

**RAPPORT N° 156** 11 octobre 2004  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat N° 224.03 Jacques Crausaz/André**  
**Magnin relatif aux concours architecturaux lors**  
**de constructions**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat Jacques Crausaz/André Magnin relatif aux concours architecturaux lors de constructions.

Par ce postulat, le Grand Conseil demande au Conseil d'Etat d'étudier les mesures législatives et/ou réglementaires à mettre en place pour:

1. Introduire dans les programmes et les règlements de concours relatifs aux ouvrages et bâtiments publics, des contraintes fortes sur le coût de l'ouvrage et la préférence à donner à certains matériaux.
2. Favoriser le découpage des mandats d'architectes et autres spécialistes entre une phase concours et une phase réalisation.
3. Assouplir l'application du concept Minergie pour les constructions publiques.

L'organisation de concours est réglée par l'art. 48 du règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics. De plus, les règlements des concours d'architecture et de génie civil établis par la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) sont en principe applicables.

Le développement harmonieux d'une construction consiste en principe à confier l'entière responsabilité au lauréat du concours et que toute éventuelle collaboration n'ait lieu que sur l'initiative du lauréat et sous sa responsabilité avec l'accord préalable du maître de l'ouvrage.

Minergie répond en tous points à la ligne de la politique énergétique du canton, ligne fixée par la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie, le règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie, le plan sectoriel de l'énergie et le thème «énergie» du plan directeur cantonal.

Le postulat a été accepté par le Grand Conseil par 67 voix contre 37 et 1 abstention.

Ce présent rapport comprend les points suivants:

1. Le développement durable
2. Les différentes phases: des premières études à la réalisation
3. Les expériences vécues pour l'attribution des mandats
4. La position des Associations professionnelles
5. Conclusion et perspectives

## 1. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'économie recherchée lors de toute construction, l'environnement à préserver par une diminution des consommations énergétiques non renouvelables et l'identité socio-culturelle d'un édifice contemporain sont les trois piliers du développement durable, aspect incontournable de tout programme politique actuel.

C'est la raison pour laquelle le critère économique ainsi que le critère environnemental font partie de l'ensemble des critères de jugement d'un concours de projet. Ils ont été appliqués avec succès dans le cadre de récents concours, notamment le Gymnase intercantonal de la

Broye (GYB) à Payerne et l'Ecole des métiers (EMF) à Fribourg. Pour le GYB, un ingénieur conseil en économie d'énergie a fonctionné comme expert en appui du jury et a livré une analyse précise des projets présentés sous l'angle du concept et des solutions proposées par les concurrents. Pour l'EMF, c'est l'Institut d'économie de la construction qui a été mandaté pour comparer sous l'angle économique et à l'aide d'une base de données fiable, les cinq meilleurs projets classés. Dans les deux cas, les jurys ont tenu compte de ces analyses pour affirmer leurs choix et leurs recommandations.

Pour l'aspect socio-culturel qui doit être la «vitrine» de l'architecture contemporaine, il n'y a que le concours de projets qui offre la possibilité de sélectionner parmi tous les projets présentés, et qui sont autant de variantes offertes, la solution la mieux à même de répondre à ce critère.

Quant à l'application du concept Minergie, il est trop tôt aujourd'hui pour en tirer des conclusions. En effet le GYB est actuellement en construction et ne sera en fonction qu'à la rentrée scolaire 2005 et l'EMF est en phase d'étude détaillée. On peut cependant déjà dire que l'application du concept Minergie entraîne une augmentation du coût de construction entre 5 % et 7 %. Mais compte tenu des prévisions à la hausse et à long terme du coût des énergies fossiles, l'investissement devrait trouver son seuil de rentabilité avant les 15 ans prévus.

## 2. LES DIFFÉRENTES PHASES: DES PREMIÈRES ÉTUDES À LA RÉALISATION

Pour la réalisation de constructions importantes de l'Etat, le Service des bâtiments suit un schéma en trois phases distinctes:

### 2.1 La phase des études préliminaires

Elle comprend la définition des besoins et des exigences, l'établissement d'un programme des locaux et l'ébauche de solutions comparatives. Les propositions faites par un groupe de travail ad hoc sont soumises à l'approbation du Conseil d'Etat. Il en va de même de la poursuite des études préliminaires par une étude de «faisabilité» sur le site proposé. En principe, ces études sont financées par le budget de fonctionnement annuel. Cette phase se termine par un message accompagnant un projet de décret pour un crédit d'études et soumis pour acceptation au Grand Conseil.

### 2.2 La phase des études détaillées

Elle consiste à développer le projet choisi par la procédure de concours afin d'obtenir un devis descriptif détaillé et un coût estimatif de  $\pm 10\%$ . Elle comprend également la procédure du permis de construire et la demande de subventions (si requises) devant les autorités fédérales. Elle respecte la procédure des marchés publics pour l'attribution des mandats. Ces études sont effectuées par des mandataires architectes et ingénieurs sous la conduite d'un groupe de travail ad hoc. Cette phase aboutit à un message accompagnant un projet de décret pour un crédit de construction et soumis pour acceptation par le Grand Conseil et devant le peuple (si exigé par la loi sur les finances de l'Etat).

### 2.3 La phase de réalisation

Elle permet la réalisation de l'ouvrage dans le cadre du crédit voté. A cet effet, le Conseil d'Etat nomme une Commission de bâtisse dont les tâches et les compétences sont définies dans le règlement sur les commissions de bâtisse de l'Etat du 7 novembre 1978. Un rapport final à l'attention du Grand Conseil clôt cette phase et met un terme à toute l'opération.

## 3. LES EXPÉRIENCES VÉCUES POUR L'ATTRIBUTION DES MANDATS

Les exemples présentés ci-après ne concernent que les grands chantiers de construction menés par l'Etat et ses établissements et les quatre premiers d'entre eux sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la législation sur les marchés publics.

### 3.1 L'Ecole d'ingénieurs et d'architectes de Fribourg (EIA-F)

Un concours de projets organisé conjointement avec la Ville de Fribourg à la fin des années 80 a débouché sur le choix du projet aujourd'hui réalisé avec quelques modifications. Le lauréat du concours s'est vu adjoindre par le Conseil d'Etat un groupe formé de trois bureaux d'architecture locaux pour accomplir l'ensemble des prestations d'architectes. La répartition des prestations a été définie par les partenaires à l'intérieur d'un seul contrat avec l'Etat de Fribourg. Le bureau pilote de l'association ainsi formée fut le bureau lauréat du concours. Les mandats d'ingénieurs civils et spécialistes ont tous été des contrats individuels passés avec l'Etat, ce qui n'a pas facilité la tâche de coordination entre les différents bureaux. Globalement, l'expérience fut satisfaisante.

### 3.2 L'Hôpital cantonal, Bertigny II

Un concours sur invitation a retenu parmi les cinq projets présentés, deux projets de qualité. Le premier concernait la construction du nouveau bâtiment contenant entre autres fonctions, les urgences et les soins intensifs. L'architecte, auteur de ce projet, s'est vu confier le mandat pour les prestations allant jusqu'au plans d'exécution. La surveillance du chantier a fait l'objet d'un autre mandat, attribué à un consortium formé de deux bureaux d'architecture choisis selon une procédure ouverte.

Le second projet retenu était lié aux transformations des locaux dits d'utilisation sociale (entrée, cafétéria, ...) et son auteur s'est vu attribuer l'ensemble des prestations d'architectes y compris la direction des travaux.

Les mandats d'ingénieurs civils et spécialistes ont fait l'objet de contrats individuels après attribution selon la procédure sélective.

Grâce à l'engagement et aux connaissances techniques de l'utilisateur et malgré le nombre élevé d'intervenants, l'expérience fut bonne à très bonne.

### 3.3 L'Ecole cantonale de degré diplôme (ECDD)

Un concours de projets largement ouvert a retenu le projet réalisé dans son ensemble. Jugeant les ressources du lauréat insuffisantes pour accomplir la totalité des prestations, le maître de l'ouvrage lui attribua les prestations

d'architecte jusqu'à et y compris les plans d'exécution. La direction des travaux que le lauréat aurait pu effectuer s'il avait consenti à étoffer son effectif en personnel ou à sous-traiter ces prestations a été attribuée après une procédure ouverte à un autre bureau d'architecture qui a repris les activités que l'architecte lauréat, gravement malade, n'était plus en état d'accomplir.

La césure entre les prestations de projet et de réalisation n'a pas été facile à placer. Elle a engendré des difficultés dans l'exécution des mandats d'ingénieurs civils et spécialistes, eux aussi partagés en deux phases, une phase d'avant projet attribuée par mandat direct, et une phase de projet et réalisation attribuée selon la procédure ouverte. Les responsabilités techniques et financières sont parfois difficiles à définir avec précision et même si l'ouvrage donne pleinement satisfaction aux usagers et respecte le cadre financier, l'expérience du fractionnement des mandats fut mauvaise et nécessita de la part du Service des bâtiments (SBat) un engagement en tant que représentant du maître de l'ouvrage, supérieur à la normale.

### 3.4 L'Ecole professionnelle de Bulle

L'Association du centre professionnel a organisé un concours de projets pour la construction de l'Ecole professionnelle de Bulle. Les architectes lauréats, propriétaires d'un bureau à Lucerne ne souhaitaient pas accomplir l'ensemble des prestations et ne connaissant pas les bureaux régionaux ont demandé au maître de l'ouvrage de leur désigner des partenaires fiables. Un consortium de bureaux d'architectes et d'ingénieurs fut ainsi créé et la répartition des prestations établie entre les différents partenaires. Pour le maître de l'ouvrage, un seul contrat de mandat avec un seul pilote fut la solution idéale et l'expérience fut excellente.

### 3.5 L'Université de Fribourg – Pérolles II

Un concours à deux degrés a été organisé afin d'apporter dans la première phase une solution convaincante au problème d'urbanisme sur l'ensemble des terrains au Plateau de Pérolles, propriétés de l'Etat de Fribourg. Le second degré a permis de choisir le projet de construction aujourd'hui en phase d'exécution.

Le mandat d'architecte a été attribué pour l'ensemble des prestations au bureau lauréat qui sous-traitait la direction des travaux à un bureau d'architecture local. Un recours administratif dirigé contre cette décision a été admis par le Tribunal administratif, pour le motif que le règlement du concours imposait au maître de l'ouvrage de confier le mandat de planification seulement et non pas de planification et de réalisation au lauréat. C'est pourquoi un nouvel appel d'offres selon la procédure ouverte a permis de choisir le bureau d'architecture pour les prestations de direction des travaux. Contre cette décision, un nouveau recours, contestant la part des prestations mise en appel d'offres, a été rejeté par le Tribunal administratif et également par le Tribunal fédéral.

L'endroit de la césure entre les prestations étant laissé au libre choix du maître de l'ouvrage, les mandats d'ingénieurs civils et spécialistes ont été attribués individuellement les uns des autres après une procédure ouverte d'appel d'offres pour l'ensemble des prestations du projet à la réalisation. Le maître de l'ouvrage a donc passé autant de contrats qu'il y a de mandataires ce qui a accru la charge de management administratif du projet.

L'expérience n'est aujourd'hui pas terminée, mais compte tenu de la qualité des mandataires, on peut dire qu'elle est bonne.

### 3.6 Le Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) à Payerne

Un concours de projets à deux degrés a été organisé conjointement par l'Etat de Fribourg et l'Etat de Vaud. Dans le règlement du concours, il était clairement mentionné que «...le maître de l'ouvrage entend confier les mandats d'études et de réalisation à l'auteur (architecte et ingénieurs) du projet recommandé par le jury, sous réserve de l'approbation des Conseils d'Etat. Pour garantir un développement du projet dans le sens des objectifs visés et la maîtrise de l'exécution, des délais et des coûts, le maître de l'ouvrage se réserve le droit de compléter le groupe pluridisciplinaire.»

Le groupe lauréat, formé d'architectes, d'ingénieurs civils et d'ingénieurs spécialistes, dûment constitué et solidairement responsable, réunissant une somme importante de compétences professionnelles et d'expérience en matière de direction de grands chantiers, le maître de l'ouvrage n'a pas jugé opportun de lui imposer un partenaire externe pour la phase de réalisation. Un seul contrat unit aujourd'hui le groupe pluridisciplinaire aux deux cantons, et force est de constater que, même si l'expérience n'est pas encore terminée, elle est excellente quant au résultat et à la manière d'atteindre le résultat par la simplification des relations entre tous les partenaires.

### 3.7 L'Ecole des métiers de Fribourg (EMF)

Un concours de projets a permis de choisir la solution répondant le mieux aux critères imposés par le règlement, à savoir un bâtiment qui doit exprimer son identité d'une «usine école» et dont la construction doit s'inspirer des structures industrielles.

Le groupe lauréat comprenant architecte et ingénieur civil, collaboration exigée dès le départ afin de maîtriser les exigences liées aux vibrations des machines, a reçu le mandat de développer le projet comme expliqué précédemment dans la phase II, des études détaillées. Un appel d'offres selon la procédure ouverte et basé sur un cahier des charges établi par un ingénieur en économie d'énergie est en cours. Il permettra de choisir le groupe pluridisciplinaire formé d'ingénieurs spécialistes, ceci pour l'ensemble des prestations. Pour la phase de réalisation, les mandats d'architecte et d'ingénieur civil n'ont pas encore été attribués, le maître de l'ouvrage ayant gardé toute liberté d'action.

### 3.8 L'Hôpital cantonal, bâtiment 13

Pour le nouvel agrandissement de l'Hôpital cantonal, ce n'est pas la procédure du concours qui a été retenue, car l'objet présente une complexité particulière liée aux exigences de fonctionnement et aux contraintes techniques. Un appel d'offres selon la procédure ouverte et basé sur un avant-projet établi par un architecte et accepté par les utilisateurs a permis de choisir le groupe pluridisciplinaire formé d'architecte, d'ingénieurs civils et spécialistes pour l'ensemble des prestations. Cette procédure avait déjà été appliquée lors de la construction des Centres régionaux de Police et la transformation du bâti-

ment pour les Archives de l'Etat et le Tribunal d'arrondissement de la Sarine à la route des Arsenaux à Fribourg.

**En résumé**, comme on peut le constater, et la liste n'est pas exhaustive, plusieurs «formules» ont été testées avec plus ou moins de réussite et de satisfaction. Depuis la mise en vigueur de la législation sur les marchés publics, plusieurs façons de faire ont été expérimentées et comparées également entre les cantons. Force est d'admettre, à l'issue de cette phase probatoire, qu'il n'existe pas une méthode unique et que le maître de l'ouvrage doit pouvoir garder sa marge d'appréciation que lui confère son pouvoir d'adjudicateur dans le respect de la loi.

## 4. LA POSITION DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

La Société des ingénieurs et architectes, section Fribourg (SIA) s'est manifestée de deux manières:

- premièrement en éditant une brochure à l'attention des pouvoirs adjudicateurs, intitulé: «*Procédures et formes d'attribution de mandats pour les prestations de service suivant les marchés publics*»;
- deuxièmement en prenant position par rapport au postulat Jacques Crausaz/André Magnin comme suit:  
«*La SIA centrale a fait reconnaître le bien fondé du règlement 142 des concours comme réponse indispensable à la loi sur les marchés publics en matière d'attribution de mandats de service dans les domaines du bâtiment. Lors d'un jugement de concours, le coût de l'ouvrage est systématiquement sanctionné par la prise en compte des deux critères importants que sont le volume de l'ouvrage et l'efficacité constructive et d'exploitation. Le lauréat d'un concours d'architecture ou d'un concours mixte a droit à la totalité du mandat, la SIA réfute la séparation des mandats entre projet et réalisation. Par ailleurs, une des garanties pour le maître de l'ouvrage de maîtriser les coûts d'un objet est précisément de faire travailler conjointement architectes et ingénieurs, dès le départ du projet, afin de lui assurer une conception performante et économique. De plus, de l'avis du comité, l'attribution du mandat à un pool permet d'éviter la dilution des responsabilités.*»

On peut encore relever que dans la Revue de l'Avocat, M<sup>e</sup> Denis Esseiva, avocat à Fribourg, a publié un article sur le thème de l'avocat et les concours dans les marchés publics. Au chapitre 4. L'adjudication d'un marché à l'issue du concours, il y expose les conditions de l'adjudication d'un marché au lauréat ainsi que l'adjudication à un tiers et ses conséquences. A ce propos, il y recense principalement quatre types de justes motifs:

«*Le lauréat se révèle incapable d'exécuter le marché. Il ne possède pas l'infrastructure et l'expérience nécessaires en matière de direction des travaux ou bien, il tombe en faillite après le jugement du jury.*»

*Le coût du projet lauréat dépasse largement les limites budgétaires de l'organisateur. Encore faut-il que l'organisateur ait pris la précaution de rendre les concurrents attentifs à cette limite dans les documents de mise en concurrence.*

*Postérieurement au jugement du jury, les parties mènent des discussions en vue de la conclusion du contrat. Elles*

*ne parviennent pas à s'entendre en raison de prétentions financières disproportionnées du lauréat.*

*L'organisateur n'est pas tenu de suivre la recommandation du jury si celle-ci n'a pas été émise valablement. Cela pourrait être en particulier le cas lorsque le jury a siégé en violation grave de certaines règles de fonctionnement (récusation, anonymat des propositions).»*

En l'absence de justes motifs, le lauréat peut faire valoir le droit à une indemnité et évoquer la violation de la loi sur les droits d'auteurs.

## 5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Dans le contexte des différentes expériences faites et décrites plus haut, nous pouvons répondre aux demandes des postulants comme il suit:

### 5.1 Introduction de contraintes fortes sur le coût de l'ouvrage et la préférence à donner à certains matériaux

Ces deux exigences figurent déjà dans les programmes et règlements des concours de projets sous forme de critères de jugement. En augmenter la pondération peut conduire au risque de choisir sur la base d'un coût inférieur un mauvais projet avec de grands dysfonctionnements entraînant des coûts d'exploitation plus importants.

### 5.2 Découpage des mandats

Favoriser le découpage des mandats entre une phase concours et une phase réalisation n'est pas souhaitable de façon systématique.

En fonction de la nature du projet de construction, de la structure et des compétences du lauréat ou du groupe de lauréats, le Conseil d'Etat doit pouvoir garder la liberté de décision sur le découpage des mandats. Dans les règlements des concours de projets, l'intention que le maître de l'ouvrage donnera à l'issue du concours quant à la suite du mandat est toujours mentionnée et correspond aux recommandations des associations professionnelles.

### 5.3 Assouplissement du concept Minergie

En l'état du peu d'expériences publiques à ce jour, assouplir l'application du concept Minergie apparaît prématuré. Par un suivi précis des coûts d'exploitation des bâtiments construits selon le concept Minergie, il sera possible d'établir des comparaisons avec les autres bâtiments du parc immobilier de l'Etat, et permettra de revenir, si besoin est, sur ce thème.

Il est cependant du devoir de l'Etat de faire preuve d'exemplarité dans l'application de concepts novateurs qu'il tente de promouvoir auprès des privés.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

## BERICHT Nr. 156

11. Oktober 2004

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 224.03 Jacques Crausaz/André Magnin über die Architekturwettbewerbe für Bauten

Um der Annahme durch den Grossen Rat des Postulats Jacques Crausaz/André Magnin über die Architekturwettbewerbe für Bauten Folge zu leisten, unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht.

Der Grosse Rat ersucht den Staatsrat, die gesetzlichen und reglementarischen Massnahmen zu prüfen, die erforderlich sind, um:

1. bei Architekturwettbewerben für öffentliche Bauten zwingende Bestimmungen, welche die Kosten der Bauten und die Verwendung bevorzugter Materialien regeln, in die Wettbewerbsprogramme und -reglemente aufzunehmen;
2. die Aufteilung von Architektenaufträgen und Aufträgen an andere Spezialisten in zwei Phasen (eine Wettbewerbs- und eine Realisierungsphase) zu fördern;
3. die Anwendung des Minergie-Konzepts bei der Realisierung öffentlicher Bauten zu lockern.

Die Organisation von Wettbewerben wird durch Artikel 48 des Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen geregelt. Des Weiteren gelten grundsätzlich die Bestimmungen über die Architektur- und Tiefbauwettbewerbe des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA).

Die harmonische Realisierung einer Baute gründet im Prinzip darauf, dass dem Gewinner des Wettbewerbs die volle Verantwortung übertragen wird und dass eine allfällige Zusammenarbeit nur auf Initiative des Preisträgers hin, unter dessen Verantwortung und mit vorheriger Zustimmung des Bauherrn erfolgt.

Das Minergie-Konzept entspricht in allen Punkten den Leitlinien, die der Kanton in Sachen Energie im Energiegesetz vom 9. Juni 2000, im Energiereglement vom 5. März 2001, im Sachplan Energie und im kantonalen Richtplan festgelegt hat.

Das Postulat wurde vom Grossen Rat mit 67 zu 37 Stimmen, bei 1 Enthaltung, angenommen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Nachhaltige Entwicklung
2. Die verschiedenen Phasen von den Vorstudien bis zur Umsetzung
3. Erfahrungen bei der Auftragsvergabe
4. Stellungnahmen der Berufsverbände
5. Schlussfolgerung und Ausblick

## 1. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die nachhaltige Entwicklung – ein Konzept, das in keinem politischen Programm von heute fehlen darf – ruht auf drei Pfeilern: sparsamer und rationeller Einsatz der Mittel bei allen Bautätigkeiten, Umweltschutz dank der Reduktion vom Verbrauch nicht erneuerbarer Energien und die sozio-kulturelle Identität von zeitgenössischen Bauten.

Aus diesem Grund werden Projekte bei Wettbewerben unter anderem unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und der Umweltverträglichkeit beurteilt. Diese Kriterien wurden mit Erfolg im Rahmen der kürzlich ausgeschrieben Wettbewerbe angewandt; dazu gehören insbesondere das Interkantonale Gymnasium der Region Broye in Payerne (GIB) sowie die Lehrwerkstätte Freiburg (LWF). Für das GIB wurde ein Energiesparberater herangezogen, um der Jury als Experte beratend zur Seite zu stehen und die vorgestellten Projekte und von den Teilnehmern vorgeschlagenen Lösungen präzise und konzeptuell zu analysieren. Bei der LWF wurde das Institut d'économie de la construction beauftragt, anhand zuverlässiger Daten die fünf bestklassierten Projekte unter ökonomischen Aspekten zu vergleichen. In beiden Fällen hat die Jury die Expertisen bei ihrer Wahl und bei der Ausarbeitung ihrer Empfehlungen berücksichtigt.

Der sozio-kulturelle Aspekt muss der zeitgenössischen Architektur als Schaufenster dienen. Einzig die Form des Projektwettbewerbs bietet die Möglichkeit, aus verschiedenen Projekten und damit aus verschiedenen Varianten die in dieser Hinsicht beste Lösung auszuwählen.

Was das Minergie-Konzept betrifft: Es ist noch zu früh, um diesbezüglich Schlussfolgerungen zu ziehen, da sich das GIB noch im Bau befindet und die Eröffnung auf Schulbeginn 2005 geplant ist. Für den Ausbau der LWF wird zurzeit das Detailprojekt ausgearbeitet. Doch bereits heute lässt sich sagen, dass die Einhaltung der Minergie-Standards eine Erhöhung der Baukosten von 5 % bis 7 % nach sich zieht. Da sich fossile Energieträger jedoch langfristig verteuern dürften, sollte die Investition die Rentabilitätsschwelle bereits vor den angestrebten 15 Jahren erreichen.

## **2. DIE VERSCHIEDENEN PHASEN VON DEN VORSTUDIEN BIS ZUR UMSETZUNG**

Bei der Realisierung von wichtigen Bauten für den Staat wendet das Hochbauamt ein dreistufiges Verfahren an:

### **2.1 Die Phase der Vorstudien**

In diesem Stadium werden die Bedürfnisse und Anforderungen sowie das Raumprogramm definiert. Zudem werden mögliche Lösungen skizziert. Die von einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Vorschläge werden dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet. Dasselbe gilt für die Weiterführung der Vorstudien in Form einer Machbarkeitsstudie auf dem vorgeschlagenen Gelände. Grundsätzlich werden diese Studien aus der laufenden Rechnung finanziert. Abschluss dieser Etappe bildet der Bericht, der den Dekretsentwurf für den Studienkredit begleitet. Der Dekretsentwurf wird dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt.

### **2.2 Die Phase der Detailstudien**

In dieser Phase wird das im Wettbewerbsverfahren ausgewählte Projekt weiterentwickelt, damit die Gesamtinvestitionen gestützt auf ein Detailprojekt und auf ein Leistungsverzeichnis mit einer Präzision von  $\pm 10\%$  berechnet werden können. Ausserdem umfasst diese Etappe das Baubewilligungsverfahren sowie, falls nötig, die Einreichung des Gesuchs um Subventionen bei den zuständigen Bundesbehörden. Das Verfahren der Auftragserteilung im öffentlichen Beschaffungswesen wird eingehalten. Die

Studien werden durch die beauftragten Architekten sowie Ingenieure und unter der Leitung der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe durchgeführt. Abschluss dieser Etappe bildet der Bericht, der den Dekretsentwurf für den Baukredit begleitet. Der Dekretsentwurf wird dem Grossen Rat und dem Volk (falls es das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates so vorsieht) zur Genehmigung vorgelegt.

### **2.3 Die Realisierungsphase**

Diese Etappe dient der Verwirklichung des Bauvorhabens im Rahmen des gesprochenen Kredits. Zu diesem Zweck setzt der Staatsrat eine Baukommission ein, deren Aufgaben und Befugnisse im Reglement vom 7. November 1978 über die staatlichen Baukommissionen definiert sind. Mit dem Schlussbericht zuhanden des Grossen Rates wird diese Phase, und damit alle Tätigkeiten, beendet.

## **3. ERFAHRUNGEN BEI DER AUFTRAGSVERGABE**

Nachfolgend wird einzig auf die grossen vom Staat und seinen Dienststellen geführten Bauvorhaben eingegangen. Bei den ersten vier Projekten waren Gesetz und Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen noch nicht in Kraft.

### **3.1 Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR)**

Zusammen mit der Stadt Freiburg wurde Ende der 80er-Jahre ein Projektwettbewerb durchgeführt. Dabei wurde das Projekt ausgewählt, das mit einigen Änderungen umgesetzt wurde. Der Staatsrat verpflichtete den Preisträger, für alle Architektenleistungen mit einer Gruppe von drei Architekturbüros zusammenzuarbeiten. Die Aufteilung der Arbeiten wurde von den Partnern bestimmt und in einem einzigen Vertrag mit dem Staat Freiburg festgehalten. Auf diese Weise entstand das Büro, das die Federführung übernahm. Für die Aufträge an Bau- und spezialisierte Ingenieure schloss der Staat separate Verträge ab, was die Koordination zwischen den einzelnen Büros erschwerte. Alles in allem aber kann der Ablauf des Projekts als zufrieden stellend bezeichnet werden.

### **3.2 Kantonsspital, Bertigny II**

Für diesen Wettbewerb wurde das Einladungsverfahren gewählt. Von den fünf eingereichten Projekten wurden zwei für ihre Qualität ausgewählt. Das erste Projekt betraf den Bau eines neuen Gebäudes, das unter anderem die Notfall- und die Intensivstation beherbergen sollte. Der Verfasser des Projekts, ein Architekt, wurde mit den Leistungen bis und mit den Ausführungsplänen beauftragt. Für die Überwachung der Arbeiten wurde ein separates Mandat an ein Konsortium vergeben, das sich aus zwei in einem offenen Verfahren ausgewählten Architekturbüros zusammensetzte.

Das zweite Projekt, das ausgewählt wurde, hatte den Umbau der Gemeinschaftsräume (Eingang, Cafeteria usw.) zum Gegenstand. Der Verfasser des Projekts wurde mit der Gesamtheit der Architektenleistungen inklusive Bauleitung beauftragt.

Für die Mandate an Bau- und spezialisierte Ingenieure schloss der Staat separate Verträge ab. Die Auftragserteilung erfolgte unter Anwendung des selektiven Verfahrens.

Dank des Einsatzes und der technischen Kenntnisse des Benutzers war das Ergebnis trotz der hohen Zahl an Beteiligten gut bis sehr gut.

### **3.3 Kantonale Diplom-Mittel-Schule (KDMS)**

In einem offenen Verfahren wurde das Projekt ausgewählt, das dann auch in seiner Gesamtheit umgesetzt wurde. Da der Bauherr befand, dass die Kapazitäten des Wettbewerbsgewinners nicht ausreichend seien, um alle Leistungen zu erbringen, beauftragte er den Gewinner mit den Architektenleistungen bis und mit den Ausführungsplänen. Die Bauleitung, die der Gewinner hätte übernehmen können, wenn er bereit gewesen wäre, sein Personal aufzustocken oder gewisse Arbeiten extern zu vergeben, wurde einem andern Architektenbüro anvertraut. Dieses übernahm in der Folge die Arbeiten des Preisträgers, welche dieser wegen einer schweren Krankheit nicht mehr ausführen konnte.

Es war kein Leichtes, die Grenze zwischen Projektierung und Realisierung zu ziehen. Mit der Trennung gingen Schwierigkeiten bei der Ausführung der Mandate für Bau- und spezialisierte Ingenieure einher, da auch hier eine Unterteilung in zwei Phasen bestand: die Phase der Vorstudie einerseits (direkt vergeben) und die Projekt- und Realisierungsphase andererseits (im offenen Verfahren vergeben). Auch ist es in einem solchen Fall nicht immer einfach, die technische und finanzielle Verantwortung präzise zu definieren. Auch wenn die Benutzer mit dem Bau in allen Belangen zufrieden sind und der finanzielle Rahmen eingehalten wurde, muss festgehalten werden, dass sich die Aufsplittung der Mandate nachteilig auswirkte und vom Hochbauamt (HBA) als Vertreter des Bauherrn ein aussergewöhnliches Engagement erforderte.

### **3.4 Ecole professionnelle artisanale et commerciale de Bulle (EPAC)**

Die Vereinigung des kantonalen Berufszentrums schrieb einen Projektwettbewerb für den Bau der EPAC aus. Die Gewinner des Wettbewerbs, Besitzer eines Architektenbüros in Luzern, wollten nicht alle Leistungen übernehmen. Und da sie nicht vertraut waren mit den Büros vor Ort, baten sie den Bauherrn, zuverlässige Partner zu bestimmen. Entsprechend wurde ein Konsortium aus Architekten- und Ingenieurbüros gebildet und die Aufgabenverteilung bestimmt. Aus Sicht des Bauherrn stellte sich die Lösung mit einem einzigen Vertrag und einem federführenden Büro als ideal heraus. Die Erfahrungen waren ausgezeichnet.

### **3.5 Universität Freiburg – Pérolles II**

Um in einer ersten Phase eine überzeugende Antwort auf die städtebaulichen Probleme auf allen Arealen der Pérolles-Ebene zu finden und in einer zweiten Phase das Bauprojekt auszuwählen, das zurzeit umgesetzt wird, wurde ein zweistufiger Wettbewerb organisiert.

Das Architektenmandat wurde für alle Leistungen dem Büro anvertraut, das den Wettbewerb gewann und die

Bauleitung an ein Architekturbüro vor Ort weitergab. Die Verwaltungsbeschwerde, welche gegen diesen Entscheid eingereicht worden war, wurde vom Verwaltungsgericht mit der Begründung gutgeheissen, dass das Wettbewerbsreglement es dem Bauherrn untersage, den Gewinner zusätzlich zur Planung auch noch mit der Realisierung zu beauftragen. Deshalb wurde eine neue Ausschreibung für die Bauleitung vorgenommen, bei der ein Architekturbüro im offenen Verfahren ausgewählt wurde. Gegen diesen Entscheid wurde erneut eine Beschwerde, mit der die ausgeschriebenen Leistungen angefochten wurden, eingereicht, doch wurde sie sowohl vom Verwaltungsgericht als auch vom Bundesgericht abgelehnt.

Es oblag dem Bauherrn, die Leistungen voneinander abzugrenzen. Deshalb wurden die Aufträge für Bau- und spezialisierte Ingenieure einzeln vergeben, nachdem die Gesamtheit der Leistungen, von der Projektierung bis zur Realisierung, im offenen Verfahren ausgeschrieben worden war. Als Folge wurde mit jedem Auftragnehmer ein separater Vertrag abgeschlossen, womit auch der Aufwand für die Verwaltung des Bauvorhabens stieg.

Da das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, kann es auch noch nicht endgültig beurteilt werden. Angesichts der Qualität der Auftragnehmer kann jedoch bereits heute von guten Erfahrungen gesprochen werden.

### **3.6 Interkantonales Gymnasium der Region Broye in Payerne (GIB)**

Der zweistufige Projektwettbewerb wurde von den Kantonen Freiburg und Waadt gemeinsam durchgeführt. Im Reglement wurde klar festgehalten, dass der Bauherr – unter Vorbehalt der Zustimmung durch den Staatsrat – beabsichtige, den Verfasser (Architekten und Ingenieure) des von der Jury empfohlenen Projekts sowohl mit der Projektierung als auch mit der Realisierung zu beauftragen. Des Weiteren behielt sich der Bauherr das Recht vor, die interdisziplinäre Gruppe zu erweitern, sollte sich dies für die Erreichung der Ziele, die gute Ausführung sowie die Einhaltung des Kostenrahmens und der Fristen als nötig erweisen.

Weil die formell konstituierte und solidarisch haftende Gruppe, die den Wettbewerb gewann und aus Architekten, Bau- und spezialisierten Ingenieuren bestand, ein breites Fachwissen und eine grosse Erfahrung in der Durchführung grosser Bauvorhaben vereinte, sah der Bauherr davon ab, einen externen Partner für die Realisierungsphase hinzuzuziehen. Zwischen dieser Gruppe und den beiden Kantonen besteht nur ein Vertrag. Die vorläufige Bilanz ist ausgezeichnet, hinsichtlich des Resultats wie auch der Vorgehensweise (Vereinfachung der Beziehungen zwischen den Partnern).

### **3.7 Lehrwerkstätte Freiburg (LWF)**

Mit einem Projektwettbewerb konnte hier die Lösung gefunden werden, welche die im Reglement aufgestellten Vorgaben am besten erfüllt: Gefragt war ein Gebäude, dessen Identität als «Lernfabrik» und dessen Verwandtschaft mit industriellen Bauten anzusehen ist.

Die aus einem Architekten und einem Bauingenieur bestehende Gruppe, die den Wettbewerb gewann, erhielt den Auftrag, das Projekt gemäss der in der Phase der Detailstudien (zweite Phase) gemachten Angaben weiterzuentwickeln. Die Zusammenarbeit zwischen Architekten

und Bauingenieuren war wegen den speziellen Erfordernissen, die sich aus den durch Maschinen erzeugten Vibrationen ergeben, von Anfang an verlangt worden. Zurzeit ist eine Offertausschreibung nach dem offenen Verfahren im Gange, für die ein Pflichtenheft durch einen Energiesparberater erstellt wurde, um eine interdisziplinäre Gruppe aus spezialisierten Ingenieuren für die Erbringung aller Leistungen auszuwählen. Die Architekten- und Bauingenieurmandate für die Realisierung wurden noch nicht vergeben. Damit behält der Bauherr seinen Handlungsspielraum.

### 3.8 Kantonsspital, Gebäude 13

Für die erneute Erweiterung des Kantonsspitals wurde angesichts der Komplexität, die dieses Objekt auf Grund der betrieblichen Erfordernisse und den technischen Zwängen auszeichnet, kein Wettbewerb durchgeführt. Die Offertausschreibung, für die das offene Verfahren gewählt worden war, beruhte auf einer Vorstudie, die durch einen Architekten erstellt und von den Benutzern akzeptiert worden war. Mit diesem Verfahren soll eine interdisziplinäre Gruppe aus Architekten sowie Bau- und spezialisierten Ingenieuren für die Erbringung aller Leistungen ausgewählt werden. Dieses Verfahren wurde bereits für den Bau der regionalen Zentren der Polizei sowie für den Umbau des Gebäudes an der Zeughausstrasse in Freiburg, in welchem sich das Staatsarchiv und das Gericht des Saanebezirks befinden, gewählt.

**Zusammenfassend** kann Folgendes festgehalten werden: Diese bei weitem nicht vollständige Liste zeigt, dass verschiedene Vorgehensweisen mit mehr oder weniger Erfolg und mit mehr oder weniger zufrieden stellenden Ergebnissen ausprobiert wurden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes und des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen wurden die mit den verschiedenen Verfahrenswegen gemachten Erfahrungen auch unter den Kantonen verglichen. Die Versuchszeit, die nun zu Ende geht, hat gezeigt, dass es nicht eine allein selig machende Vorgehensweise gibt und dass der Bauherr seinen Ermessensspielraum, den er als Auftraggeber hat, im Rahmen des geltenden Rechts ausschöpfen muss.

## 4. STELLUNGNAHMEN DER BERUFSVERBÄNDE

Die Sektion Freiburg des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) hat auf zwei Arten reagiert:

- Einerseits, indem sie die Broschüre *«Verfahren und Formen der Auftragserteilung für Dienstleistungen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens»* herausgegeben hat, welche sich an öffentliche Auftraggeber richtet.
- Andererseits, indem sie Stellung zum Postulat Jacques Crausaz/André Magnin nahm. Darin heisst es (Übersetzung der französisch verfassten Stellungnahme): *«Die SIA-Zentrale hat darauf hingewirkt, dass die Ordnung SIA 142 für Wettbewerbe in Sachen Auftragserteilung für Dienstleistungen im Bauwesen als unentbehrliche Antwort auf das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen anerkannt wird. Die Kosten des Bauwerks müssen vom Preisgericht systematisch in Beziehung zu den beiden wichtigen Kriterien <Volumen des Bauwerks> und <Bau- bzw. Betriebseffizienz> gesetzt werden. Der Preisträger eines Architektur- oder gemischten Wettbewerbs hat Anspruch auf das*

*gesamte Mandat. Der SIA lehnt eine Aufteilung des Auftrags in eine Projekt- und eine Realisierungsphase strikte ab. Für den Bauherrn wird eine wirksame Kostenkontrolle gerade dadurch erreicht, dass eine Zusammenarbeit zwischen Architekten und Ingenieuren von Projektbeginn an zu einer leistungsfähigen und wirtschaftlichen Konzeption führt. Das Komitee ist ausserdem der Meinung, dass die Erteilung des Auftrags an einen Pool die Verwässerung der Verantwortung verhindert.»*

Schliesslich sei der Artikel «L'avocat et les concours dans les marchés publics» von Denis Esseiva, Anwalt in Freiburg, erwähnt, der in der Anwaltsrevue 04/2003 erschienen ist. Im vierten Kapitel, in welchem die Vergabe eines Auftrags in Folge eines Wettbewerbs behandelt wird, geht der Autor insbesondere auf die Vergabe eines Mandats an den Preisträger sowie auf die Vergabe an einen Dritten beziehungsweise auf die Konsequenzen einer solchen Vergabe ein. Die Vergabe an einen Dritten ist gemäss Denis Esseiva hauptsächlich in vier Fällen gerechtfertigt (Übersetzung aus dem Französischen):

*«Es stellt sich heraus, dass der Preisträger den Auftrag nicht ausführen kann, weil er nicht über die nötige Infrastruktur und Erfahrung in der Bauleitung verfügt, oder weil er nach der Preisvergabe Konkurs anmelden muss.*

*Der Preisträger überschreitet den Kostenvoranschlag des Organisations massiv. Voraussetzung ist allerdings, dass der Organisator die Wettbewerbsteilnehmer in den Unterlagen auf die finanziellen Limiten aufmerksam gemacht hat.*

*Nach dem Zuschlag durch die Jury führen die Parteien Vertragsverhandlungen, ohne sich wegen den unverhältnismässigen finanziellen Forderungen seitens des Preisträgers einigen zu können.*

*Der Organisator braucht den Empfehlungen der Jury nicht zu folgen, falls diese auf unkorrekte Weise zustande kamen. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Jury die Bestimmungen über die Ausübung ihrer Funktion auf schwerwiegende Weise verletzt (Ausstandsregelung, Grundsatz der Anonymität).»*

Fehlen triftige Gründe, so hat der Preisträger Anrecht auf eine Entschädigung. Ausserdem kann er eine Verletzung des Urheberrechtsgesetzes geltend machen.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Gestützt auf die weiter oben beschriebenen Erfahrungen nimmt der Staatsrat wie folgt zum Postulat Stellung:

### 5.1 Einführung von Bestimmungen mit zwingendem Charakter, welche die Kosten der Bauten und die Verwendung bevorzugter Materialien regeln

Diese Erfordernisse werden bereits in den Wettbewerbsprogrammen und -reglementen in Form von Zuschlagskriterien berücksichtigt. Mit einer stärkeren Gewichtung dieser Kriterien liefe man Gefahr, auf Grund der geringeren Erstellungskosten ein schlechtes Projekt mit schwerwiegenden Funktionsstörungen und entsprechend höheren Betriebskosten auszuwählen.

### 5.2 Aufteilung der Mandate

Die Aufteilung der Aufträge in eine Projekt- und eine Realisierungsphase ist nicht immer erstrebenswert.

Der Staatsrat muss von Fall zu Fall – je nach Bauvorhaben, je nach Kapazitäten und Kompetenzen des Preisträgers bzw. der Preisträgergruppe – entscheiden können, ob und wie er das Mandat nach Abschluss des Wettbewerbs aufteilen will. In den Wettbewerbsreglementen ist denn auch immer festgehalten, wie der Bauherr diesbezüglich vorzugehen gedenkt. Dabei werden jeweils die Empfehlungen der Berufsverbände berücksichtigt.

### **5.3 Lockerung des Minergie-Konzepts**

Da die öffentliche Hand noch kaum Erfahrungen in diesem Bereich sammeln konnte, scheint es verfrüht, die Anwendung des Minergie-Konzepts bereits heute weniger

streng handhaben zu wollen. Zuerst müssen wir die Betriebskosten von Gebäuden, die gemäss Minergie-Standards gebaut wurden, über eine gewisse Zeit verfolgen können, bevor wir einen detaillierten Vergleich mit andern Gebäuden, die dem Staat gehören, anstellen und allenfalls auf dieses Thema zurückkommen können.

Zudem muss der Staat bei der Anwendung neuartiger Konzepte, die er im privaten Bereich bekannt machen und fördern will, mit gutem Beispiel vorangehen.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

\_\_\_\_\_