzeitig die natürliche Umwelt durch eine rückbaubare Konstruktion zu respektieren. Der Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln wurde gefördert.

In wirtschaftlicher Hinsicht zielte das Projekt darauf ab, sich auf der globalen Bühne der Surfindustrie zu positionieren, einer Branche, die jährlich 22 Milliarden Franken erwirtschaftet und weltweit etwa 23 Millionen Surfer zählt. In der Schweiz wird die Zahl der Surfbegeisterten auf 50 000 geschätzt. Goya Onda wäre das erste Projekt gewesen, bei dem eine künstliche Welle in einem bestehenden See erzeugt worden wäre.

Die Träger des Projekts, d. h. die oben genannte Interessengemeinschaft, unterstützt von weiteren lokalen und regionalen Akteuren, glaubten also an das Potenzial des Projekts und seinen positiven touristischen und wirtschaftlichen Einfluss. Der Staat Freiburg leistete für dieses Projekt wie bereits erwähnt einen bescheidenen finanziellen Beitrag. Es ist in der Tat üblich, dass der Staat regionale Initiativen unterstützt, die von und für die betroffenen Wirtschaftsakteure entwickelt wurden. So herrschte beim Projekt Goya Onda weitgehend Einigkeit und die verschiedenen Interessen waren ausreichend berücksichtigt, was eine vertiefte Machbarkeitsprüfung des Projekts rechtfertigte.

2. Sind andere ähnliche Projekte ausserhalb der Bauzone auf diese Weise unterstützt worden oder könnten unterstützt werden?
a) Wenn ja, welche und warum?

Generell ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Relevanz und das Potenzial eines Projekts nur durch umfassende Studien beurteilt werden können. Ziel dieses Vorgehens ist es, ein Konzept zu bestätigen oder zu verwerfen, Bestehendes zu hinterfragen und letztlich Innovationen zu ermöglichen. Jedes Projekt muss jedoch eine Reihe von Schritten durchlaufen und strenge Verfahren beachten, bevor es umgesetzt werden kann. Die strikte Einhaltung der geltenden Gesetze, Reglemente und Verfahren ist zwingend.

Kein anderes vergleichbares Projekt erhielt eine ähnliche Unterstützung. Dennoch behält sich der Staatsrat das Recht vor, jedes Projekt, das zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen könnte, zu prüfen und zu unterstützen.

3. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg, dass er im spezifischen Rahmen der NRP und des KantRP auf ein privates Grossprojekt eintritt, das im öffentlichen Gewässer ausserhalb der Bauzone angesiedelt ist, dessen Zweck aber offensichtlich keinen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert?

Es wird auf die Einleitung und die Antwort auf die 2. Frage verwiesen.

4. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg seine verschiedenen finanziellen, technischen und rechtlichen Hilfen zugunsten eines privaten Projekts, das offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst?

Wie einleitend und in Antwort auf die 2. Frage erwähnt, war das finanzielle Engagement des Staats im Rahmen des Projekts Goya Onda bescheiden und betrug etwa 13,5 % des Budgets für Phase 1. Was die technische und rechtliche Unterstützung betrifft, so behandelten die zuständigen staatlichen Stellen das Dossier wie üblich, indem sie das Projekt gleich bearbeiteten wie jedes andere Dossier auch. Keine darüber hinausgehenden Hilfen oder Mittel wurden für seine Bearbeitung eingesetzt.

5. Wie rechtfertigt der Staat Freiburg die Finanzierung von Vorstudien für das private Projekt Goya Onda durch Unternehmen, an denen er die Mehrheit des Aktienkapitals hält, d.h. Groupe E und die TPF?
a) Ist diese Art der Finanzierung üblich und wenn ja, nach welchen Kriterien?

Was die Groupe E, die TPF oder die kommunalen und regionalen Verbände betrifft, ist es üblich, dass bei Projekten von regionaler Bedeutung dem Projektträger ein Mindestmass an technischen Informationen weitergegeben wird, damit er sie in seine Studien aufnehmen kann. Es ist Sache der Unternehmen, von Fall zu Fall über den Grad ihrer Beteiligung am Projekt zu entscheiden.

6. Auf der Grundlage welcher Kriterien hat der Staat Freiburg die Ansiedlung eines privaten Projekts im öffentlichen Gewässer zugelassen?
a) Welche Genehmigung war erforderlich und wie lauteten die Modalitäten?

Wie bereits erläutert, und zwar in der Antwort vom 19. Juli 2022 auf die Anfrage 2022-CE-189 «Gehört das Projekt Goya Onda in Morlon mit künstlicher Welle und Hotelinfrastruktur wirklich in den kantonalen Richtplan (KantRP)?», geht es auf der Ebene der kantonalen Planung noch nicht darum, zu entscheiden, ob ein Projekt tatsächlich realisiert wird, sondern vielmehr darum, alle vorliegenden Einschränkungen zu identifizieren und den Weg zu definieren, um eine allfällige Umsetzung zu ermöglichen. In diesem Sinne gab es keine formelle Genehmigung.

7. Wie positioniert sich der Staat Freiburg, der als Garant für das gute Funktionieren der Gemeinden auftritt, in Bezug auf die Unterstützung, die ein Unternehmen in Gemeindebesitz wie die GESA oder ein Gemeindeverband wie der ARG für ein privates Projekt leistet, das offensichtlich gegen die Grundsätze der Raumplanung verstösst?

Es wird auf die Antwort auf die 5. Frage verwiesen.

a) Ist es normal, dass die Ortsplanungskommission von Morlon anscheinend nicht vorab konsultiert wurde, bevor die ersten Schritte zur Unterstützung des Projekts Goya Onda durch die Gemeinde und den Kanton unternommen wurden?

In Antwort auf die Frage 7a bekräftigt der Staatsrat, dass er sich an das in der Bundesverfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip hält und lehnt es ab, anstelle der Gemeinde Morlon Stellung zu beziehen. Es wird aber daran erinnert, dass die Gemeinde Morlon als vollwertiges Mitglied des ARG in diesen Prozess eingebunden war.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-208
Goya Onda, soutien de l'Etat et des communes

Auteur :	**Savary Daniel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**16.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**16.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.11.2024**

I. Question

Le projet privé de bassin à vagues artificielles pour la pratique du surf du nom de Goya Onda, à Morlon, a été abandonné et sa fiche retirée du plan directeur cantonal (ci-après : PDcant) ensuite du préavis défavorable de l'Office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) lors de la procédure de demande préalable. Manifestement ce projet contrevenait aux principes de base de l'aménagement du territoire en raison de son implantation hors de la zone à bâtir.

Il y a quelques semaines s'est ouvert au public, à Hallbergmoos près de Munich, le parc aquatique O2 Surftown MUC présentant une vague artificielle d'un modèle identique à celle qui était planifiée à Morlon. Cette installation a été conçue par la société Endless surf, filiale de Whitewater, multinationale active dans la création d'attractions aquatiques. De plus, une installation similaire, mais dotée d'une technologie différente, existe déjà depuis plusieurs années près de Sion.

Il apparaît donc clairement que la vague de Morlon n'avait rien d'innovant en soi du point de vue technique, s'agissant d'une installation conçue par une entreprise spécialisée d'origine canadienne et désormais active dans le monde entier. De plus, O2 Surftown MUC est implantée dans une zone d'activité à proximité de l'aéroport de Munich, loin de tout plan d'eau naturel ou artificiel. Il s'agit d'une piscine, tout comme le projet de Morlon, dont l'implantation dans le lac de la Gruyère, dans le domaine public des eaux, en pleine nature, hors de la zone à bâtir, ne procédait donc d'aucune nécessité et, partant, n'était clairement pas imposée par sa destination au sens du droit fédéral.

Pourtant le projet Goya Onda, projet privé ne présentant aucune innovation significative et contrevenant de manière évidente à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, a joui de divers soutiens publics et parapublics.

Les études nécessaires au projet Goya Onda ont été subventionnées à hauteur de 25 000 francs à parité entre la Confédération et l'Etat de Fribourg via la Nouvelle Politique Régionale (ci-après : NPR). Dans ce cadre, les partenaires du projet étaient Goya Onda SA, GESA SA, Groupe E SA, TPF Holding SA et l'Association Régionale de la Gruyère (ci-après : ARG). Sur la fiche de clôture du projet NPR, il est mentionné qu'« une fiche spécifique au projet dans le PDcant a été crée avec la DAEC, nos urbanistes et les services juridiques du canton». Il semble donc qu'une aide technique et juridique ait été apportée au projet Goya Onda par l'Etat de Fribourg en plus de la contribution financière de la NPR.

De plus, une grande partie des études menées pour le projet Goya Onda, notamment sur la gestion de l'eau, résultaient de la compensation de l'impact que nécessitait l'implantation de la piscine à vague dans le lac de la Gruyère. En d'autres termes, Goya Onda ne faisait que compenser l'atteinte

que ce projet occasionnerait par son implantation en pleine nature. O2 Surftown MUC, érigé en zone d'activité, ne rencontre pas ces problèmes. Mieux, l'installation est présentée comme étant en grande partie autonome énergétiquement en raison de l'importante surface de panneaux solaires recouvrant le bâtiment technique, ce qui n'était apparemment pas faisable à Morlon, vraisemblablement en raison d'impératifs liés à la protection du paysage. Par ailleurs, la gestion du trafic à la pointe de Morlon n'est pas un thème pertinent, celle-ci pouvant être entreprise indépendamment d'un projet de grande ampleur et de préférence en coordination avec l'ensemble des communes riveraines du lac. À nouveau, la vague munichoise, sise à proximité d'importants axes de communication ne semble pas connaître ces problèmes. Le projet Goya Onda n'était donc pas aussi exemplaire qu'annoncé et ne faisait principalement que compenser son propre impact écologique. A nouveau, il ne semble pas y avoir eu de raisons déterminantes d'aider financièrement un projet privé de parc aquatique qui ne présentait pas un caractère innovant ou exceptionnel du point de vue environnemental.

Selon le journal *« La Liberté »* du 9 septembre 2022, le Groupe E a contribué financièrement aux études préliminaires du projet Goya Onda à hauteur de 50 000 francs tandis que les TPF ont fourni une vingtaine d'heures de travail sur les aspects de mobilité. Tant le Groupe E que les TPF sont des entreprises dont l'Etat détient la majorité du capital.

Ces soutiens semblent donc poser un problème de constitutionnalité en lien avec l'aménagement du territoire. En effet, la Constitution fédérale et celle du Canton de Fribourg imposent à l'Etat d'agir de bonne foi (art. 9 Cst.). De plus, l'article 46 Cst. exige des cantons qu'ils « mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi » (reprise partielle de la lettre du 16 février 2023 du conseiller juridique de l'initiative « sauvez les Laviaux » à l'ARE).

En l'espèce, il semble inconstitutionnel qu'un pouvoir public ait soutenu le développement d'un projet privé dont l'implantation est manifestement contraire à la planification de l'aménagement du territoire cantonal et fédéral. II semble encore moins constitutionnel que des pouvoirs publics s'impliquent comme facilitateur de la mise en place d'un projet privé manifestement contraire aux principes de l'aménagement du territoire (reprise : idem paragraphe précédent).

Par ailleurs et toujours selon le journal « La Liberté », le projet Goya Onda a également obtenu un soutien financier à hauteur de 50'000 francs de la part de la société GESA, entreprise en mains de différentes communes dont principalement la Ville de Bulle. De plus l'ARG, association multirôles regroupant l'ensemble des communes de la Gruyère et présidée par le Préfet du district était partenaire de Goya Onda dans le cadre de la NPR. A nouveau, ces soutiens à un projet privé dont l'implantation est contraire aux principes de l'aménagement du territoire interrogent.

Selon le journal « La Liberté » du 12 septembre 2024, le projet Goya Onda a finalement nécessité différentes études dont le financement s'est monté à 380 000 francs. Les financements publics et parapublics représenteraient donc environ un tiers de ce montant.

En vertu de ce qui précède, je remercie donc le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il apporté son soutien au projet privé Goya Onda qui ne présente, apparemment, aucune innovation significative ?
2. D'autres projets similaires, implantés hors de la zone à bâtir, ont-ils reçu ou sont-ils susceptibles de recevoir un tel soutien ?
   a) si oui, lesquels et pourquoi ?
3. Dans le cadre spécifique de la NPR et du PDcant, quelles justifications l'Etat de Fribourg donne-t-il pour entrer en matière sur un projet privé de grande ampleur implanté dans le domaine public des eaux, hors de la zone à bâtir et, manifestement, sans qu'il soit imposé par sa destination ?
4. Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il ses différents engagements financiers, techniques et juridiques en faveur d'un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?
5. Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il le financement d'études préliminaires du projet privé Goya Onda par des entreprises dont il détient la majorité du capital social, soit le Groupe E et les TPF ?
   a) Ce type de financement est-il usuel, si oui, selon quels critères ?
6. Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il admis l'implantation d'un projet privé dans le domaine public des eaux ?
   a) Quel accord a-t-il été nécessaire et quelles en étaient les modalités ?
7. En tant que garant du bon fonctionnement des communes, comment l'Etat de Fribourg se positionne-t-il sur les soutiens apportés par une entreprise en mains communales comme GESA ou par une association de communes comme l'ARG à un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?
   a) Est-il normal que la commission d'aménagement local de Morlon n'ait, semble-t-il, pas été préalablement consultée en amont des premières démarches de soutien communales et cantonales au projet Goya Onda ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat se permet de rappeler que la Nouvelle Politique Régionale (NPR) est une politique d'impulsion économique, qui vise à soutenir des projets divers et variés allant de l'expérimental à des projets plus confirmés dans le but de favoriser le développement régional. Elle permet, dans certains cas, de prendre des risques mesurés pour encourager l'innovation territoriale (Loi fédérale sur la politique régionale ; RF 901.0).

Ainsi, le 19 juin 2020, une aide NPR à fonds perdu de 25 000 francs a été octroyée par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) à la Communauté d'intérêts GOYA ONDA 2020. Ledit projet s'intitulait « Développement d'une attraction touristique innovante sur le Lac de la Gruyère – études techniques pour la réalisation du projet Goya Onda » et visait à explorer une proposition unique de valeur pour renforcer l'attractivité d'une région touristique, en l'occurrence le Lac de la Gruyère. Les études prévues devaient fournir les éléments nécessaires au dépôt d'une demande de permis de construire.

La décision de la DEEF est intervenue à un stade de conception initiale du projet où il s'agissait d'étudier la faisabilité d'une nouvelle attraction touristique innovante, inexistante dans le canton.

Aussi, le Conseil d'Etat souligne que, dans le cadre de la NPR, il est fréquent de financer des études de faisabilité, en particulier pour des projets qui en sont à une phase initiale, correspondant à la conception et aux premières autorisations comme dans le cadre du projet en question.

Dans le cas du projet Goya Onda, la NPR n'était pas la seule source de financement. Le projet reposait sur une Communauté d'intérêts, fonctionnant selon un modèle de partenariat public-privé, et avec la participation de plusieurs partenaires externes. A noter que le soutien des tpf s'est limité à un accompagnement technique sur les questions de mobilité sans financement direct. Il convient de préciser que la NPR n'accorde aucun soutien direct à une entreprise privée de manière isolée.

Le contexte étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député :

1. *Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il apporté son soutien au projet privé Goya Onda qui ne présente, apparemment, aucune innovation significative ?*

Le projet Goya Onda se distinguait par son caractère innovant, offrant un excellent rapport qualité/prix/temps de voyage pour les amateurs de surf, avec des conditions optimales indépendamment de la météo. Il visait également à introduire une nouvelle activité au bord du lac de la Gruyère, tout en respectant l'environnement naturel grâce à une construction réversible. L'accès en transports publics était encouragé

Sur le plan économique, le projet visait à se positionner sur la scène mondiale de l'industrie du surf, un secteur générant annuellement 22 milliards de francs et comptant environ 23 millions de pratiquants dans le monde. En Suisse, on estime à 50 000 le nombre d'adeptes. Goya Onda aurait été le premier projet de vague artificielle implanté sur un lac existant.

Les porteurs du projet, à savoir la Communauté d'intérêts susmentionnée, soutenus par d'autres acteurs locaux et régionaux, ont donc cru au potentiel du projet et aux impacts touristiques et économiques positifs qu'il pouvait engendrer. L'Etat de Fribourg a soutenu financièrement cette démarche de manière modeste comme déjà indiqué. Il est en effet habituel que l'Etat soutienne des initiatives régionales élaborées par et pour les acteurs économiques concernés. Ainsi, dans le cadre du projet Goya Onda, il y avait une convergence de points de vue et une prise en compte équilibrée des intérêts, justifiant un examen approfondi de la faisabilité du projet.

2. *D'autres projets similaires, implantés hors de la zone à bâtir, ont-ils reçu ou sont-ils susceptibles de recevoir un tel soutien ?*
   a) *si oui, lesquels et pourquoi ?*

D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère que seules des études approfondies permettent d'évaluer la pertinence et le potentiel d'un projet. Cette démarche a pour objectif de valider ou non un concept, de remettre en question l'existant et, en définitive, d'innover. Cependant, tout projet doit franchir une série d'étapes et suivre des procédures rigoureuses avant de pouvoir se concrétiser. Le respect strict des lois, règlements et procédures en vigueur est impératif.

Aucun autre projet similaire n'a bénéficié d'un tel soutien. Néanmoins, le Conseil d'Etat se réserve le droit d'examiner et d'appuyer tout projet susceptible de contribuer au développement économique du canton.

3. *Dans le cadre spécifique de la NPR et du PDcant, quelles justifications l'Etat de Fribourg donne-t-il pour entrer en matière sur un projet privé de grande ampleur implanté dans le domaine public des eaux, hors de la zone à bâtir et, manifestement, sans qu'il soit imposé par sa destination ?*

Voir préambule et réponse à la question 2.

4. *Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il ses différents engagements financiers, techniques et juridiques en faveur d'un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?*

Comme mentionné en préambule et dans la réponse à la question 2, l'engagement financier de l'Etat dans le cadre du projet Goya Onda a été modeste et représentait environ 13.5 % du budget de la phase 1. Concernant les engagements techniques et juridiques, les services compétents de l'Etat ont traité le dossier de manière habituelle, en accordant au projet le même traitement que pour tout autre dossier. Aucun engagement ni ressource supplémentaire n'a été consenti pour son traitement.

5. *Comment l'Etat de Fribourg justifie-t-il le financement d'études préliminaires du projet privé Goya Onda par des entreprises dont il détient la majorité du capital social, soit le Groupe E et les TPF ?*
   a) Ce type de financement est-il usuel, si oui, selon quels critères ?

S'agissant du Groupe E, des TPF ou des associations communales et régionales, la pratique veut que pour des projets d'importance régionale, les informations techniques minimales soient transmises au porteur de projet pour que celui-ci puisse les intégrer dans son étude. Il revient aux entreprises de décider de leur degré d'implication au cas par cas.

6. *Sur la base de quels critères l'Etat de Fribourg a-t-il admis l'implantation d'un projet privé dans le domaine public des eaux ?*
   a) Quel accord a-t-il été nécessaire et quelles en étaient les modalités ?

Comme déjà expliqué dans la réponse du 19 juillet 2022 à la question 2022-CE-189 « Le projet de vague artificielle et d'infrastructure hôtelière Goya Onda, à Morlon, a-t-il sa place dans le plan directeur cantonal (PDCant) », il est constaté qu'à l'échelle de la planification cantonale, il ne s'agit pas encore de décider si un projet va effectivement se réaliser, mais bien d'identifier toutes les contraintes en jeu et de définir le chemin à suivre pour permettre une éventuelle concrétisation. Dans ce sens, il n'y a pas eu d'autorisation formelle.

7. *En tant que garant du bon fonctionnement des communes, comment l'Etat de Fribourg se positionne-t-il sur les soutiens apportés par une entreprise en mains communales comme GESA ou par une association de communes comme l'ARG à un projet privé qui contrevient manifestement aux principes de base de l'aménagement du territoire ?*

Voir réponse à la question 5.

   a) Est-il normal que la commission d'aménagement local de Morlon n'ait, semble-t-il, pas été préalablement consultée en amont des premières démarches de soutien communales et cantonales au projet Goya Onda ?

En réponse à la question 7a, le Conseil d'Etat réaffirme son attachement au principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale et décline toute prise de position à la place de la commune de Morlon. Il est également à rappeler que la commune de Morlon a été impliquée dans ce processus, vu son appartenance comme membre à part entière de l'ARG.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-221

Inklusive Schule – Welche Haltung nimmt der Staatsrat gegenüber den Befürchtungen des Personals ein?

Urheber/in:	**Michellod Savio / Moura Sophie**
Anzahl Mitunterzeichnende:	**0**
Einreichung:	**18.09.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**18.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**26.11.2024**

I. Anfrage

Die inklusive Schule bereitet den Lehrerinnen und Lehrern zunehmend Sorgen, nicht nur im Kanton Freiburg, sondern auch in der gesamten Westschweiz. Inklusion ist wünschenswert, aber die gegenwärtige Situation wird als unbefriedigend empfunden. Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten sollten gezielt und individuell gefördert werden können. Ebenso soll die obligatorische Schule Kinder und Jugendliche mit besonderen Begabungen angemessen fördern.

Die kürzlich an den Staatsrat gerichtete Petition, die von den Akteuren an vorderster Front – den Lehrpersonen – initiiert wurde, hat verdeutlicht, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Dabei geht es aber nicht darum, die Grundidee der inklusiven Schule in Frage zu stellen, sondern darauf hinzuweisen, dass die derzeitige Praxis verbessert und angepasst werden muss, um den Bedürfnissen von Schülerinnen, Schülern und Lehrpersonen gerechter zu werden.

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Wie steht der Staatsrat zur gegenwärtigen Regelung der inklusiven Schule? Wird die Lancierung von Pilotprojekten in Betracht gezogen, um Alternativen zu prüfen?
2. Welche Lösungen erwägt der Staatsrat, um den Forderungen der Lehrpersonen nachzukommen?

II. Antwort des Staatsrats

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, der der Kanton Freiburg mit der Ratifizierung durch den Grossen Rat am 16. Dezember 2009 beigetreten ist (SGF 416.5), legt für die Schweiz die Grundsätze für die Bildung im Bereich der Sonderpädagogik fest. Auf dieser interkantonalen Rechtsgrundlage haben die Kantone ihre kantonalen Umsetzungskonzepte erarbeitet. Am 11. Oktober 2017 stimmte der Grosse Rat des Kantons Freiburg somit über das Gesetz über die Sonderpädagogik (SPG; SGF 411.5.1) ab. Das dazugehörige Reglement wurde am 16. Dezember 2019 verabschiedet (SPR, SGF 411.5.11).

Eine Mehrheit der Lehrpersonen begrüsste diese Entwicklung grundsätzlich, forderte jedoch zusätzliche Ressourcen, da sie ihrer Ansicht nach mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage seien, im Rahmen dieser neuen Gesetzgebung einen qualitativ hochwertigen Unterricht zu gewährleisten. Diese Forderung ist nicht neu, sie ist in den letzten Jahren jedoch drängender geworden.

Bei den politischen Parteien wie auch in der Gesellschaft als solche wird über dieses Dossier diskutiert. So hielten zwei schweizerische Gewerkschaftsdachverbände der Lehrpersonen am 8. August 2024 ihre Medienkonferenz zum Schuljahresbeginn ab und stellten fest, dass ihrer Meinung nach der Mangel an Ressourcen, der Mangel an Platz und vor allem der Mangel an Zeit im Widerspruch zum Wunsch stehen, in einem integrativen Schulsystem allen Schülerinnen und Schülern die Zeit geben zu können, die sie für ihre persönliche Entwicklung benötigen. Diese Situation führt ihrer Meinung nach dazu, dass sich Lehrpersonen frustriert und entmutigt fühlen. Sie fordern daher zusätzliche Ressourcen.

Am 27. August 2024 wurde eine Petition mit mehr als 2600 Unterschriften von Personen mit Bezug zum Lehrberuf im Kanton Freiburg hinterlegt. Diese Petition enthielt vier Forderungen, darunter die «Überprüfung des Unterstützungssystems» durch einen «Paradigmenwechsel in der Betreuung der Klassen und der Schülerinnen und Schüler insgesamt». Der Staatsrat beantwortete die Petition am 5. November.

Der Staatsrat stellt einerseits fest, dass die verschiedenen Kreise, die sich geäussert haben, sehr unterschiedliche Definitionen von Ausdrücken wie «integrative Schule», «inklusive Schule» oder «integratives System» haben: Manchmal sind ausschliesslich Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigung gemeint, manchmal nebst diesen aber auch Schülerinnen und Schüler ohne Beeinträchtigung, die sich in der Klasse unangemessen verhalten (fehlende Disziplin, Unruhe, Aufmerksamkeitsschwierigkeiten, fehlende Umgangsformen usw.). Diese werden allgemein als Problemschülerinnen und -schüler beschrieben. Andererseits stellt der Staatsrat fest, dass die Vorschläge, die von den verschiedenen Seiten gemacht werden, von oft gegensätzlichen Diagnosen und Einschätzungen der Lage ausgehen. Letztendlich zeigt sich, dass die «integrative Schule» in der Gesellschaft auf grosses Interesse stösst und Kontroversen hervorruft. Allerdings gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, was zur Verbesserung der heutigen Situation unternommen werden sollte. Der Staatsrat erinnert hier an die grundsätzlichen Bestimmungen, die das Gesetz über die obligatorische Schule, das am 9. September 2014 vom Grossen Rat verabschiedet wurde, in Artikel 35 «Unterstützungsmassnahmen» vorsieht:

[1] Die Schule unterstützt und fördert Schülerinnen und Schüler mit besonderen schulischen Bedürfnissen mit geeigneten pädagogischen Massnahmen individueller und kollektiver Natur oder mit einer angepassten Unterrichtsorganisation.

[3] Integrative Lösungen werden separierenden Lösungen vorgezogen, wobei das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden Schülerinnen und Schüler beachtet sowie das schulische Umfeld und die Schulorganisation berücksichtigt werden.

Der Staatsrat beantwortet daher beide Fragen wie folgt:

1. *Wie steht der Staatsrat zur derzeitigen Regelung der inklusiven Schule? Wird die Lancierung von Pilotprojekten in Betracht gezogen, um Alternativen zu prüfen?*

Der Bericht des Staatsrats vom 26. Juni 2023, Nr. 2023-DFAC-10, den der Grosse Rat am 12. Oktober 2023 zur Kenntnis genommen hat, erinnert an die zahlreichen zur Verfügung stehenden Ressourcen, die organisatorischen Herausforderungen, die teils widersprüchlichen Erwartungen der Akteurinnen und Akteure und zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf. Das Unterstützungssystem und die Unterstützungsmassnahmen sind ständig auf der Suche nach Verbesserungen und Anpassungen an die Bedürfnisse von Schülerinnen, Schülern und Lehrpersonen. Derzeit steht eine breite Palette von Unterstützungsangeboten zur Verfügung. Wichtig ist zu wissen, dass es diese Angebote gibt und sie je nach Bedarf flexibel genutzt werden können. Es ist nicht notwendig, das Angebot von Grund auf zu ändern, sondern vielmehr an einer reibungsloseren Koordination der bestehenden Massnahmen zu arbeiten. Dadurch wird eine flexiblere, raschere Umsetzung der Massnahmen gefördert und der Zugang zu ihnen beschleunigt. Mit der bestehenden vielfältigen Palette an Angeboten können die Aufgaben einer integrierenden Schule somit durch sorgfältigere Koordination und Absprachen im Team vor Ort besser erfüllt werden.

Wie die BKAD an ihrer Medienkonferenz zum Schuljahresbeginn mitteilte, wird das Thema der integrierenden Schule aus drei sich ergänzenden Blickwinkeln angegangen:

- Im Winter 2024/25 soll ein Leitfaden zur Erleichterung eines flexiblen Einsatzes von Unterstützungsmassnahmen erstellt werden.
- An einigen Schulen wird das Team-Teaching ausgebaut. Die Klassen werden so organisiert, dass die schulische Heilpädagogin oder der schulische Heilpädagoge möglichst oft in der Klasse präsent ist und den Unterricht mitgestaltet.
- Das neu anvisierte «universelle Konzept des Lernens» (Lerndesign) ist die Vision eines Unterrichts, der für möglichst viele Schülerinnen und Schülern gedacht und vorbereitet wird. Dieses neue Konzept ist nunmehr Teil der Grundausbildung der Lehrpersonen, und es besteht auch ein entsprechendes Weiterbildungsangebot. Lehrpersonen aus verschiedenen Schulen haben begonnen, sich mit diesem Konzept zu befassen. Ihre Erfahrungen und Berichte werden lehrreich sein.

2. *Welche Lösungen erwägt der Staatsrat, um den Forderungen der Lehrpersonen nachzukommen?*

Wie bereits erwähnt, hat der Staatsrat nicht die am 27. August 2024 eingereichte Petition abgewartet, die er am 5. November beantwortet hat, um Mittel zur Verfügung zu stellen. Ohnehin hatte die BKAD schon geplant, eine qualitative Analyse zu den Unterstützungsmassnahmen durchzuführen, denn das Thema der Unterstützungsmassnahmen erschien in der 2023 durchgeführten quantitativen Erhebung zu den Arbeitszeiten der Lehrpersonen als eines der grundlegenden Elemente, die die Arbeitsbelastung der Lehrpersonen ausmachen.

Für weitere Antworten siehe die Antwort auf die erste Frage.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-221

Ecole inclusive – comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il face aux craintes du personnel ?

Auteur-e-s :	**Michellod Savio / Moura Sophie**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**18.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**18.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**26.11.2024**

I. Question

L'école inclusive suscite des préoccupations croissantes parmi les enseignantes et enseignants, tant à Fribourg que dans l'ensemble de la Suisse romande. L'inclusion est souhaitable, mais la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Les élèves présentant des difficultés devraient être soutenus de manière ciblée et individuelle. De même, l'école obligatoire doit encourager de manière appropriée les enfants ayant des talents particuliers.

La récente pétition adressée au Conseil d'Etat, initiée par les acteurs de première ligne – les enseignants – a clairement démontré qu'il est urgent d'agir. L'objectif n'est pas de remettre en question l'école inclusive en tant que concept, mais de souligner la nécessité d'améliorer et d'adapter les pratiques actuelles pour mieux répondre aux besoins des élèves et des enseignants.

Nous posons donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur le dispositif actuel de l'école inclusive ? Envisagez-vous la mise en place de projets pilotes pour évaluer la pertinence d'alternatives ?
2. Quelles solutions le Conseil d'Etat envisage-t-il pour répondre aux revendications des enseignants ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, auquel le canton de Fribourg a adhéré par ratification du Grand Conseil le 16 décembre 2009 (RSF 416.5), pose pour la Suisse les principes de base de la formation dans le domaine de la pédagogie spécialisée. A partir de cette base légale intercantonale, les cantons ont développé leurs concepts cantonaux de mise en œuvre. Le 11 octobre 2017, le Grand Conseil du canton de Fribourg votait ainsi la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS ; RSF 411.5.1). L'adoption du règlement a eu lieu le 16 décembre 2019 (RPS, RSF 411.5.11).

Une majorité des enseignantes et enseignants ont salué cette évolution sur le principe, mais souvent demandé des ressources supplémentaires, estimant que les moyens à disposition ne leur permettaient pas d'assurer un enseignement de qualité dans le contexte de cette nouvelle législation. Cette revendication n'est pas nouvelle, elle s'est faite plus virulente ces dernières années.

Au sein des partis politiques comme dans la société en général, un débat a lieu sur ce dossier. Par exemple, le 8 août 2024, deux faîtières syndicales suisses du corps enseignant organisaient leur conférence de presse de la rentrée en relevant que, selon elles, le manque de ressources, le manque d'espace au profit du « système intégratif » et surtout le manque de temps à disposition sont en contradiction avec la volonté d'offrir à toutes et tous les élèves le temps nécessaire à leur développement personnel. Cette situation est selon elles source de frustration et de découragement pour le corps enseignant. Elles demandent des ressources supplémentaires.

Le 27 août 2024, une pétition avec plus de 2600 signatures de personnes liées à l'enseignement dans le canton de Fribourg formulait quatre revendications, dont l'une est la « révision du système d'aide », par « un changement de paradigme dans la prise en charge des élèves à besoins particuliers et de la classe dans son ensemble ». Le Conseil d'Etat a répondu à cette pétition le 5 novembre.

Le Conseil d'Etat constate d'une part que les différents milieux qui se sont exprimés ont des définitions sensiblement différentes des expressions telles que « école inclusive » ou « système intégratif » : on pense tantôt exclusivement aux élèves en situation de handicap et tantôt non seulement à ces derniers, mais aussi aux élèves non porteurs de handicap dont le comportement est peu adapté à l'enseignement en classe (indiscipline, perturbations, trouble de l'attention, etc.) et ceux-ci sont décrits de manière générale comme des élèves à problèmes. Il observe d'autre part que les propositions qui sont faites d'un côté et de l'autre partent de diagnostics relativement opposés. Au final, il apparaît que « l'école inclusive » suscite beaucoup d'intérêt et de controverses, avec des visions très différentes de ce qui devrait être entrepris. Le Conseil d'Etat rappelle ici les dispositions de principe que prévoit la loi sur la scolarité obligatoire, adopté par le Grand Conseil le 09.09.2014, dans son article 35 « Mesures de soutien » :

[1] *L'école aide et soutient les élèves présentant des besoins scolaires particuliers par des mesures pédagogiques appropriées, individuelles ou collectives, ou par une organisation particulière de l'enseignement.*

[3] *Les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, cela dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'élève concerné-e et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaires.*

Le Conseil d'Etat répond dès lors ainsi aux deux questions.

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat sur le dispositif actuel de l'école inclusive ? Envisagez-vous la mise en place de projets pilotes pour évaluer la pertinence d'alternatives ?*

Le rapport du Conseil d'Etat du 26 juin 2023, no 2023-DFAC-10, dont le Grand Conseil a pris acte le 12 octobre 2023, rappelle les nombreuses ressources à disposition, les enjeux organisationnels, les attentes parfois contradictoires des acteurs, et présente des pistes d'amélioration. Le système d'aide et les mesures de soutien sont en constante recherche d'améliorations et d'adaptations aux besoins. Actuellement, une grande caisse à outils est disponible. L'important est de connaître l'existence de ces outils et de flexibiliser leur utilisation à mesure que les besoins sont exprimés. La coordination des mesures doit continuer à être réfléchie afin de la rendre plus fluide, d'en accélérer l'accès et d'en promouvoir une mise en œuvre flexible. Ce n'est que par une grande diversité des outils que nous pourrons répondre à cette mission. Il n'est pas nécessaire de tout revoir de fond en comble, mais bien de travailler à une meilleure coordination des mesures existantes.

Comme l’a indiqué la DFAC lors de sa conférence de presse de la rentrée scolaire, le thème de l’école inclusive sera travaillé sous trois angles complémentaires et prometteurs :

> un guide à l’intention des directions d’école pour faciliter une utilisation flexible des mesures d’aide sera disponible dans le courant de l’hiver 2024/25 ;

> un soutien au co-enseignement se développe dans plusieurs écoles, avec des classes organisées de manière à ce que l’enseignante spécialisée ou l’enseignant spécialisé puisse être aussi très présente ou présent ;

> la conception universelle de l’apprentissage est une vision de l’enseignement, une philosophie, dans laquelle l’enseignement est pensé pour le plus grand nombre des élèves. Cette nouvelle conception est désormais abordée lors de la formation initiale et fait l’objet d’une offre de formation continue. Des personnes enseignantes se sont lancées dans cette démarche : leur expérience sera riche d’enseignements.

2. Quelles solutions le Conseil d’Etat envisage-t-il pour répondre aux revendications des enseignants ?

Comme cela est indiqué plus haut, le Conseil d’Etat n’a pas attendu la pétition déposée le 27 août 2024, à laquelle il a répondu le 5 novembre, pour mettre des ressources à disposition. D’ailleurs, les « mesures de soutien » constituant l’un des éléments constitutifs de la difficulté du travail, selon les résultats de l’enquête effectuée en 2023 sur le temps de travail des personnes enseignantes, la DFAC avait de toute manière prévu en faire un thème de l’analyse qualitative qui fera suite à l’analyse quantitative.

Pour le reste, cf. la réponse à la question 1.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-222

Ergreift der Staatsrat angesichts der Ergebnisse der gemeinsamen Westschweizer Vergleichsprüfungen und der PISA-Studie Massnahmen?

Urheber/in:	**Moura Sophie / Michellod Savio**
Anzahl Mitunterzeichnende:	**0**
Einreichung:	**18.09.2024**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**18.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**18.11.2024**

I. Anfrage

Dank der gemeinsamen Prüfungen in der Westschweiz (EpRoCom, Art. 10 Abs. 2 des HarmoS-Konkordats und Art. 6 der Westschweizer Schulvereinbarung), aber auch dank PISA («Programme for International Student Assessment») verfügen wir über wichtige Daten zum Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler. Die Westschweizer Vergleichsprüfungen sollen nämlich das Erreichen der Ziele des Westschweizer Lehrplans (Plan d'Etudes Romand – PER) bewerten, während die PISA-Erhebung den Leistungsstand in drei grundlegenden Kompetenzbereichen testet. Da die Ergebnisse einen ungünstigen Trend erkennen lassen und mögliche Lücken festgestellt wurden, ist es wichtig, Gegenmassnahmen zu ergreifen, um die schulischen Leistungen zu verbessern und eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu gewährleisten.

Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Hat der Staatsrat spezifische Massnahmen ergriffen, um die Lücken zu beheben, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Erhebungen festgestellt wurden?
2. Wenn ja, welche Massnahmen werden prioritär ergriffen, um sicherzustellen, dass sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Bereichen verbessern?

II. Antwort des Staatsrats

Seit Beginn der 2000er-Jahre wurden an der obligatorischen Schule mehrere internationale und interkantonale Erhebungen durchgeführt, die interessante Einblicke in die Leistungen der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler und letztlich Aufschluss über die Erreichung der Ziele der verschiedenen Schulsysteme lieferten. Die Schulsysteme und die Lehrpläne für die obligatorische Schule sind von Land zu Land unterschiedlich. In der Schweiz stand es bis vor einigen Jahren jedem Kanton frei, seine Bildungsziele nach eigenem Ermessen festzulegen. Mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 wurde die Bundesverfassung geändert mit dem Ziel, eine interkantonale Koordination (Harmonisierung) einzuführen und die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems sicherzustellen (Art. 61a und 62 Abs. 4 BV). Die Verpflichtung des Bundes, die Ziele der Bildungsstufen zu harmonisieren, führte unter anderem zu gemeinsamen Lehrplänen, nämlich dem Lehrplan 21 und dem Plan d'Etudes Romand (PER) für den Kanton

Freiburg. Diese Lehrpläne bauen auf den nunmehr im ganzen Land identischen Lernzielen und Bildungswegen auf.

Die beiden Grossratsmitglieder beziehen sich auf folgende drei internationale und interkantonale Erhebungen:

> Die Schweiz beteiligt sich seit 2000 an den **PISA-Erhebungen** (Programme for International Student Assessment) der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). Der Zweck dieser Erhebungen besteht nicht darin, die Zielerreichung der nationalen Bildungssysteme zu messen, da jedes Land seine Ziele selbst festlegt. Im Rahmen dieser Erhebungen fragt die OECD Expertinnen und Experten, welche Kompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 15-jährige Schülerinnen und Schüler ihrer Meinung nach beherrschen sollten, damit sie für das Leben gut gerüstet sind. In Ermangelung gemeinsamer Zielsetzungen lässt sich bei der PISA-Studie die Effizienz der Bildungssysteme nicht vergleichen; stattdessen bewertet die PISA-Erhebung die Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler, ihre schulischen Kenntnisse abzurufen und sie in Alltagssituationen anzuwenden. In den Jahren 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 beantragte der französischsprachige Teil des Landes jeweils, ausreichend repräsentative Stichproben bilden zu können, um über kantonale Ergebnisse zu verfügen. Für diese Jahre verfügen wir über statistisch signifikante Ergebnisse für den französischsprachigen Kantonsteil. Für den deutschsprachigen Teil des Kantons konnte leider kein solches Konsortium gebildet werden. Zwar wurden die deutschsprachigen Schulen des Kantons in die nationale Schweizer Stichprobe aufgenommen, doch liegen uns für sie keine statistisch aussagekräftigen Ergebnisse auf kantonaler Ebene vor. Da mit der PISA-Erhebung nicht gemessen werden kann, inwieweit die kantonalen Bildungssysteme die Lernplanziele erreichen, solche Indikatoren jedoch im Rahmen des HarmoS-Konkordats von 2007 verlangt werden, nimmt die Schweiz ab 2015 nur noch mit einer nationalen Stichprobe an der PISA-Erhebung teil. Kantonale Ergebnisse sind nicht mehr verfügbar.

> Artikel 10 Abs. 2 des HarmoS-Konkordats vom 14. Juni 2007 führt eine Überprüfung des **Erreichens der nationalen Bildungsstandards** ein, unter anderem mithilfe der **Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK)**. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat die Arbeiten für eine solche Überprüfung ab 2007 aufgenommen. Es war nicht einfach, den methodologischen Aufbau zu implementieren, die erste schweizerische Überprüfung fand 2016/17 statt. Aufgrund der Covid-19-Pandemie musste die nächste Erhebung verschoben werden. Sie konnte schliesslich 2023/24 stattfinden, die Ergebnisse werden voraussichtlich 2025 oder 2026 veröffentlicht.

> Gemäss Artikel 6 der Westschweizer Schulvereinbarung (Convention Scolaire Romande – CSR) vom 21. Juni 2007 soll die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) mit der EDK bei der Durchführung der oben erwähnten Überprüfungen zusammenarbeiten. In Artikel 15 der CSR waren damals gemeinsame **Westschweizer Vergleichsprüfungen (EpRoCom)** vorgesehen. Gleichzeitig wurde darin angedeutet, dass die Überprüfungen der EDK das mit den Westschweizer Vergleichsprüfungen angestrebte Ziel möglicherweise erreichen könnten. Dies ist in der Praxis der Fall, und die CIIP hielt es schlussendlich nicht für angebracht, die Zahl der bereits bestehenden Prüfungen um eine weitere Ebene zu erweitern. Stattdessen baut die CIIP gemäss diesem Artikel 15 eine Westschweizer Datenbank mit qualitativ hochwertigen und validierten Items auf, auf die die Unterrichtsämter und die Lehrpersonen gemäss noch festzulegender Nutzungsberechtigungen online zugreifen können. Der Jahresbericht der CIIP über die Umsetzung der Westschweizer

Schulvereinbarung (Convention Scolaire Romande, CSR), der für die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz bestimmt ist, beschreibt detailliert das Vorgehen und die durchgeführten Pilottests.

An dieser Stelle ist es wichtig zu erwähnen, dass die Freiburger Schule sowohl in den PISA-Ergebnissen für die französischsprachigen Kantone (bis 2012) als auch in den ÜGK-Ergebnissen stets an der Spitze der interkantonalen Rangliste stand. Interessierte können dazu z. B. die Ergebnisse der letzten kantonalen PISA-Erhebungen und des ÜGK-Referenztests einsehen. Der Staatsrat zeigte sich jeweils erfreut über die im Vergleich zu anderen Kantonen sehr guten Ergebnisse der obligatorischen Schule des Kantons. Dabei achtete er stets darauf, die Lehrpersonen zu diesen guten Leistungen zu beglückwünschen.

Die Grossratsmitglieder verweisen jedoch auf «Lücken, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Tests festgestellt wurden», ohne zu präzisieren, auf welche Fakten sich dieses negative Urteil stützt. Bezogen auf die Westschweizer Vergleichsprüfungen und die kantonalen PISA-Stichproben geht der Staatsrat davon aus, dass die Grossratsmitglieder hier über den französischsprachigen Teil des Kantons sprechen. Er bestreitet, dass in diesem Kantonsteil spezifische Lücken festgestellt wurden, weder im Rahmen der ÜGK-Referenztests noch der PISA-Erhebungen 2000 bis 2012. Er bestätigt, dass das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA), wie übrigens auch das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA), diese Ergebnisse stets sehr aufmerksam verfolgt und im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung stets berücksichtigt hat.

Am 5. Dezember 2023 wurden den Medien, der Öffentlichkeit, dem Bildungswesen und der Politik die Ergebnisse der internationalen Mathematikstudie PISA 2022 präsentiert (siehe Medienmitteilung des Bundesrats). Die Schweizer Stichprobe bestand aus rund 7000 15-jährigen Schülerinnen und Schülern aus 260 Schulen. Die Schülerinnen und Schüler in der Schweiz erzielten mit einem Durchschnitt von 508 sehr gute Ergebnisse, der OECD-Durchschnitt lag bei 472. Sechs asiatische Länder oder Regionen sowie Estland schnitten besser ab als die Schweiz.

Zwar erreichten 16 % der Schweizer Schülerinnen und Schüler die höchsten Leistungsniveaus in Mathematik, doch ist anzumerken, dass 19 % das Mindestkompetenzniveau nicht erreichten (vgl. PISA 2022: Die Schweiz im Fokus). Ausserdem schnitten die Jungen bei gleichen Mathematikaufgaben besser ab als die Mädchen. Fremdsprachige Schülerinnen und Schüler schnitten weniger gut ab. Schülerinnen und Schüler aus privilegierten sozialen Verhältnissen erzielten bessere Ergebnisse. Im Bereich der Mathematik verzeichnet die Schweiz zudem wie die meisten Industrieländer einen leichten Abwärtstrend ihres Mittelwerts, der für die Zeiträume 2015–2018 und 2018–2022 nicht signifikant ist, für den Zeitraum 2015–2022 hingegen schon. Bei der Leseleistung in der Unterrichtssprache schnitt die Schweiz besser ab als der OECD-Durchschnitt, aber der Anteil der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler lag bei 25 %, während der Anteil der sehr leistungsstarken Schülerinnen und Schüler 9 % betrug.

Letztendlich besteht die Befürchtung, dass die schulisch schwächsten Schülerinnen und Schüler im Laufe der weiteren PISA-Erhebungen noch schwächer werden. Die Herausforderung für die Schweiz und mehr noch für alle Bildungssysteme in Europa und anderen Vergleichsländern besteht darin, dass die Risikogruppe der 20%, welche die von den OECD-Expertinnen und -Experten definierten Mindestanforderungen nicht erreichen, mit der Zeit nicht besser wird. Dieser Befund bereitet Schulbehörden und Pädagoginnen und Pädagogen in ganz Europa und anderen Ländern grosse Sorgen. Die Publikation der PISA-Ergebnisse 2022 warf viele Fragen auf, auch wenn die

Daten nicht überinterpretiert werden sollten (vgl. vor allem Punkt 2.5 und Kapitel 3 des oben erwähnten Schweizer Berichts).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Staatsrat die beiden Fragen der Grossratsmitglieder bezüglich der spezifischen Politik des Kantons Freiburg in diesem internationalen Kontext.

1. *Hat der Staatsrat spezifische Massnahmen ergriffen, um die Lücken zu beheben, die aufgrund der Ergebnisse der Westschweizer Vergleichsprüfungen oder der PISA-Erhebungen festgestellt wurden?*

Im Zusammenhang mit den eben gemachten Feststellungen möchte der Staatsrat zunächst festhalten, dass sich die Gesellschaft im Laufe der Jahre verändert hat, die zu lösenden Herausforderungen immer komplexer werden, die Anforderungen an die Bevölkerung und insbesondere an die Jugendlichen stetig gestiegen sind und die Jugendlichen auf diese Umstände reagieren. Wie bereits erwähnt, lässt sich anhand der Ergebnisse dieser Erhebungen zudem festhalten, dass die Schülerinnen und Schüler in der Schweiz (PISA 2022) und in Freiburg (ÜGK) im Vergleich zu den Schülerinnen und Schülern anderer Länder bzw. Kantone insgesamt besser abschneiden.

Die relative Verschlechterung der Leistungen bei den Schülerinnen und Schülern mit den grössten schulischen Schwierigkeiten in den letzten Jahren ist bei allen getesteten Gruppen zu beobachten und das nicht nur im Kanton Freiburg. Seit einigen Jahren stellt man anhand von Fragebögen, die den Tests beigefügt sind, fest, dass der sozioökonomische Hintergrund, der Migrationsstatus und die Sprache, in der die Kinder eingeschult werden, die wichtigsten Faktoren für den Schulerfolg sind. Der relative Rückgang des Kompetenzniveaus im Lesen folgt der Kurve des Anteils fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler, die in die Schule aufgenommen werden (die Zahlen haben sich seit 2015 fast verdoppelt). Die Schule leistet ihren Beitrag, aber man kann nicht von ihr erwarten, dass sie diese sozioökonomischen Gegebenheiten völlig umkehren kann.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschule) in unserem Kanton generell und im Gegensatz zu anderen Kantonen in drei getrennte Bildungsgänge organisiert ist, die es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, ihre obligatorische Schulzeit so zu absolvieren und abzuschliessen, wie es ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten am besten entspricht. In den Realklassen setzen die Lehrpersonen stärker differenzierte Ansätze ein. Seit 2014 sieht das Reglement zum Schulgesetz für Schülerinnen und Schüler mit grossen Lernschwierigkeiten oder Schulabbrüchen ausdrücklich die Möglichkeit vor, ein Berufsprojekt zu entwickeln und Praktika in Unternehmen zu absolvieren. In manchen Situationen scheint nämlich eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt die geeignetere Lösung als der schulische Erfolg zu sein. Im Freiburger Schulsystem sind die Bildungsgänge jedoch nicht starr. Denn die Schülerinnen und Schüler haben die Möglichkeit, im Laufe des 3. Zyklus dank einer verstärkten Durchlässigkeit entsprechend ihrer Ergebnisse und Fähigkeiten den Klassentypus zu wechseln. Wer in der Praxis die Ziele leicht erreicht und in den verschiedenen Fächern gute Ergebnisse erzielt, kann auf Empfehlung der Lehrperson und unter bestimmten Voraussetzungen in die Progymnasialklasse wechseln: während der 9H jederzeit und in der 10H und 11H jeweils am Ende eines Semesters. Der Entscheid liegt bei der Schuldirektion. Schülerinnen und Schülern, die allzu grosse Schwierigkeiten und ungenügende Leistungen haben, wird hingegen der Wechsel in einen leistungsschwächeren Klassentypus nahegelegt.

Der Staatsrat trägt über die Ämter für obligatorischen Unterricht (FOA, DOA, SOA) den Bedürfnissen dieser Schülerinnen und Schüler, die beim Lernen in der Schule am meisten Schwierigkeiten haben, Rechnung. Es werden Ressourcen eingesetzt und Massnahmen ergriffen, siehe Antwort auf Frage 2.

2. Wenn ja, welche Massnahmen werden prioritär ergriffen, um sicherzustellen, dass sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Bereichen verbessern?

Bei der Beurteilung in den französischsprachigen Klassen 1H–11H wurde gemäss den Richtlinien, die im August 2022 in Kraft traten, auf Ebene unseres Kantons ein Referenzrahmen erarbeitet. Die Beurteilung erhält ihren ursprünglichen Sinn zurück, nämlich die Fähigkeiten und Kenntnisse der Schülerinnen und Schüler aufzuzeigen. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Lernprozesses, indem sie den Schülerinnen und Schülern möglichst viel Feedback gibt. Um diese Entwicklung zu ermöglichen, werden je nach Bedarf verschiedene Weiterbildungen für Führungskräfte und Lehrkräfte angeboten.

Das Ziel, die Grundansprüche des PER zu beherrschen, stellt einen Orientierungspunkt dar, der es allen Schülerinnen und Schülern ermöglicht, ihre Lernprozesse fortzusetzen. Zwei Vorgehensweisen, die es zu bevorzugen gilt, sind das universelle Konzept des Lernens, das vorsieht, das Lernen für möglichst viele Schülerinnen und Schüler zugänglich zu machen, und die differenzierte Pädagogik, bei der die Lehrpersonen einen flexiblen Rahmen schaffen, in dem jede Schülerin und jeder Schüler individuell Fortschritte machen kann, aber gleichzeitig Teil eines kollektiven Unterrichtsprozesses bleibt.

Im Bereich des schulischen Lernens wurden verschiedene Ressourcen und Massnahmen eingeführt, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler und der Klassen gerecht zu werden. Dazu gehören beispielsweise Sprachkurse (Deutsch (DaZ) oder Französisch (FLS) als Zweitsprache), mit dem fremdsprachige Schülerinnen und Schüler beim Erlernen der Schulsprache unterstützt werden können, pädagogischer Stützunterricht, niederschwellige (NM) oder verstärkte (VM) sonderpädagogische Massnahmen für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf sowie die Bereitstellung von Westschweizer Lehrmitteln, die besser an die Heterogenität der Klassen angepasst sind und die Umsetzung einer differenzierten Pädagogik erleichtern. Hinsichtlich der Entwicklung der für das schulische Lernen wesentlichen sozialen Fähigkeiten ermöglicht der Einsatz von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern eine gezielte Begleitung der Schülerinnen und Schülern und Klassen.

Das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA), seine Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Orientierungsschulen (CDCO) und eine Gruppe von Lehrpersonen arbeiten an Alternativen zum 12. Schuljahr für die Schülerinnen und Schüler, die noch keine Anschlusslösung für die Zeit nach der obligatorischen Schule haben.

Letztendlich besteht für die Ämter für obligatorischen Unterricht der BKAD wie überall in Europa und anderswo das Risiko, dass sich die leistungsschwächsten Schülerinnen und Schüler relativ gesehen noch weiter verschlechtern. Das Problem beschränkt sich keineswegs nur auf den Kanton Freiburg. Unser Kanton kümmert sich darum und setzt konkrete Lösungen um, wobei er sich auf seine grosse Erfahrung in der Entwicklung von Freiburger Lösungen, die unserer französisch- und deutschsprachigen Schulkultur entsprechen, stützen kann.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-222

Le Conseil d'Etat prend-il des mesures en fonction du résultat des épreuves romandes communes et du test PISA ?

Auteur-e-s :	**Moura Sophie / Michellod Savio**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**18.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**18.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.11.2024**

I. Question

Grâce aux épreuves romandes communes (EpRoCom, art. 10 al. 2 du concordat HarmoS et art. 6 de la Convention scolaire romande), mais aussi au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), nous possédons des données importantes sur le niveau des élèves. Les épreuves romandes visent, en effet, à évaluer la maîtrise des objectifs du plan d'études romand (PER), alors que le test PISA examine l'acquisition de compétences dans les branches fondamentales. Face à une évolution défavorable des résultats ou aux possibles lacunes identifiées, la prise de mesures correctives devient un enjeu essentiel pour améliorer les résultats scolaires et garantir une formation de qualité.

Nous posons donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il pris des mesures spécifiques pour remédier aux lacunes identifiées à la suite des résultats des épreuves de référence romandes ou des tests PISA ?
2. Si oui, quelles sont les actions prioritaires mises en œuvre pour garantir l'amélioration des compétences des élèves dans les domaines concernés ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'école obligatoire a été soumise depuis les années 2000 à plusieurs enquêtes internationales et intercantonales, chacune apportant des éclairages intéressants sur les prestations des élèves qui y ont participé, et au final sur l'atteinte des objectifs que se sont fixés les différents systèmes scolaires. Rappelons ici que les systèmes scolaires et les plans d'étude de l'école obligatoire sont différents d'un pays à l'autre. S'agissant de la Suisse, chacun des cantons était libre jusqu'il y a quelques années de définir ses objectifs d'enseignement comme il l'entendait. Par referendum populaire du 21 mai 2006, la Constitution fédérale a été modifiée dans le sens d'une coordination intercantonale et d'une perméabilité du système suisse de formation (art. 61a et 62 al. 4 Cst). L'obligation fédérale d'harmonisation des objectifs des niveaux d'enseignement a résulté notamment en des plans d'études communs, soit le Lehrplan 21 et le Plan d'études romand (PER) en ce qui concerne le canton de Fribourg. Ces plans d'études sont construits sur des objectifs et des cheminements pédagogiques dorénavant identiques dans tout le pays.

Les enquêtes internationales et intercantonales auxquelles font référence les deux députés sont au nombre de trois :

- la Suisse a participé aux **enquêtes PISA** (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) dès 2000. L'objectif de ces enquêtes n'est pas de mesurer l'atteinte des objectifs des systèmes nationaux de formation, puisque chaque pays définit lui-même ses propres objectifs. Pour ces enquêtes, l'OCDE demande à des experts quelles sont les compétences en lecture, mathématique et sciences que devraient selon eux maîtriser des élèves âgés de 15 ans pour pouvoir se débrouiller dans la vie. Ainsi, à défaut d'objectifs communs, PISA ne peut pas comparer l'efficacité des systèmes éducatifs ; en revanche, PISA évalue les capacités des élèves à mobiliser leurs connaissances scolaires et à les utiliser dans des situations proches de la vie quotidienne. En 2000, 2003, 2006, 2009 et 2012, la partie francophone du pays a demandé de pouvoir former des échantillons suffisamment représentatifs pour disposer de résultats cantonaux. Pour ces années-là, nous disposons de résultats statistiquement significatifs pour la partie francophone du canton. Un tel consortium n'avait malheureusement pas pu être créé pour la partie germanophone du canton ; les écoles germanophones du canton étaient intégrées dans l'échantillon national suisse, mais nous ne disposons pas de résultats statistiquement significatifs au niveau cantonal en ce qui les concerne. Parce que PISA ne permet pas de mesurer dans quelle mesure les systèmes éducatifs cantonaux remplissent les objectifs qu'ils se sont fixés dans les plans d'études et que de tels indicateurs sont requis par le concordat HarmoS de 2007, dès 2015, la Suisse ne participe à l'enquête PISA qu'avec un échantillon national. Des résultats cantonaux ne sont plus disponibles.
- l'art. 10 al. 2 du concordat HarmoS du 14 juin 2007 institue une vérification de **l'atteinte des standards nationaux de formation**, notamment au moyen de **tests de référence sur les compétences fondamentales (CoFo)**. La Conférence suisse des directrices et directeurs de l'instruction publique (CDIP) a lancé les travaux pour une telle vérification dès 2007. L'appareil méthodologique n'a pas été simple à mettre en place et la première vérification à l'échelle suisse a eu lieu en 2016/17. Les résultats ont été publiés en 2019. En raison de la pandémie COVID-19, l'enquête suivante a dû être retardée. Elle a finalement pu avoir lieu en 2023/24, avec des résultats publiés vraisemblablement en 2025 ou 2026.
- l'art. 6 de la Convention scolaire romande (CSR) du 21 juin 2007 demande à la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) de collaborer avec la CDIP s'agissant des tests de référence mentionnés ci-dessus. L'art. 15 de la CSR prévoyait à l'époque des **épreuves romandes communes (EpRoCom)**, tout en laissant entendre que les tests de référence de la CDIP pouvaient éventuellement atteindre l'objectif visé par EpRoCom. Dans les faits, c'est le cas et la CIIP n'a finalement pas jugé opportun d'ajouter encore une couche supplémentaire au nombre d'épreuves déjà existantes. En revanche, au titre de cet art. 15, la CIIP constitue une banque romande d'items de bonne qualité et validés, à laquelle les services de l'enseignement et le corps enseignant pourront avoir accès en ligne selon des autorisations d'utilisation à définir. Le rapport annuel de la CIIP relatif à la mise en œuvre de la Convention scolaire romande (CSR), destiné aux membres de la Commission interparlementaire romande, détaille la démarche et les tests-pilote réalisés.

Il importe de préciser ici que, tant dans les résultats cantonaux francophones de l'enquête PISA (jusqu'en 2012) que dans les résultats CoFo, l'école fribourgeoise a toujours figuré en haut du classement intercantonal. Les personnes intéressées consulteront avec intérêt, par exemple, les résultats de la dernière des enquêtes cantonales PISA et du test de référence CoFo. Le Conseil d'Etat s'est à chaque fois réjoui des très bons résultats de l'école obligatoire du canton, comparés à

ceux des autres cantons. Il a veillé à chaque fois à féliciter le corps enseignant de ces bonnes prestations.

Les députés font cependant référence à des « lacunes identifiées à la suite des résultats des épreuves de référence romandes ou des tests PISA », sans préciser de quels faits avérés est issu ce jugement négatif. S'agissant des épreuves romandes et des échantillons cantonaux PISA, le Conseil d'Etat part de l'idée que les députés parlent ici de la partie francophone du canton. Il dément que des lacunes spécifiques à cette partie aient été identifiées, que ce soit dans les tests de référence CoFo ou dans les enquêtes PISA de 2000 à 2012. Il confirme que le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), comme d'ailleurs le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA) a toujours été très attentif à ces résultats et n'a cessé d'en tenir compte dans un esprit d'amélioration continue.

Cela étant dit, les médias, le public, le monde de l'enseignement et le monde de la politique ont pu entendre, le 5 décembre 2023, les résultats de l'enquête internationale PISA 2022 axée sur les mathématiques. Le Conseil fédéral a communiqué à cette occasion. L'échantillon suisse était composé de quelque 7000 élèves de 15 ans issus de 260 écoles. Les élèves de Suisse ont obtenu de très bons résultats, avec une moyenne de 508, la moyenne de l'OCDE étant de 472. Six pays ou territoires asiatiques ainsi que, en Europe, l'Estonie obtiennent de meilleurs résultats que la Suisse.

Si 16 % des élèves suisses ont atteint les plus hauts niveaux de performance en mathématique, il faut noter cependant que 19 % n'ont pas atteint le niveau minimal de compétences (cf. rapport suisse PISA 2022). Par ailleurs, les garçons ont eu de meilleurs résultats que les filles sur les mêmes épreuves mathématiques. Les élèves allophones ont moins bien performé. Les élèves provenant d'un milieu socio-économique favorisé ont eu de meilleurs résultats. Enfin, toujours en mathématique, la Suisse comme la plupart des pays industrialisés connaît une légère tendance à la baisse de sa moyenne, non significative pour les périodes 2015-2018 et 2018-2022, mais néanmoins significative pour la période 2015-2022. En lecture de la langue d'enseignement, la Suisse obtient un meilleur résultat que la moyenne de l'OCDE, mais la proportion d'élèves faibles s'est établie à 25 %, contre 9 % pour les élèves très forts.

Au final, il existe une crainte que la partie des élèves scolairement les plus faibles devienne encore plus faible au fil des enquêtes PISA. Le défi pour la Suisse et plus encore pour l'ensemble des systèmes éducatifs de l'Europe et d'autres pays de référence est que le groupe à risque des 20 % qui n'arrivent pas aux exigences minimales telles que définies par les experts de l'OCDE ne s'améliore pas avec le temps. Cette constatation préoccupe grandement les autorités scolaires et les pédagogues de toute l'Europe et d'autres pays. La publication de ces résultats PISA 2022 a ouvert de nombreuses questions, même si ces données ne doivent pas être surinterprétées (cf. en premier lieu le point 2.5 et le chapitre 3 du rapport suisse mentionné plus haut).

Tout cela étant posé, le Conseil d'Etat répond aux deux questions des députés en ce qui concerne la politique spécifique du canton de Fribourg dans ce contexte international.

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il pris des mesures spécifiques pour remédier aux lacunes identifiées à la suite des résultats des épreuves de référence romandes ou des tests PISA ?*

Par rapport aux constats qui viennent d'être posés, le Conseil d'Etat tient d'abord à dire que, au fil des années, la société a changé, les défis à résoudre sont de plus en plus complexes, les exigences posées à la population et aux jeunes en particulier n'ont cessé de croître, et les jeunes répondent à ces sollicitations. Comme indiqué plus haut, en se référant aux résultats de ces tests, on peut aussi

indiquer en préambule que les élèves suisses (PISA 2022) et les élèves fribourgeois (CoFo) s'en sortent globalement mieux par rapport aux élèves des autres pays, respectivement des autres cantons.

La relative péjoration des résultats pour les élèves les plus en difficulté ces dernières années est observable pour tous les groupes testés et n'est pas propre au canton de Fribourg. On remarque depuis quelques années, grâce à des questionnaires annexes aux tests, que le niveau socio-économique, le statut migratoire et la langue de scolarisation sont les facteurs principaux d'une réussite scolaire. La baisse relative de niveau en lecture suit la courbe du pourcentage des élèves allophones qui intègrent la scolarité (les chiffres ont pratiquement doublé depuis 2015). L'école fait sa part, mais on ne peut attendre d'elle qu'elle puisse renverser totalement ces réalités socio-économiques.

A noter que, d'une façon générale et contrairement à d'autres cantons, le secondaire I (cycle d'orientation) est dans notre canton organisé en trois filières distinctes permettant aux élèves de suivre et d'achever leur scolarité obligatoire au plus proche de leurs capacités et potentialités. Dans les classes à exigences de base, les enseignant-e-s ont recours à des approches plus individualisées. Depuis 2014, le règlement de la loi scolaire prévoit explicitement pour les élèves en grande difficulté d'apprentissage ou en rupture scolaire la possibilité de développer un projet professionnel et des stages en entreprises. Dans certaines situations en effet, c'est une insertion professionnelle réussie plutôt que la réussite scolaire qui apparaît comme la solution à mettre en place. Dans le système scolaire fribourgeois, rien n'est définitif en matière de filières. En effet, les élèves ont la possibilité d'évoluer durant tout le 3^{e} cycle en fonction de leurs résultats et de leurs aptitudes, grâce à une perméabilité renforcée. En pratique, l'élève qui atteint très facilement les objectifs et obtient de bons résultats dans les différentes disciplines a la possibilité, sur recommandation des enseignant-e-s et à certaines conditions, d'intégrer un type de classe plus exigeant : en tout temps durant la 9H et à la fin de chaque semestre en 10H et 11H. La décision incombe à la direction de l'établissement. A l'inverse, l'élève qui rencontre des difficultés trop importantes sera invité à intégrer un type de classe moins exigeant.

Le Conseil d'Etat, par le biais des services de l'enseignement obligatoire (SEnOF, DOA, SESAM), prend la mesure des besoins de ces élèves qui se trouvent le plus en difficulté dans leurs apprentissages scolaires. Des ressources sont déployées et des actions entreprises, cf. réponse à la question 2.

2. Si oui, quelles sont les actions prioritaires mises en œuvre pour garantir l'amélioration des compétences des élèves dans les domaines concernés ?

En matière d'évaluation 1-11H, à la suite des directives entrées en vigueur en août 2022, un cadre de référence a été élaboré au niveau de notre canton. L'évaluation reprend son sens premier de mettre en valeur les compétences et connaissances des élèves. Elle est un moyen essentiel pour soutenir le processus d'apprentissage en donnant aux élèves le plus de rétroactions possibles. Pour permettre cette évolution, diverses formations sont proposées aux cadres et aux enseignant-e-s selon leurs besoins.

Viser la maîtrise des attentes fondamentales du PER constitue un repère pour permettre à chaque élève de poursuivre ses apprentissages. La conception universelle de l'apprentissage, qui propose de rendre accessibles les apprentissages au plus grand nombre d'élèves possible, et la pédagogie différenciée, gestes professionnels des enseignant-e-s qui mettent en œuvre un cadre souple dans

lequel chaque élève peut progresser de manière individuelle tout en restant dans une démarche collective d'enseignement, constituent deux pratiques à privilégier.

Plusieurs ressources et mesures ont été mises en place sur le plan des apprentissages scolaires, pour répondre à la diversité des besoins des élèves et des classes, que ce soit par exemple l'attribution d'unités d'appuis FLS (français langue seconde) permettant de soutenir l'apprentissage de la langue de scolarisation pour les élèves allophones, d'appuis pédagogiques, de mesures d'aides ordinaires (MAO) ou renforcées (MAR) de pédagogie spécialisée pour les élèves à besoins particuliers, ainsi que la mise à disposition de moyens d'enseignement romands plus adaptés à la diversité des classes et facilitant la mise en œuvre d'une différenciation pédagogique. Sur le plan du développement des aptitudes sociales essentielles pour les apprentissages scolaires, le déploiement des travailleurs sociaux en milieu scolaire (TSS) permet un accompagnement ciblé des élèves et des classes.

Le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), sa Conférence des directeurs des cycles d'orientation (CDCO) et un groupe d'enseignant-e-s travaillent sur des alternatives à la 12^{e} année pour les élèves qui n'ont pas de solution à la suite de la scolarité obligatoire.

Au final, les services de l'enseignement obligatoire de la DFAC sont, comme partout en Europe et ailleurs, confrontés au danger que la partie des élèves les plus faibles devienne relativement encore plus faible. Le problème n'est en rien spécifique au canton de Fribourg. Partant d'un acquis très solide pour élaborer des réponses fribourgeoises correspondant à nos cultures francophone et germanophone de l'école, notre canton s'en préoccupe et met en place des solutions concrètes.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2024-GC-232

Unterstützt das BMA die Integration ausländischer Jugendlicher in Freiburg wirklich?

Urheber:	**Jaquier Armand / Emonet Gaétan**
Mitunterzeichnende:	**0**
Einreichen:	**30.09.2024**
Begründung:	**---**
Weitergeleitet SR:	**30.09.2024**
Antwort des Staatsrats:	**26.11.2024**

I. Anfrage

In einem Urteil vom 23. Juli 2024 (Urteil BGer 2C_157/2023) hat das Bundesgericht (BGer) mit scharfer Kritik ein Urteil des Freiburger Kantonsgerichts aufgehoben, in dem ein Entscheid des Amts für Bevölkerung und Migration (BMA) bestätigt worden war. Im Wesentlichen hatte das BMA einer heute 15-jährigen syrischen Staatsangehörigen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) gestützt auf Artikel 84 Absatz 5 AIG verweigert. Die vorläufig aufgenommene Jugendliche (Ausweis F) lebt seit knapp 10 Jahren in der Schweiz und ist sehr gut integriert. Das BGer belehrte die Freiburger Behörden, dass gemäss dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft werden müssen. Im vorliegenden Fall führte der Status der vorläufigen Aufnahme aufgrund der Dauer des Aufenthalts der Jugendlichen in der Schweiz sowie ihres Alters und ihrer guten Integration zu konkreten Nachteilen. Insgesamt war das BGer der Ansicht, dass diese Nachteile eine Beeinträchtigung ihres Privatlebens im Sinne von Artikel 8 EMRK darstellten. Das BGer führte weiter aus, dass die Betroffene alles für ihre Integration getan habe, was von ihr erwartet werden könne, und dass ihre Französischkenntnisse und ihre schulischen Leistungen angesichts der Umstände ausgezeichnet seien. Es stellt sich daher die Frage nach dem Sinn und Zweck der Unnachgiebigkeit des BMA, die vorläufig aufgenommene Jugendliche letztlich davon abhält, sich zu integrieren oder eine Ausbildung zu machen. Indem das BMA die Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B bei Jugendlichen in Ausbildung unter dem Vorwand ablehnt, sie seien finanziell nicht vollkommen unabhängig, drängt es sie indirekt dazu, ohne berufliche Grundbildung in den Arbeitsmarkt einzutreten, und schafft damit die Working Poor von morgen. Diese Argumentation widerspricht im Übrigen der Idee von Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe d AIG, der als Kriterium bei der Beurteilung der Integration die Teilhabe am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung vorsieht. Schliesslich ist diese Praxis absurd, wenn man bedenkt, dass sich die überwiegende Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen integriert und langfristig in der Schweiz bleiben wird.

Angesichts dieser Ausführungen stellen die Unterzeichneten dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Hat das BMA die Absicht, mit dieser Praxis weiterhin die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen zu behindern?

2. Welche Lehren für die Zukunft hat das BMA aus dem Urteil des BGer gezogen?
3. Wird das BMA seine allzu strenge Praxis ändern und sich in Zukunft flexibler zeigen, wenn aktive Studierende oder Lernende die Umwandlung ihres Ausweis F in einen Ausweis B beantragen, auch wenn sie finanziell nicht vollkommen unabhängig sind?
4. Was ist der Zweck dieser unnötigen Strenge?
5. Ist die Behinderung der Integration von ausländischen Jugendlichen in Ausbildung im Kanton Freiburg politisch gewollt?
6. Wie viele Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AIG hat das BMA in den letzten fünf Jahren abgewiesen?

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Die Urheber der Anfrage beziehen sich auf einen konkreten Fall, genauer gesagt auf einen Entscheid des Amts für Bevölkerung und Migration (BMA) vom 1. Oktober 2021 (Verweigerung der Umwandlung von Ausweis F in Ausweis B, ohne Wegweisung aus der Schweiz), bei dem die Beschwerde vom Kantonsgericht abgewiesen wurde, bevor sie das Bundesgericht am 23. Juli 2024 guthiess.

Der Staatsrat muss darauf hinweisen, dass die Darstellung des Sachverhalts und ihre Beurteilung durch die Urheber der Anfrage klar tendenziös sind und absolut nicht die verschiedenen rechtlichen Prüfungen der konkreten Situation, einschliesslich jener des Bundesgerichts, wiedergeben.

So ist es offensichtlich falsch zu behaupten, das Bundesgericht habe den Entscheid des Kantonsgerichts «mit scharfer Kritik» aufgehoben. Auch bei mehrmaligem Lesen des Bundesgerichtsurteils lässt sich kein Vorwurf und auch keine, selbst implizite, Zurechtweisung erkennen. Das Bundesgericht hat die Beschwerde nach einer Abwägung aller Kriterien des Falles (Nachteil aufgrund des Status der vorläufigen Aufnahme, für die Anwendung von Art. 8 EMRK nötige Integration, privates Interesse) gutgeheissen und den Entscheid des Kantonsgerichts in durchwegs gängigen Worten aufgehoben.

Der Staatsrat sieht auch nicht, inwiefern das Bundesgericht die Freiburger Behörden über das anwendbare Recht «belehrt» hätte, wo es doch gemäss seiner Praxis im Abschnitt «Erwägungen» ganz normal die anwendbaren Gesetzesbestimmungen aufführte, die im Übrigen ebenso normal auch in den kantonalen Entscheiden zu finden waren. Es ist die Würdigung der Umstände und nicht die Auslegung des anwendbare Rechts, die im vorliegenden Fall zu einem positiven Entscheid geführt hat.

Entgegen dem, was die Urheber der Anfrage glauben machen wollen, bezog sich der Entscheid des BMA auf ein zwölfeinhalbjähriges Mädchen. Das Bundesgericht befasste sich hingegen mit der Situation zum Zeitpunkt, als das Mädchen über 15 Jahre alt war (vgl. Entscheid des Bundesgerichts, ad 5.8, 2. Absatz), was bei der Beurteilung der Auswirkungen einer (Nicht)Beibehaltung des Status der vorläufigen Aufnahme einen wesentlichen Unterschied machte. Wie das Bundesgericht erwähnt, hatte es in einem Urteil vom 7. Februar 2024 geprüft, ob die Nachteile, die mit dem Status der vorläufigen Aufnahme im Vergleich zur Aufenthaltsbewilligung verbunden sind, für Kinder im Alter von 10 bis 12 Jahren, die vor knapp 10 Jahren vorläufig aufgenommen wurden, eine Beeinträchtigung des Privatlebens darstellen. In diesem Fall kam das Bundesgericht jedoch zum Schluss, dass die Nachteile, die mit der vorläufigen Aufnahme verbunden sind, in Anbetracht des Alters der Kinder und aller Umstände nicht die erforderliche Schwere erreichten, um den Anspruch

auf Achtung des Privatlebens zu berühren und die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu begründen. Angesichts dieser Rechtsprechung scheint klar, dass der Entscheid des BMA vom 1. Oktober 2021 vertretbar war.

2. Konkreter Fall

Aufgrund der sehr subjektiven Darstellung des Falles durch die Urheber der Anfrage muss der Sachverhalt nachfolgend noch einmal objektiv beschrieben werden.

Der Fall betrifft eine syrische Jugendliche, der wir den fiktiven Namen Lamia geben. Zum Zeitpunkt des Entscheids des BMA war sie zwölfeinhalb Jahre alt und hatte mit ihren Eltern, ihrem Bruder und ihrer Schwester in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt, das für die ganze Familie abgewiesen wurde. Die Familie wurde jedoch vorläufig aufgenommen (Ausweis F). Am 9. Juli 2021 wurde beim BMA für die Eltern und Lamia ein Ausweis B beantragt. Es war damals unstrittig, dass die ganze Familie von Sozialhilfe abhängig war. Da bei keinem der Familienangehörigen eine besondere Notwendigkeit bestand, dennoch einen Ausweis B auszustellen, verweigerte das BMA der ganzen Familie dessen Erteilung, da gerade der Bezug von Sozialhilfe einen Grund für den Widerruf dieses Ausweises darstellt.

In der Folge wurde am 11. August 2021 nur für die nun zwölfeinhalbjährige Lamia ein neues Gesuch eingereicht. Das BMA verweigerte ihr die Erteilung eines individuellen Ausweis B und wies ausdrücklich darauf hin, dass ihr zwar die fehlende finanzielle Unabhängigkeit nicht vorgeworfen werden könne, dass ihre Integration aber keine Besonderheit darstelle, da sie lediglich die obligatorische Schule besuche. Das BMA erwähnte zudem ausdrücklich, dass der Ausweis F in ihrem Alter ihrer Zukunft in der Schweiz in keiner Weise im Weg stehe.

Das Kantonsgericht, das die Beschwerde gegen den Entscheid des BMA abwies, urteilte im Wesentlichen, dass die Lebens- und Daseinsbedingungen der nun 13-jährigen Beschwerdeführerin gemessen am durchschnittlichen Schicksal anderer Ausländerinnen und Ausländer nicht in gesteigertem Masse in Frage gestellt seien. Die Tatsache, dass sie über ausgezeichnete Französisch-kenntnisse verfüge, sehr gut integriert sei und ausgezeichnete Schulleistungen erbringe, reiche für das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nicht aus. In Bezug auf Art. 8 EMRK stellte das Kantonsgericht zudem fest, dass die Verweigerung der Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B keine Trennung der Familienmitglieder zur Folge habe. Zum Schutz ihres Privatlebens hielt das Kantonsgericht fest, dass ihr diese verfassungsmässige Garantie keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung einräume, da sie sich weniger als 10 Jahre in der Schweiz aufhalte und hier offensichtlich nicht überdurchschnittlich gut integriert sei.

Über 3 Jahre nach dem Entscheid des BMA hiess das Bundesgericht die Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts gut. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Begriff des «Privatlebens» im Sinne von Art. 8 EMRK ein breiter Begriff sei, der nicht abschliessend definiert werden könne. Es hielt weiter fest, dass der Status der vorläufigen Aufnahme gemäss seiner Rechtsprechung in bestimmten Situationen eine Beeinträchtigung des Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK darstellen könne. Um zu ermitteln, ob dies der Fall sei, prüfe das Bundesgericht, ob die juristischen und faktischen Nachteile, die im Vergleich mit einer Aufenthaltserlaubnis mit diesem Status verbunden sind, im konkreten Fall eine Beeinträchtigung des Privatlebens zur Folge hätten. Bei Minderjährigen sei bei der Prüfung das höhere Interesse des Kindes unabhängig vom Status der Eltern zu berücksichtigen.

Im Fall von Lamia hielt das Bundesgericht Folgendes fest (übers.): «Die Beschwerdeführerin hat im April 2024 ihren 15. Geburtstag gefeiert und war zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids über 12 Jahre alt. Angesichts ihres Alters ist sie stärker als jüngere Kinder von den Nachteilen betroffen, die mit einer vorläufigen Aufnahme verbunden sind. Mit der Annäherung an die Volljährigkeit wächst ihr Interesse an der Bestätigung ihres Anwesenheitsrechts in der Schweiz, damit sie zu gegebener Zeit eine Einbürgerung ins Auge fassen kann, die ihr namentlich die politische Beteiligung im Land, in dem sie aufgewachsen ist, erlauben würde. Die Einschränkung ihrer internationalen Mobilität kann in ihrer Situation zudem als erhebliche Verletzung ihres Anspruchs auf Achtung des Privatlebens angesehen werden; die Beschwerdeführerin hat ein Alter erreicht, in dem sie allein reisen kann und, da sie seit mehreren Jahren in das schweizerische Bildungssystem integriert ist, zu Ausbildungszwecken oder im Rahmen von Schulausflügen möglicherweise ins Ausland reisen muss (z. B. Sprachaustausche). Insbesondere ist zu beachten, dass sie sich dem Ende der obligatorischen Schulpflicht nähert und bereits heute mit der Frage ihrer weiteren Ausbildung konfrontiert ist. Die vorläufige Aufnahme kann diesbezüglich ein Hindernis bei der Lehrstellensuche oder bei der Suche nach einem Studentenjob darstellen, und dies obwohl vorläufig Aufgenommene seit 1. Januar 2019 grundsätzlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen.»

Um einzuschätzen, ob die Beschwerdeführerin aufgrund dieser Verletzung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten kann, prüfte das Bundesgericht ihre Integration und die Zumutbarkeit einer Rückkehr in ihr Herkunftsland. Für das Bundesgericht wäre die Verweigerung der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung anstelle der vorläufigen Aufnahme bei einer unzureichenden Integration unter dem Blickwinkel von Art. 8 EMRK zulässig. Gestützt auf die vom Kantonsgericht erhobenen Tatsachen war das Bundesgericht der Ansicht, dass die Integration im vorliegenden Fall für die Anwendung von Art. 8 EMRK ausreiche und dass das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung das öffentliche Interesse an der Beibehaltung des Status der vorläufigen Aufnahme überwiege.

Ausgehend von diesem konkreten Fall hinterfragen die Urheber der Anfrage die Unnachgiebigkeit des BMA und werfen ihm vor, vorläufig aufgenommene Jugendliche unter dem Vorwand, sie seien finanziell nicht vollkommen unabhängig, von der Integration abzuhalten. Damit dränge es sie indirekt dazu, keine Ausbildung zu machen, und schaffe so die Working Poor von morgen.

Diese Behauptung ist völlig unbegründet, missachtet das Ausländerrecht, verkennt den Entscheid des BMA vom 1. Oktober 2021 und lässt eine voreingenommene Interpretation des Bundesgerichtsurteils vom 23. Juli 2024 erkennen. Tatsächlich sind die folgenden Tatsachen erwiesen:

> Das BMA hat in seinem Entscheid vom 1. Oktober 2021 ausdrücklich erwähnt, dass dem Kind Lamia die fehlende finanzielle Unabhängigkeit nicht vorgeworfen werden könne.
> Das Ausländerrecht sieht vor, dass für die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B die Integration zu berücksichtigen ist, und nicht umgekehrt, dass zur Ermöglichung der Integration ein Ausweis B auszustellen sei. In jedem Fall – auch bei Jugendlichen – stellt die Integration eine Voraussetzung für die Erteilung des Ausweis B dar. Das Bundesgericht erwähnt dies ausdrücklich in seinem Entscheid vom 23. Juli 2024, ad Punkt 6 (übers.): «Um zu ermitteln, ob die Beschwerdeführerin aufgrund dieser Verletzung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten kann, ist ihre Integration zu prüfen...».
> Bei Lamia bezog sich der Entscheid des BMA wie erwähnt auf ein Kind von zwölfeinhalb Jahren. Das Bundesgericht beurteilte die Situation hingegen zu einem Zeitpunkt, als das Mädchen bereits

15 Jahre alt war (Entscheid des Bundesgerichts, Punkt 5.8, 2. Absatz). Zu diesem Zeitpunkt wäre auch die Beurteilung des BMA anders ausgefallen.

> Das BMA entscheidet nicht abschliessend über die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B. Jeder Fall muss vom Staatssekretariat für Migration geprüft werden. Würde das BMA ihm Umwandlungsfälle vorlegen, die nicht den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen, so würden diese abgewiesen und die Glaubwürdigkeit des Kantons beschädigt.

3. Beantwortung der Fragen

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Hat das BMA die Absicht, mit dieser Praxis weiterhin die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen zu behindern?

2. Welche Lehren für die Zukunft hat das BMA aus dem Urteil des BGer gezogen?

Der Staatsrat weist die Behauptung, wonach das BMA die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen behindere, zurück. Die oben aufgeführten Erklärungen belegen, dass dem nicht so ist. Das BMA wird Gesuche um Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B weiterhin auf der Grundlage der Rechtsprechung prüfen. Die dafür relevante Kasuistik wird durch den Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Juli 2024 und seine Erwägungen ergänzt. Schliesslich ist im Sinne des Schweizer Rechtssystems immer die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausschlaggebend.

3. Wird das BMA seine allzu strenge Praxis ändern und sich in Zukunft flexibler zeigen, wenn aktive Studierende oder Lernende die Umwandlung ihres Ausweis F in einen Ausweis B beantragen, auch wenn sie finanziell nicht vollkommen unabhängig sind?

4. Was ist der Zweck dieser unnötigen Strenge?

Wie oben ausgeführt haben die Urheber der Anfrage nicht verstanden, dass die Frage der finanziellen Unabhängigkeit bei minderjährigen Jugendlichen in der Einzelfallprüfung nicht relevant ist und dass vielmehr die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Rahmen für das Mass der Integration setzt, das zur Erteilung eines Ausweis B führen kann. Bei Jugendlichen in Ausbildung wirkt sich der Status der vorläufigen Aufnahme laut Bundesgericht stärker auf das Privatleben aus, besonders wenn sie sich dem Ende der obligatorischen Schulzeit nähern. Wie das Bundesgericht erwähnt, ist für die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B auf der Grundlage von Art. 8 EMRK auch eine ausreichende Integration erforderlich. Es ist offensichtlich, dass das BMA nicht unnötig restriktiv sein darf, da seine Entscheide sonst regelmässig vom Kantonsgericht aufgehoben würden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Indem das BMA dem Staatssekretariat für Migration Fälle vorlegt, die tatsächlich die Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllen, stellt es im Endeffekt sicher, dass die von ihm unterstützten Fälle von der Bundesbehörde auch gutgeheissen werden.

5. Ist die Behinderung der Integration von ausländischen Jugendlichen in Ausbildung im Kanton Freiburg politisch gewollt?

Wie oben ausführlich dargelegt wurde, ist diese Unterstellung vollkommen unbegründet. Dies gilt umso mehr, als das BMA immer der Ansicht war, dass Ausländerinnen und Ausländer, die aus dem einen oder anderen Grund in der Schweiz bleiben müssen, integriert werden sollten. So betreibt das BMA seit 2022 das schweizweit einmalige Programm FriRAD, mit dem die Integration von abgewiesenen Asylsuchenden, deren Wegweisung nicht möglich ist, gefördert wird, damit das

Staatssekretariat für Migration schliesslich die Erteilung eines Ausweis B genehmigt. Überdies beteiligt sich das BMA seit Jahren aktiv an der Vereinbarung zwischen der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), welche die Regelung der frühzeitigen Berufsbildung von jugendlichen Asylsuchenden ermöglicht.

6. Wie viele Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AIG hat das BMA in den letzten fünf Jahren abgewiesen?

Abgewiesene Gesuche (im weiten Sinne):

> 2019: 55 Personen (gutgeheissen: 41)
> 2020: 56 Personen (gutgeheissen: 37)
> 2021: 109 Personen (gutgeheissen: 79)
> 2022: 72 Personen (gutgeheissen: 133)
> 2023: 81 Personen (gutgeheissen: 231)
> 2024: (bis 30. September) 51 Personen (gutgeheissen: 121)

Das BMA erhält sehr viele Gesuche für die Umwandlung von F-Ausweisen in B-Ausweise und muss auch viele davon abweisen, unter anderem aus dem einfachen Grund, dass die verlangten Integrationskriterien nicht erfüllt sind. Es gibt hingegen sehr selten Beschwerden gegen die Negativentscheide, weil die betroffenen Personen über die festgestellten Mängel informiert werden, wodurch sie später, wenn diese nicht mehr vorliegen, erneut ein Gesuch stellen können. Grund für die Abweisung von Gesuchen ist hauptsächlich, dass die Betroffenen gar nicht oder in sehr geringem Umfang erwerbstätig und deshalb oft von Sozialhilfe abhängig sind (33 % der Negativentscheide) oder dass sie gerichtlich verurteilt wurden (17 %).

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2024-GC-232

Le SPoMi soutient-il vraiment l'intégration des jeunes étrangers à Fribourg ?

Auteurs :	**Jaquier Armand / Emonet Gaétan**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**30.09.2024**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**30.09.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**26.11.2024**

I. Question

Dans un arrêt du 23 juillet dernier (Arrêt TF 2C_157/2023), le Tribunal fédéral (TF) a cassé de manière cinglante un arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois qui confirmait une décision du Service de la population et des migrants (SPoMi). En substance, le SPoMi avait refusé d'octroyer une autorisation de séjour (permis B) en vertu de l'article 84 alinéa 5 LEI à une jeune ressortissante syrienne aujourd'hui âgée de 15 ans, admise provisoirement (permis F), parfaitement intégrée et résidant en Suisse avec sa famille depuis près de 10 ans. Le TF a rappelé de manière didactique aux autorités fribourgeoises que la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) prévoit que les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis à titre provisoire et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans doivent être examinées de manière approfondie en fonction de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance. Dans le cas d'espèce, le statut d'admise provisoirement de la jeune Syrienne comportait des désavantages concrets, compte tenu de la durée de son séjour en Suisse et de son âge et au vu de sa bonne intégration. Dans l'ensemble, le TF a considéré en substance que lesdits désavantages entraînaient une atteinte à sa vie privée telle qu'elle est protégée par l'article 8 CEDH. Il est précisé que l'intéressée avait en outre fait tous les efforts d'intégration que l'on pouvait attendre d'elle, que sa maîtrise du français et ses résultats scolaires étaient excellents compte tenu des circonstances. Il y a dès lors lieu de se questionner sur le sens et la finalité de l'intransigeance du SPoMi qui tend à décourager les jeunes bénéficiaires d'admission provisoire à s'intégrer ou à suivre une formation. En n'approuvant pas la transformation de permis F en permis B en faveur de jeunes qui se forment sous prétexte qu'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement, le SPoMi les pousse indirectement à intégrer le monde professionnel sans formation professionnelle initiale et crée ainsi les working poors de demain. Au demeurant, cette pratique est contraire à l'esprit de l'article 58a alinéa 1 lettre d LEI qui prévoit comme critère d'examen de l'intégration la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation. Enfin, cette pratique est absurde sachant que les bénéficiaires d'admission provisoire sont pour l'écrasante majorité amenés à s'intégrer et demeurer à terme en Suisse.

Au vu de ce qui précède, les soussignés posent au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Est-ce que le SPoMi entend continuer d'entraver l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire avec une telle pratique ?
2. Quelles leçons pour l'avenir tire le SPoMi de cet arrêt du TF ?
3. Le SPoMi va-t-il infléchir sa pratique trop stricte et se montrer plus souple pour les demandes de transformation de permsi F en B pour les étudiant-es ou apprenti-es se formant activement, même s'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement ?
4. Quelle est la finalité de se montrer si inutilement strict ?
5. Y a-t-il une volonté politique d'entraver l'intégration des jeunes étranger-es en formation du Canton de Fribourg ?
6. Combien de décisions de refus d'autorisations de séjour au sens de l'article 84 alinéa 5 LEI ont été rendues par le SPoMi lors de ces cinq dernières années ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Les auteurs de la question se réfèrent à un cas particulier, précisément à une décision du Service de la population et des migrants (SPoMi) datant du 1er octobre 2021 (refus de transformation du permis F en permis B, sans renvoi de Suisse), décision contre laquelle le recours interjeté au Tribunal cantonal a été rejeté, avant que le recours au Tribunal fédéral ne soit admis le 23 juillet 2024.

Le Conseil d'Etat se doit de relever que la présentation des faits et leur commentaire par les auteurs de la question sont clairement orientés et ne reflètent absolument pas les analyses juridiques successives dont a fait l'objet cette situation d'espèce, y compris dans l'arrêt du Tribunal fédéral.

Il est manifestement erroné d'affirmer que le Tribunal fédéral a cassé « de manière cinglante » l'arrêt du Tribunal cantonal. Les lectures et relectures de l'arrêt du Tribunal fédéral ne permettent absolument pas de déceler un éventuel reproche, voire une éventuelle remise à l'ordre, même implicite, adressée au Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral, après avoir pondéré l'ensemble des éléments du cas (désavantages liés au statut d'admis provisoire, intégration nécessaire à l'application de l'art. 8 CEDH, intérêt privé), a admis le recours et annulé l'arrêt du Tribunal cantonal, dans un mode de rédaction totalement standard.

Le Conseil d'Etat ne voit pas non plus en quoi le Tribunal fédéral aurait « rappelé de manière didactique aux autorités fribourgeoises » le droit applicable, alors que le Tribunal fédéral a, conformément à sa pratique dans la partie « considérant en droit » de son arrêt, fait normalement état des dispositions légales applicables, lesquelles se retrouvaient d'ailleurs tout aussi normalement dans les décisions rendues au niveau cantonal. En l'occurrence, c'est dans l'appréciation des circonstances de fait et non pas au regard du droit applicable que le Tribunal fédéral a rendu une décision positive.

Il y a ainsi lieu de souligner que contrairement à ce que laissent entendre les auteurs de la question, la décision rendue par le SPoMi portait sur une enfant de 12 ans et demi. Le Tribunal fédéral s'est quant à lui penché sur la situation alors que cet enfant avait plus de 15 ans (cf. l'arrêt du Tribunal fédéral, ad 5.8, 2e paragraphe), ce qui conduit à une différence notable dans l'appréciation des incidences du maintien ou non du statut d'admis provisoire. En l'occurrence, comme rappelé par le Tribunal fédéral, celui-ci a, dans un arrêt du 7 février 2024, examiné si les inconvénients liés au statut d'admis provisoire, par rapport à l'autorisation de séjour, pour des enfants âgés de 10 à

12 ans, qui étaient au bénéfice d'une admission provisoire depuis un peu moins de 10 ans, entraînaient une atteinte à leur vie privée. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral avait cependant estimé, eu égard à l'âge des enfants et compte tenu de toutes les circonstances, que les inconvénients liés à l'admission provisoire ne revêtaient pas encore une intensité suffisante pour porter atteinte au droit au respect de la vie privée et conduire à l'octroi d'une autorisation de séjour. Dans ce contexte jurisprudentiel, il apparaît clairement que la décision du SPoMi rendue le 1er octobre 2021 était justifiable.

2. Cas d'espèce

Vu la présentation très subjective du cas par les auteurs de la question, il paraît indispensable de décrire ci-après les faits de manière objective.

Le cas concerne une jeune ressortissante de Syrie, à qui nous attribuons le prénom fictif Lamia, âgée de 12 ans et demi au moment de la décision du SPoMi, qui, avec ses parents, son frère et sa sœur, avait déposé une demande d'asile en Suisse, laquelle a été rejetée pour toute la famille. Tous ses membres ont cependant été mis au bénéfice d'une admission provisoire (permis F). Une demande de permis B a été déposée le 9 juillet 2021 auprès du SPoMi en faveur des parents et du seul enfant Lamia. Il n'était alors pas contesté que toute la famille dépendait de l'aide sociale. En l'absence en outre d'une nécessité particulière à délivrer malgré cela un permis B à l'un ou l'autre membre de la famille, le SPoMi a refusé l'octroi du permis B à l'ensemble de la famille, le recours à l'aide sociale constituant précisément un motif de révocation de ce permis.

Par la suite, une nouvelle demande pour la seule enfant Lamia a été déposée le 11 août 2021. Le SPoMi lui a refusé l'octroi d'un permis B à titre individuel, relevant expressément que si l'absence d'indépendance financière ne pouvait lui être reprochée, l'intégration de l'enfant, alors âgée de 12 ans et demi, ne présentait pas de caractère particulier, l'intéressée ne faisant que suivre le cursus scolaire obligatoire. Le SPoMi a également expressément mentionné qu'à son âge, son permis F ne prétéritait nullement son avenir en Suisse.

Rejetant le recours déposé contre la décision du SPoMi, le Tribunal cantonal a considéré en substance que les conditions de vie et d'existence de la recourante, alors âgée de 13 ans, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, n'étaient pas mises en cause de manière accrue. Le fait qu'elle ait une excellente maîtrise du français, soit très bien intégrée et présente d'excellents résultats scolaires ne suffit pas à constituer un cas personnel d'extrême gravité. Sous l'angle de l'art. 8 CEDH, le Tribunal cantonal a également constaté que le refus de transformer le permis F en permis B n'implique pas la séparation des membres de la famille. Sous l'angle de la protection de sa vie privée, le Tribunal cantonal a retenu que cette garantie constitutionnelle ne lui aménageait pas un droit à un permis de séjour, la durée de son séjour en Suisse étant inférieure à 10 ans et son intégration dans le pays n'étant manifestement pas supérieure à la moyenne.

Près de 3 ans après la décision rendue par le SPoMi, le Tribunal fédéral a pour sa part admis le recours interjeté contre l'arrêt du Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral a retenu que la notion de « vie privée » de l'art. 8 CEDH est une notion large qui ne peut pas faire l'objet d'une définition exhaustive. Il a également retenu que, dans sa jurisprudence, le statut d'admis provisoire peut, dans certaines situations, porter atteinte à la vie privée telle que protégée par l'art. 8 CEDH. Pour déterminer si tel est le cas, le Tribunal fédéral examine si les inconvénients juridiques et factuels que ce statut présente par rapport à celui conféré par une autorisation de séjour entraînent, dans le

cas concret, une ingérence dans la vie privée. S'agissant des personnes mineures, l'examen doit se faire en prenant en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, indépendamment du statut des parents.

Dans le cas de l'enfant Lamia, le Tribunal fédéral a relevé ce qui suit : « La recourante a fêté ses 15 ans en avril 2024 et avait plus de 12 ans au moment de l'arrêt attaqué. Compte tenu de son âge, elle subit plus fortement les désavantages liés au statut d'admis provisoire […] que des enfants plus jeunes. En effet, à mesure que la recourante s'approche de la majorité, son intérêt à pouvoir affirmer son droit de présence en Suisse, afin de pouvoir envisager, à terme, une naturalisation qui lui permettrait notamment de participer à la vie civique du pays dans lequel elle a grandi, s'accroît. Les contraintes liées à la mobilité internationale peuvent en outre être considérées, dans sa situation, comme une atteinte au droit au respect à la vie privée qui n'est pas légère, car la recourante a atteint un âge où elle peut voyager seule et où elle peut, compte tenu de son intégration depuis plusieurs années dans le système éducatif helvétique, être amenée à se rendre à l'étranger dans le cadre de sorties scolaires ou à des fins de formation (échanges linguistiques par exemple). Surtout, la recourante a bientôt atteint l'âge de la fin de la scolarité obligatoire. Elle est donc déjà concrètement confrontée à la question de la poursuite de son parcours et son admission provisoire peut constituer, dans ce contexte, un frein, en particulier avec la recherche d'une place d'apprentissage, voire d'un emploi d'étudiant, et ce même si les personnes étrangères admises provisoirement peuvent sur le principe exercer une activité lucrative depuis le 1er janvier 2019. »

Pour estimer si cette atteinte permet à la recourante d'obtenir une autorisation de séjour, le Tribunal fédéral a examiné son intégration ainsi que l'exigibilité d'un départ de Suisse vers son pays d'origine. Pour le Tribunal fédéral, en cas d'intégration insuffisante, le refus d'octroyer une autorisation de séjour en lieu et place de l'admission provisoire sera considéré comme admissible sous l'angle de l'art. 8 CEDH. Se fondant sur les faits établis par le Tribunal cantonal, le Tribunal fédéral a estimé dans le cas d'espèce que force est d'admettre une intégration suffisante sous l'angle de l'art. 8 CEDH et que l'intérêt privé de la recourante à être mise au bénéfice d'une autorisation de séjour l'emporte sur l'intérêt public au maintien d'une admission provisoire.

Enfin, en se fondant sur ce cas, les auteurs de la question s'interrogent sur l'intransigeance du SPoMi qui tendrait à décourager les jeunes bénéficiaires d'admission provisoire à s'intégrer, sous prétexte qu'ils ne sont pas indépendants financièrement, les poussant indirectement à ne pas suivre de formation et en créant ainsi les *working poors* de demain.

Cette affirmation est totalement infondée et révèle une méconnaissance du droit des étrangers, une ignorance de la décision du SPoMi du 1er octobre 2021 et une interprétation biaisée de l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 juillet 2024. Les éléments suivants sont en effet établis :

> Le SPoMi a expressément mentionné dans sa décision du 1er octobre 2021 que l'absence d'indépendance financière ne pouvait pas être reprochée à l'enfant Lamia.
> Le droit des étrangers prévoit la prise en compte de l'intégration pour la transformation du permis F en permis B et non pas le contraire, soit la délivrance du permis B pour permettre l'intégration. Dans tous les cas, même pour de jeunes gens, l'intégration constitue une condition préalable à l'octroi du permis B. Le Tribunal fédéral le dit expressément dans son arrêt du 23 juillet 2024, ad point 6: « Pour savoir si cette atteinte permet à la recourante d'obtenir une autorisation de séjour, encore faut-il examiner l'intégration… ».

> Dans le cas de l'enfant Lamia, comme déjà relevé, la décision rendue par le SPoMi portait sur une enfant de 12 ans et demi. Le Tribunal fédéral s'est quant à lui penché sur la situation alors que cet enfant avait plus de 15 ans (Arrêt du Tribunal fédéral, point 5.8, 2e paragraphe). L'appréciation du cas par le SPoMi aurait été à l'évidence différente.
> Le SPoMi ne décide pas définitivement sur la transformation du permis F en permis B. Toutes les situations doivent obtenir encore l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations. Si le SPoMi devait lui soumettre les situations qui ne répondent pas aux exigences de la Jurisprudence fédérale, les cas seraient refusés et la crédibilité du canton entamée.

3. Réponses aux questions

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Est-ce que le SPoMi entend continuer d'entraver l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire avec une telle pratique ?*

2. *Quelles leçons pour l'avenir tire le SPoMi de cet arrêt du TF ?*

Le Conseil d'Etat récuse l'affirmation selon laquelle le SPoMi entraverait l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire. Les explications qui ont été développées plus haut sont probantes à cet égard. Le SPoMi continuera à examiner à l'aune de la jurisprudence les demandes qui lui parviennent en matière de changement du permis F en permis B. A cet égard, l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 juillet 2024 et ses considérants viennent étoffer la casuistique à laquelle il y a lieu de se référer. Enfin, dans le respect du système juridique suisse, la jurisprudence du Tribunal fédéral est toujours déterminante.

3. *Le SPoMi va-t-il infléchir sa pratique trop stricte et se montrer plus souple pour les demandes de transformation de permis F en B pour les étudiant-e-s ou apprenti-e-s se formant activement, même s'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement ?*

4. *Quelle est la finalité de se montrer si inutilement strict ?*

Comme exposé plus haut, les auteurs de la question n'ont pas saisi que le point de l'indépendance financière dans l'examen individuel du cas d'un jeune mineur n'est pas relevant et que c'est la jurisprudence fédérale qui fixe le cadre de la mesure attendue de l'intégration, laquelle peut conduire à l'octroi du permis B. Les jeunes en formation, en particulier lorsqu'ils approchent de l'âge de la fin de la scolarité obligatoire (dixit le Tribunal fédéral), sont davantage impactés dans leur vie privée par leur statut lié au permis F. Pour une transformation du permis F en permis B, comme mentionné par le Tribunal fédéral, il faut encore que l'intégration soit suffisante à l'application de l'art. 8 CEDH. En cela, il est évident que le SPoMi n'a pas à se montrer inutilement restrictif, ce qui provoquerait que ses décisions seraient systématiquement cassées par le Tribunal cantonal. Or, tel n'est pas le cas. En revanche, en soumettant au Secrétariat d'Etat aux migrations des situations réellement conformes aux exigences de la jurisprudence fédérale, le SPoMi assure *in fine* une prise en compte favorable par l'autorité fédérale des situations qu'il soutient.

5. *Y a-t-il une volonté politique d'entraver l'intégration des jeunes étranger-e-s en formation du Canton de Fribourg ?*

Comme amplement développé plus haut, cette insinuation est totalement infondée. Elle l'est d'autant plus que le SPoMi a toujours considéré que les ressortissants étrangers appelés d'une manière ou d'une autre à demeurer en Suisse devaient être intégrés. Le SPoMi a ainsi, depuis 2022,

fait œuvre de pionnier en Suisse, en mettant sur pied le programme FriRAD, destiné à soutenir l'intégration de requérants d'asile déboutés dont le renvoi se révèle impossible, en vue d'obtenir du Secrétariat d'Etat aux migrations une approbation d'octroi de permis B. En outre, depuis des années, le SPoMi est pleinement partie à la convention passée entre la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) permettant de régler la formation professionnelle précoce des jeunes requérant-e-s d'asile.

6. *Combien de décisions de refus d'autorisations de séjour au sens de l'article 84 alinéa 5 LEI ont été rendues par le SPoMi lors de ces cinq dernières années ?*

Des décisions (au sens large) de refus ont été rendues :

> En 2019 : pour 55 personnes, contre 41 admises,
> En 2020 : pour 56 personnes, contre 37 admises,
> En 2021 : pour 109 personnes, contre 79 admises,
> En 2022 : pour 72 personnes, contre 133 admises,
> En 2023 : pour 81 personnes, contre 231 admises,
> En 2024 : (jusqu'au 30 septembre) pour 51 personnes, contre 121 admises.

Le SPoMi enregistre de très nombreuses demandes de transformation du permis F en permis B et doit également en rejeter de nombreuses, simplement parce que, entre autres, les éléments d'intégration attendus ne sont pas présents. En revanche, très rares sont les recours formés contre ces rejets, dans la mesure où les personnes concernées sont alors renseignées sur les manquements constatés, ce qui leur permet de déposer ultérieurement une nouvelle demande, une fois les lacunes comblées. Les motifs de refus résident principalement dans l'absence complète d'activité lucrative ou dans une activité très réduite avec pour corollaire fréquent la dépendance de l'aide sociale (33 % des refus), ainsi que dans les condamnations intervenues (17 %).

Composition du Grand Conseil — Décembre 2024
Zusammensetzung des Grossen Rates — *Dezember 2024*

	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
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VEA/GB	1958	1996
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Bourguillon	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Vuilleumier Marc, éthnologue, 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, Ecuvillens	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 Ménétrey, étudiante, Lentigny	PS/SP	1999	2023
Michel Pascale, sociologue, Neyruz	PS/SP	1976	2023
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	Le Centre/Die Mitte	1975	2016

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Corminboeuf	UDC/SVP	1970	2007
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

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)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Baeriswyl Laurent, OS-Direktor, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	Le Centre/Die Mitte	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Tafers	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Freiburghaus Andreas, Meisterlandwirt, Wünnewil	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2021
Hauswirth Urs, Vermessungszeichner, Düdingen	PS/SP	1974	2021
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	Le Centre/Die Mitte	1971	2019
Kehl Roland, Lehrer, Tafers	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, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1956	2019
Seewer Bojan Konstantin, Direktor, Plasselb	Le Centre/Die Mitte	1980	2024
Stöckli Markus, Pensionierter, Tafers	VEA/GB	1957	2021

4. Gruyère (20 membres : 5 Le Centre, 4 PS, 6 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)
Greyerz *(20 Mitglieder : 5 Die Mitte, 4 SP, 6 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
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

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
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
Pasquier Nicolas, dr. sc. nat., maître professionel, 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

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)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
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, Bärfischen	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

6. Glâne (8 membres : 2 Le Centre, 1 PS, 2 PLR-PVL, 2 UDC, 1 VEA)
***Glane** (8 Mitglieder : 2 Die Mitte, 1 SP, 2 FDP-GLP, 2 SVP, 1 GB)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
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

7. Broye (11 membres: 3 Le Centre, 1 PS, 3 PLR-PVL, 2 UDC, 2 VEA)
Broye *(11 Mitglieder: 3 Die Mitte, 1 SP, 3 FDP-GLP, 2 SVP, 2 GB)*

	Groupe / ***Fraktion***	**Année de naissance /** ***Geburtsjahr***	**Entrée en fonction /** ***Amtsantritt***
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

8. Veveyse (7 membres: 2 Le Centre, 2 PS, 1 PLR-PVL, 2 UDC)
Vivisbach *(7 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 1 FDP-GLP, 2 SVP)*

	Groupe / ***Fraktion***	**Année de naissance /** ***Geburtsjahr***	**Entrée en fonction /** ***Amtsantritt***
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

Président/*Präsident*: **Adrian Brügger** *(UDC/SVP, SE)*
Première vice-présidente/*1. Vize-Präsidentin*: **Françoise Savoy** *(PS/SP, SC)*
Deuxième vice-président/*2. Vize-Präsident*: **Bruno Marmier** *(VEA/GB, SC)*

Table des matières

—

Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2019-DSJS-10	Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop)	Message Préavis Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	4619 4684 4545 4554 4560 4561

Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-DIAF-15	Naturalisations 2024 - Décret 4	Décret Préavis Entrée en matière Lecture des articles Vote final	4992 4993 4518 4519 4519
2024-DIME-251	Garantie conditionnelle en faveur de l'OFROU pour la deuxième partie des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux-Bertigny	Message Préavis Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	5003 5060 4525 4530 4532 4532

Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-DEEF-25	Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables (mise en œuvre du mandat 2023-GC-172)	Rapport Discussion	4686 4580
2024-DEEF-34	Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (Rapport sur postulat 2022-GC-157) – suite directe	Rapport Discussion	4729 4568
2024-DFAC-2	Introduction d'un Pass culturel cantonal (Rapport sur le postulat 2023-GC-66)	Rapport Discussion	4977 4520
2024-DIME-223	Compensation des émissions de CO2 dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2019-GC-32)	Rapport Discussion	4995 4540
2024-DSJS-13	Faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136)	Rapport Discussion	5061 4562
2024-DEEF-6	Modification du règlement sur l'énergie (REn) (suite de la motion 2022-GC-150)	Rapport Discussion	4965 4590

Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-104	Kubski Grégoire Kolly Gabriel	Création d'un cadre légal plus précis pour l'exploitation des gravières	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5135 4533
2023-GC-287	Galley Liliane Michellod Savio	Création d'une loi-cadre de l'action sociale	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5141 4608
2023-GC-316	Mäder-Brülhart Bernadette Hayoz Helfer Regula	Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	5145 4612
2024-GC-86	Barras Eric Glasson Benoît	Carte de paiement pour les demandeurs d'asile	Prise en considération	4595
2024-GC-144	Schneuwly Achim de Weck Antoinette	Modification art. 47 al 1 et art. 48 al 1 LICD : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	5185 4545
2024-GC-166	Savary Daniel	Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	5195 4595
2024-GC-279	Levrat Marie Jaquier Armand	Introduisons un taux d'impôt équitable !	Dépôt et développement	5099
2024-GC-285	Esseiva Catherine Raetzo Carole	L'eau avec efficience : « Diminuer et stopper les fuites/pertes dans les réseaux de distribution » !	Dépôt et développement	5107
2024-GC-289	Barras Eric Zamofing Dominique	Modification de la loi sur l'agriculture : fixation du taux de contrôle dans la loi et monitoring des contrôles	Dépôt et développement	5115
2024-GC-291	Ingold François Senti Julia	Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) – Aufhebung der teilweisen Steuerreduktion bei Handänderungen (Art. 19a)	Dépôt et développement	5117
2024-GC-292	Bonny David Jaquier Armand	Des recettes fiscales à la hauteur des enjeux du Canton de Fribourg	Dépôt et développement	5119
2024-GC-303	Kubski Grégoire	Qui va à la chasse avec un verre de trop perd sa place	Dépôt et développement	5123
2024-GC-306	Commission interparlementaire de contrôle, convention romande	Pour un instrument législatif visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux	Dépôt et développement	5126
2024-GC-307	Savary Daniel	« Gesagate » : pour une réelle protection des lanceurs d'alerte	Dépôt et développement	5127

Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-289	Zurich Simon Freiburghaus Andreas	Quel financement pour les prestations liées au vieillissement de la population ?	Prise en considération	4602
2024-GC-123	Clément Christian Dafflon Hubert	Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ?	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5171 4586

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2024-GC-280	Bapst Pierre-Alain Brodard Claude	Optimisation des achats de l'Etat	Dépôt et développement	5101
2024-GC-288	Esseiva Catherine Michellod Savio	Prévention contre les abus sexuels des enfants et des mineurs, pour une nouvelle stratégie et pour des dispositions concrètes !	Dépôt et développement	5113

Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2024-GC-43	Berset Alexandre Vuilleumier Julien	Quelle suite donner au 1er bilan carbone de l'administration cantonale ?	Réponse du Conseil d'Etat	5161
2024-GC-126	Berset Alexandre	Absence de subventionnement des places en crèche dans la commune de Montagny	Réponse du Conseil d'Etat	5175
2024-GC-164	Savary Daniel	Remise en état des abords du lotissement «Les Terrasses d'Ogoz» à Pont-en-Ogoz	Réponse du Conseil d'Etat	5193
2024-GC-167	Raetzo Tina Ingold François	Pour quelle transparence ?	Réponse du Conseil d'Etat	5199
2024-GC-175	Thévoz Ivan Dumas Jacques	Impact des courants vagabonds sur les fermes fribourgeoises dans le cadre du développement des énergies renouvelables	Réponse du Conseil d'Etat	5205
2024-GC-176	Tritten Sophie Savary Daniel	Exportation de sable et de gravier hors canton	Réponse du Conseil d'Etat	5157
2024-GC-188	Pythoud-Gaillard Chantal Zurich Simon	Mission élargie des Rapid Responders	Réponse du Conseil d'Etat	5215
2024-GC-190	Dafflon Hubert	Lutte contre les déchets sauvages dans le Canton de Fribourg, état des lieux	Réponse du Conseil d'Etat	5221
2024-GC-201	Rodriguez Rose-Marie Chardonnens Jean-Daniel	Fermeture de « Coup de pouce » à Estavayer : une décision scandaleuse	Réponse du Conseil d'Etat	5229
2024-GC-204	Levrat Marie Berset Christel	Réexamen 2024 des tâches et subventions fédérales – Quels impacts pour le Canton de Fribourg ?	Réponse du Conseil d'Etat	5240
2024-GC-206	Gaillard Bertrand Sudan Stéphane	Faillite de Progin SA – Quelles ont été les interventions de l'Etat ?	Réponse du Conseil d'Etat	5248
2024-GC-208	Savary Daniel	Goya Onda, soutien de l'Etat et des communes	Réponse du Conseil d'Etat	5252
2024-GC-221	Michellod Savio Moura Sophie	Ecole inclusive – comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il face aux craintes du personnel ?	Réponse du Conseil d'Etat	5262
2024-GC-222	Moura Sophie Michellod Savio	Le Conseil d'Etat prend-t-il des mesures en fonction du résultat des épreuves romandes communes et du test PISA ?	Réponse du Conseil d'Etat	5268
2024-GC-232	Jaquier Armand Emonet Gaétan	Le SPoMi soutient-il vraiment l'intégration des jeunes étrangers à Fribourg ?	Réponse du Conseil d'Etat	5278

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
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 ?	Dépôt et développement	5096
2024-GC-278	Savary Daniel	Remise en état des abords du lotissement «Les Terrasses d'Ogoz» à Pont-en-Ogoz, ter	Dépôt et développement	5097
2024-GC-281	Kolly Gabriel Bortoluzzi Flavio	Le Canton de Fribourg et son université incapables d'assurer la sécurité d'un conseiller fédéral ?	Dépôt et développement	5103
2024-GC-282	Bapst Bernard	Interdiction des appareils thermiques dans la pratique de la chasse	Dépôt et développement	5104
2024-GC-283	Barras Eric Kolly Gabriel	Démission et coaching au sein du SFN, quelle est la situation et que fait la DIAF ?	Dépôt et développement	5105
2024-GC-284	Chardonnens Jean-Daniel Genoud (Braillard) François	Un secteur de route cantonale à 30 km/h jour et nuit permanent à Neyruz ?	Dépôt et développement	5106
2024-GC-287	Aebischer Eliane Stöckli Markus	Kann der Eintritt ins Rentenalter durch gezielte Information optimiert werden?	Dépôt et développement	5111
2024-GC-290	Bronchi Laurent Kehl Roland	Limitation des nuisances de la N12 en attendant la couverture Chamblioux-Bertigny	Dépôt et développement	5116
2024-GC-300	Bonny David Schroeter Alexander	Des allègements fiscaux, puis « bye-bye » !	Dépôt et développement	5120
2024-GC-302	Clément Christian	Frelon asiatique : les apiculteurs seuls au front	Dépôt et développement	5121
2024-GC-308	Grandgirard Pierre-André	Plan d'action cantonal phyto – Bandes herbeuses sur terres ouvertes : « Miroir aux alouettes » ou vraie mesure de réduction des risques ?	Dépôt et développement	5130
2024-GC-309	Dorthe Sébastien Zamofing Dominique	Quelle utilisation du fonds FORTA par le Canton de Fribourg ?	Dépôt et développement	5131
2024-GC-310	Zurich Simon	Injustice inadmissible et punition collective pour le Schoenberg	Dépôt et développement	5132
2024-GC-311	Savary Daniel	Concurrence pour le secteur privé de Groupe E SA et de ses filiales	Dépôt et développement	5133
2024-GC-312	Savary Daniel	Economie fribourgeoise, quid des difficultés ?	Dépôt et développement	5134

Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2024-GC-286	Jaquier Armand Levrat Marie Bonny David Rey Alizée Menétrey Lucie Michel Pascale Vial Pierre Emonet Gaétan Senti Julia Aebischer Eliane	Pour une administration fiscale efficace	Dépôt et développement	5109
2024-GC-304	Ingold François Baschung Carole Morel Bertrand Dafflon Hubert Baeriswyl Laurent Tschümperlin Dominic Senti Julia Julmy Markus Bonny David Dorthe Sébastien	Pour une reconnaissance pérenne de la mythique course Morat-Fribourg	Dépôt et développement	5124

Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-GC-295	Juge cantonal-e 80%	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5072 5094 4543
2024-GC-296	Suppléant-e du Président ou de la Présidente au Tribunal pénal économique	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5072 5094 4543

Elections (autres)

Signature	Titre	Traitement	Page
2024-GC-271	Trois membres du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Fribourg – renouvellement de mandats	Scrutin de liste	4565
2024-GC-305	Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Benoît Rey	Scrutin de liste	4565

Divers

Titre	Page
Ouverture	4518
Validation du mandat d'Alexandre Vonlanthen, en remplacement de Nadia Savary-Moser	4518
Départ du SGC de M. Christophe Dupasquier	4613
Clôture	4616

Titre	Page
Assermentations	4567
Validation du mandat de Bojan Seewer, en remplacement de Bruno Boschung	4518
Discours de fin d’année	4613

—