

GRAND CONSEIL Session de juin 2017 – Séance ordinaire
GROSSER RAT Junisession 2017 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigungen</i>				
4.	2017-CE-48	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2016) <i>Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (2016)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Michel Chevalley Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2017-DAEC-47	Décret <i>Dekret</i>	Crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF <i>Verpflichtungskredit für den Bau eines Kantonsstrassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

GRAND CONSEIL Session de juin 2017 – Séance ordinaire
GROSSER RAT Junisession 2017 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
6.	2016-GC-127	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale - Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (zones agricoles) <i>Standesinitiative – Revision des Raumplanungs- und Baugesetz (Landwirtschaftszone)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Isabelle Portmann Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Silvio Serena Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Christine Jakob Auteur-e remplaçant-e / <i>Stv. Urheber/-in</i> Olivier Flechtner Auteur-e remplaçant-e / <i>Stv. Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2016-GC-130	Motion <i>Motion</i>	Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS): prise en charge cantonale des frais de scolarité hors cercle scolaire de domicile <i>Schulgesetz: Schulkosten für den Schulbesuch in einem anderen Schulkreis – Übernahme durch den Kanton</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Rose-Marie Rodriguez Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

GRAND CONSEIL Session de juin 2017 – Séance ordinaire
GROSSER RAT Junisession 2017 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2016-GC-26	Motion <i>Motion</i>	Exempter des taxes de séjour les enfants et les jeunes gens campant sur terrain privé dans le canton de Fribourg <i>Keine Aufenthaltstaxen für Kinder und Jugendliche im Kanton Freiburg für Zeltlager auf privatem Boden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Emmanuelle Kaelin Murith Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> André Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2017-GC-87	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) (2016) <i>Interparlamentarische Aufsichtskommission der Fachhochschule Westschweiz (IPK FH-WS) (2016)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Solange Berset Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Rapport d'activité 2016

pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2016

,

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB



Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg
T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

Mai 2017

—

Imprimé sur papier 100% recyclé

**AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2016 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des Préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agrérer, Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2017

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée
à la transparence

A. Zunzer Raemy

La Préposée
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter

Table des matières

Table des abréviations et termes utilisés	6
I. TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITÉ	7
A. En général	7
B. Collaboration supracantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Relations avec le public	10
II. ACTIVITÉS PRINCIPALES DE LA COMMISSION	11
A. Sujets communs	11
1. Prises de position	11
1.1 En général	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Autres activités	14
B. Transparence	14
1. Evaluation du droit d'accès	14
C. Protection des données	14
1. Décisions et recours	14
III. ACTIVITÉS PRINCIPALES DES PRÉPOSÉES	16
A. Transparence	16
1. Points forts	16
1.1 Médiations	16
1.2 Demandes	17
1.3 Adaptation de la LInf à la Convention d'Aarhus	18
2. Statistiques	19
B. Protection des données	19
1. Points forts	19
1.1 Demandes	19
1.2 Contrôles	28
1.3 FRI-PERS et vidéosurveillance	29
1.4 ReFi – registre des fichiers	31
1.5 Echanges	32
2. Statistiques	32
IV. COORDINATION ENTRE LA TRANSPARENCE ET LA PROTECTION DES DONNÉES	34
V. REMARQUES FINALES	34
ANNEXES: statistiques	35-38

Table des abréviations et termes utilisés

AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AMICUS	Banque de données des chiens en Suisse
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BCU	Bibliothèque cantonale et universitaire
CC	Code civil du 10 décembre 1907
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CMA	Commission des mesures administratives en matière de circulation routière
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
EMS	Etablissement médico-social
EPT	Equivalent plein temps
FRIAC	Application informatique Fribourg – Autorisation de construire
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
HESSO//FR	Loi du 15 mai 2014 sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes
LEDP	Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LPD	Loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LRS	Loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS13	Numéro AVS à 13 chiffres
OGITAC	Ordonnance du 3 novembre 2015 sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale
OVid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Primeo	Application web relative à la gestion des écoles primaires
Privatim	Association des commissaires suisses à la protection des données
RdH	Registre des habitants
ReFi	Registre des fichiers
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements
RF	Registre foncier
RSD	Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles
SCC	Service cantonal des contributions
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SPoMi	Service de la population et des migrants
SSF	Service des subsides de formation
TC	Tribunal cantonal
VPN	Virtual private network (Réseau privé virtuel)

I. Tâches et organisation de l'Autorité

A. En général

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une Préposée à la transparence (50%) et d'une Préposée à la protection des données (50%). Elle compte aussi une collaboratrice administrative (80%) et une juriste (50%). Elle offre en outre la possibilité à de jeunes diplômés d'effectuer un stage juridique de 6 mois (100%) dans les deux domaines. L'Autorité relève que ses tâches de protection des données et de sécurité informatique sont difficiles à remplir de manière satisfaisante étant donné les moyens dont elle dispose. L'évolution des nouvelles technologies et les projets informatiques toujours plus complexes requièrent de pouvoir disposer de ressources supplémentaires.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** sont définies dans l'art. 40b de la Loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)¹ et dans l'art. 30a de la Loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)². Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- diriger l'activité du ou de la Préposé-e à la transparence et du ou de la Préposé-e à la protection des données;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'art. 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public.

En 2016, la Commission était présidée par M. *Laurent Schneuwly*, Président du Tribunal civil de la Sarine. Les autres membres de la Commission étaient: M^{me} *Christiana Fountoulakis*, professeure ordinaire de droit privé à l'Université de Fribourg (en congé maternité), M. *Philippe Gehring*, ingénieur en informatique EPFL, M^{me} *Madeleine Joye Nicolet*, ancienne journaliste, M. *André Marmy*, médecin, et M^{me} *Annelise Meyer-Glauser*, ancienne Conseillère communale.

La Commission a tenu neuf séances en 2016. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission.

¹ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4692>

² <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4691>

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les Préposées durant 120 heures sur l'ensemble de l'année.

Tâches des Préposées

Conformément à l'art. 41 c LInf, la **Préposé-e à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- informer des modalités d'exercice du droit d'accès la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit;
- assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

Conformément à l'art. 31 LPrD, la **Préposé-e à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- collaborer avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'art. 12a al. 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par ex.:

- les tâches de préavis FRI-PERS en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)³;
- les tâches de préavis LVid en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; Ordonnance du 23 août 2011 y relative).⁴

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la Préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents⁵), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procé-

³ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4597>

⁴ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3089> et <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3090>

⁵ http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/protection_des_donnees/publications/rapports_activite.htm

dure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal).

B. Collaboration supracantonale

La Préposée à la transparence et la Préposée à la protection des données s'attachent à collaborer avec le PFPDT et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles prennent part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposés de Suisse romande de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs concernés du PFPDT et les préposés intéressés, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence.

La Préposée à la protection des données a également des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'Association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1er mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Association à Schengen, a été réuni deux fois durant l'année 2016 par le PFPDT⁶. Les thèmes traités lors des séances ont porté notamment sur les dernières évolutions de la législation européenne ainsi que sur la création d'un guide commun pour le contrôle des fichiers de consignation du système d'information de Schengen SIS. Par ailleurs, la Préposée à la protection des données a pris part à plusieurs séances du groupe de travail «protection des données» dans le cadre de l'organisation d'accompagnement Schengen/Dublin de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC); il s'agissait en l'occurrence des travaux de révision et de mise en œuvre qui attendent les cantons dans le cadre de l'exécution des instruments juridiques européens.

Comme les autres autorités cantonales, la Préposée à la protection des données fait en outre partie de l'Association des commissaires suisses à la protection des données **privatim**⁷. L'Autorité a pu profiter également en 2016 des travaux effectués par privatim sur des questions générales d'importance internationale, nationale et intercantionale. Cette *collaboration est très utile*, voire indispensable, pour se forger des opinions et prendre des positions ou au moins des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). L'assemblée générale du printemps s'est déroulée dans la ville d'Appenzell. La Conférence a traité en priorité du thème de la collaboration des organes publics dans le domaine informatique. L'assemblée générale d'automne a eu lieu à Liestal (Bâle-Campagne). A la suite de celle-ci, la révision du paquet européen relatif à la protection des données a été présentée, et ce sous l'angle du besoin d'adaptation des législations cantonales.

⁶ <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=fr>

⁷ <http://www.privatim.ch/fr/page-daccueil.html>

Le Président de privatum est, depuis la mi-2016, le Préposé à la protection des données du canton de Bâle-Ville.

C. Engagement dans la formation

La Préposée à la transparence ainsi que la juriste de l'Autorité ont donné des cours dans le cadre de la formation des apprentis et des stagiaires 3+1 (cours AFOCI). La Préposée à la protection des données a présenté quant à elle un cours à l'HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg et a dirigé une séance de formation continue d'une demi-journée sur le sujet de la protection des données dans un service social régional et dans un service officiel des curatelles. D'autre part, elle a aussi participé, sur invitation d'un office cantonal, à une séance d'information ayant pour but de discuter des questions des collaborateurs.

D. Relations avec le public

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités⁸. En mai 2016, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**.

Dans ses newsletters semestrielles⁹, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données. De plus, l'Autorité publie chaque année un guide actualisé à l'**attention spécifique des communes**. Ce guide vise à leur fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets.¹⁰

⁸ http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/protection_des_donnees/publications.htm

⁹ <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/transparence/publications/newsletter.htm>

¹⁰ http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/protection_des_donnees/publications/guide_pratique.htm

II. Activités principales de la Commission

A. Sujets communs

1. Prises de position

1.1. En général

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **Canton** et sur certains de la **Confédération**. L'Autorité a constaté également en 2016 que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, mais elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas (voir page 13 «Ordonnance modifiant le règlement sur la détention des chiens»).

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou les Préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet¹¹.

1.2. Quelques exemples de prises de position

Reprise des nouvelles normes européennes relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel

L'Autorité a été amenée à prendre position sur les projets de développement de l'accord Schengen en Suisse. Le premier projet concerne le règlement sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et sur la libre circulation de ces données. Le second projet traite de la directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données. L'Autorité partage l'idée que la Suisse doit s'accorder avec les nouvelles normes européennes (directive et règlement), et garantir un niveau de protection suffisant pour un transfert de données personnelles de l'Union européenne vers la Suisse. D'une part, la Suisse doit reprendre la nouvelle directive pour éviter le risque de dissolution des accords d'association et, d'autre part, le secteur public ainsi que l'économie privée ont un intérêt à ce que la Commission établisse un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel. La Commission est d'avis que le canton devrait adapter sa base légale formelle, c'est-à-dire réviser la Loi cantonale du 25 novembre

¹¹<http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/transparence/consultations.htm>

1994 sur la protection des données. Elle conseille également, dans l'intérêt d'une harmonisation entre les cantons, de proposer à la CdC de mettre sur pied des lignes directrices relatives à l'adaptation de la législation cantonale à la nouvelle directive.

Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Le projet de loi vise à adopter les bases légales nécessaires à l'introduction d'une nouvelle application pour la gestion électronique de la procédure de permis de construire. Selon l'application FRIAC, tous les dossiers de demandes de permis de construire devront être déposés puis traités de manière électronique et tous les acteurs de la procédure se verront obliger de l'utiliser. Sous l'angle de la protection des données, la Commission constate que le projet ne donne aucune indication concernant la gestion des données stockées. Dès lors, elle souligne l'importance de préciser dans la loi la manière dont les données seront gérées et stockées.

Avant-projet de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets prévoit une sensibilisation de la population à la gestion des déchets et à la lutte contre les déchets sauvages. À ce titre, il prévoit des contraventions pour les personnes qui, intentionnellement ou par négligence, éliminent des déchets hors des installations prévues à cet effet. Sous l'angle de la protection des données, la Commission demande qu'il soit précisé que le nom du contrevenant ne doit pas être inscrit sur la quittance et indique que les informations liées à la personne concernée ne peuvent pas être conservées au-delà du paiement. De plus, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire de rappeler au personnel chargé de prononcer les amendes d'ordre l'obligation de respecter le secret de fonction.

Avant-projet de loi et ordonnance sur la cyberadministration

En 2014, le Conseil d'Etat a approuvé la «Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg» qui énumère les conditions-cadres légales de la cyberadministration et les prérequis juridiques à réaliser dans ce domaine. Ces exigences ont donc été concrétisées dans les avant-projets de loi et d'ordonnance y relatives. Consultée dans ce cadre lors de l'utilisation de l'identifiant, l'Autorité insiste sur la nécessité de séparer les activités privées des administrés de leurs activités professionnelles et sur l'exigence que ces derniers ne soient pas discriminés lorsque les procédures sont informatisées, ce d'autant plus que l'utilisation de la cyberadministration est facultative. En outre, elle relève que certains points doivent encore être clarifiés, notamment: la «journalisation» qui renvoie au Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD), la modification du titre de la disposition relative à la conservation des données qui ne lui correspond pas, le rappel de la responsabilité des organes traitant des données personnelles, conformément à l'article 17 de la Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD). En outre, l'Autorité salue l'effort de renoncer à l'utilisation du numéro AVS comme identificateur unique. Enfin, elle rappelle que la LPrD ne prévoit pas l'appariement ou l'interconnexion de données personnelles de différentes bases de données et que, le cas échéant, une législation spéciale devrait contenir des règles spécifiques.

Modification de la loi sur les bourses et les prêts d'études

Cette modification permettra au Service des subsides de formation (SSF) d'accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions (SCC) relatives aux conditions de revenu et de fortune. En effet, ces données sont nécessaires au calcul du revenu déterminant du requérant et des personnes légalement tenues à son entretien. Sous l'angle de la protection des données, la Commission souligne combien il est important que l'accès aux données fiscales ne soit pas systématique; le SSF en fera usage uniquement dans le cas où la personne demandeuse est dans l'impossibilité de se procurer l'avis de taxation de ses parents.

Ordonnance du 14 décembre 2015 approuvant le règlement du personnel de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg

Dans sa réponse du 25 septembre 2012 à la consultation concernant la Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (HESSO/FR), la Commission avait informé la Direction de l'économie et de l'emploi de l'importance d'être consultée dans le cadre de l'établissement du Règlement d'école. Or, elle a été surprise de constater que ce règlement était entré en vigueur sans qu'elle ait été consultée. Elle le regrette car il est très important que l'Autorité de la transparence et de la protection des données apporte son regard avant l'adoption des projets. En outre, le respect des principes de la protection des données ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs. Toutefois, aucune remarque sur le contenu de ce règlement n'a été relevée.

Introduction du numéro AVS dans l'ordonnance modifiant le règlement sur la détention des chiens

L'introduction du numéro AVS dans la banque de données AMICUS recensant les chiens et leurs détenteurs est prévue dans l'ordonnance modifiant le règlement sur la détention des chiens. Or l'Autorité n'a pas été consultée à ce sujet, et la question de la légitimité de l'insertion du numéro AVS mérite d'être analysée. Selon la Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), l'utilisation du numéro AVS est normalement réservée aux institutions dont le but est lié aux assurances sociales. D'autres services et institutions peuvent l'utiliser à condition qu'une loi cantonale le prévoie. Étant donné qu'aucune loi cantonale ne le prévoie, la Commission conclut que l'introduction du numéro AVS dans la banque de données AMICUS n'est pas nécessaire, même si celle-ci est régie par un acte législatif au sens formel. Partant, elle a demandé au Conseil d'Etat une modification du Règlement sur la détention des chiens, et celui-ci y a donné suite.

Brochure «Politique de Sécurité de l'Information de l'Etat de Fribourg»

Le Service de l'informatique et des télécommunications de l'Etat de Fribourg (SITel) s'est adressé à notre Commission concernant la brochure «Politique de Sécurité de l'Information de l'Etat de Fribourg», brochure qui détaille le champ d'application, les objectifs, les responsabilités et les principes généraux de sécurité de l'information de l'Etat de Fribourg. La Commission est d'avis notamment d'introduire la mention de la protection des données en plus de la protection des informations, mais aussi de rappeler que l'organe public est responsable de ses données ainsi que de leur sécurité. Enfin, concernant les attributions de l'Autorité, la Commission propose de mentionner les compétences d'examen et de préavis des requêtes et d'émission des recommandations, la Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données étant réservée.

Directive de conduite des audits des systèmes d'information

La Commission constate que le point de la directive traitant des attributions de l'Autorité doit être supprimé. En effet, elle n'est pas soumise à cette directive dans la mesure où l'Autorité est indépendante. Ses attributions, telles que gestion autonome de ses audits, sont régies par la LPrD, en particulier son article 31 al. 2 let. a. Concernant la distribution des rapports d'audit, il est rappelé que ces rapports sont des documents officiels dont l'accès est réglé par les articles 20ss de la LInf. De plus, la Commission relève que, selon l'art. 4 let. a de l'Ordonnance du 3 novembre 2015 sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale (OGITAC), la compétence d'édicter des directives appartient à la Direction des finances et non au SITel.

2. Autres activités

La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles. Les exemples suivants peuvent être cités: la question de la collecte, la communication et la conservation de données personnelles sensibles par les organes publics est régulièrement à l'ordre du jour des travaux de la Commission. De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les Préposées à la transparence et à la protection des données et qui soulèvent des questions de principe (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la Préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

B. Transparence

1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 39 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2016. Dans 26 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 3 cas un accès restreint. Dans 1 cas, l'accès a été différé. Dans 7 cas, l'accès aux documents a été refusé. Dans 2 cas, la demande d'accès a été retirée. Les domaines les plus concernés étaient les domaines des constructions, de l'administration, de l'agriculture et de l'environnement.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité cantonale part de l'idée qu'en réalité ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. Certains organes publics ont annoncé moins d'une heure consacrée au droit d'accès en 2016 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 10 heures.

C. Protection des données

1. Décisions et recours (art. 30a al. 1 let. c, 22a, 27 LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'art. 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année 2016, la Commission a reçu une copie de 12 décisions dont 11 de la Police cantonale (principalement des demandes d'effacement de données et d'accès) et 1 du TC, relatives essentiellement aux demandes citées ci-dessus. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que les décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

Durant l'année, la Commission a fait trois recommandations. L'une d'elle était destinée à une corporation ecclésiastique cantonale, dans la perspective de la création de sa plateforme informatique comprenant ses données. Elle portait en particulier sur les catégories des données personnelles que l'Etat doit fournir pour ce pool de données, l'utilisation du NAVS13, les réglementations et les exigences en matière de sécurité des données. Les démarches et entretiens entre les responsables de projet et les services impliqués sont en cours pour une réalisation conforme à la protection des données.

Deux autres recommandations concernaient la plateforme informatique destinée aux données des registres des habitants (voir également ci-dessous III.B.1.3). Ces recommandations étaient adressées à la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), laquelle décide en tant qu'autorité responsable des demandes d'accès. Dans le premier cas, la Commission a recommandé à la DSJ de refuser la demande des tribunaux d'arrondissement concernant l'accès étendu aux données personnelles des habitants de tout le canton, et de limiter cet accès aux données des habitants de l'arrondissement relevant de la compétence du tribunal; cette procédure est en cours. Dans le deuxième cas, la DSJ a accordé aux communes l'accès à toutes les données de la plateforme informatique en ce qui concerne tous les habitants du canton, accès qui autorise aussi d'établir des listes et de suivre la chronologie des diverses mutations. Ceci aurait permis par exemple de suivre sur des années les déménagements de particuliers ou les modifications de l'état civil, et ce sans preuve d'un intérêt spécial. Simultanément, la Commission a déposé un recours contre cette décision de la DSJ auprès du Tribunal cantonal, afin d'éviter une éventuelle perte des voies de droit. Dans sa nouvelle décision, la DSJ n'a certes pas appliqué toutes les recommandations de la Commission, mais a cependant limité l'accès à des données sélectionnées et a refusé aux communes l'accès à l'historique des données ainsi qu'à la possibilité d'établir des listes.

Dans la procédure d'autorisation d'accès aux données de la plateforme informatique et de la formulation subséquente d'une recommandation, la lourdeur de la procédure a été mise en évidence du fait que la prise de position de l'autorité exprimée dans le cadre de cette procédure n'a en soi pas de valeur de recommandation.

III. Activités principales des Préposées

A. Transparency

1. Points forts

1.1. Médiations

En 2016, sept demandes en médiation ont été adressées à la Préposée à la transparence. Quatre cas ont débouché sur un accord de médiation, et la Préposée a émis une recommandation dans un cas.

La première demande en médiation portait sur l'accès à une **décision de la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière** (CMA) suite à un accident de la circulation impliquant un policier, ce que la presse avait relevé. Consulté par la CMA, le policier s'y est opposé. Dans sa détermination, la CMA a donc proposé de ne divulguer que le dispositif anonymisé de la décision. Ce n'était pas suffisant pour le requérant, qui a déposé une demande en médiation. Lors de la séance subséquente, le requérant et le représentant de la CMA ont convenu de remettre un résumé de la décision pour autant que le tiers concerné y consente. Consulté par la Préposée à la transparence, le policier ne s'est pas opposé à la solution de compromis. Le résumé a pu être remis au requérant.

Dans le deuxième cas, il s'agissait de l'accès aux **paiements par la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) à différentes maisons d'édition**. La BCU avait globalement refusé une demande d'accès correspondante au motif que la plupart des contrats d'abonnement et accords de licence comportaient des clauses de confidentialité et qu'elle voulait les respecter. Elle a en outre fait valoir qu'il y aurait divulgation de secrets d'affaires et qu'un tel accès pouvait compromettre son pouvoir de négociation. Selon elle, le requérant pouvait obtenir les chiffres souhaités en l'absence de clauses de confidentialité. La Préposée à la transparence a estimé qu'il n'est pas possible d'invoquer lesdites dérogations prévues par la LInf dans le cas présent et, dans sa recommandation¹², elle s'est donc prononcée en faveur de l'accès aux paiements. En dépit de la recommandation, la BCU a maintenu sa position. Le requérant a alors déposé un recours auprès de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Celle-ci a approuvé le recours et ordonné à la BCU de communiquer les paiements souhaités au recourant.

La troisième et la quatrième demande en médiation portaient sur un **rapport qui contenait des mesures du vent** pour un projet éolien. Des opposants à l'énergie éolienne demandaient à la commune Le Flon l'accès au rapport remis par l'entreprise énergétique en charge du projet. Comme la commune n'a pas répondu dans les délais prévus par la LInf, le requérant a déposé une demande en médiation. Avant que la séance de médiation puisse avoir lieu, le directeur de l'entreprise énergétique a soustrait le document au dossier de la commune. Les opposants ont alors déposé directement une seconde demande d'accès auprès de l'entreprise énergétique, qui relève du champ d'application de la Convention d'Aarhus et, partant, qui est aussi soumise au droit d'accès. Elle non plus n'a pas répondu dans les délais impartis, ce qui a donné lieu à une seconde demande en médiation. La Préposée à la transparence a joint les deux médiations pour des raisons d'économie de procédure, car il s'agissait du même document et des mêmes parties. Lors de la séance de médiation, les trois parties se sont entendues pour que le directeur de l'entreprise présente le contenu du document recherché lors d'une séance d'information invitant les membres de l'association, des spécialistes et les membres du conseil communal.

¹² <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/transparence/publications/recommandations.htm>

Dans le cinquième cas, il s'agissait de l'accès au **plan d'aménagement local du quartier du Schönberg en Ville de Fribourg**, tel qu'il avait été soumis fin 2014 aux services cantonaux compétents pour examen préalable. Suite à la détermination négative de la Ville de Fribourg, l'association de quartier intéressée a déposé une demande en médiation. Lors de la séance subséquente, les parties ont convenu de repousser l'accès aux documents souhaités et aux préavis des services cantonaux, qui n'étaient pas encore rendus à ce moment-là, jusqu'aux séances d'information organisées dans le cadre de la mise à l'enquête publique du plan d'aménagement local.

Une autre demande en médiation a été déposée par un citoyen qui contestait la réponse de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport à une **demande de renseignements** à la suite d'une demande d'accès. La Préposée à la transparence a signalé au citoyen que la LInf ne prévoit aucune possibilité de médiation pour les demandes de renseignements. Cette possibilité n'existe que pour les demandes d'accès à des documents officiels. Dans le cas présent, le citoyen avait déjà obtenu les documents souhaités. Par conséquent, la Préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière sur la demande en médiation.

Le septième cas portait sur divers documents concernant la **gestion** de la corporation de droit public du **Caravaning** de Gletterens, documents auxquels une propriétaire de plusieurs parcelles avait demandé l'accès. Aucune prise de position n'ayant fait suite à l'accusé de réception, la propriétaire a déposé une demande en médiation. Ce cas était encore pendant fin de l'année 2016.

1.2 Demandes

Comme les années précédentes, des organes publics ont aussi régulièrement contacté la Préposée à la transparence en 2016 lorsqu'ils étaient confrontés à une demande d'accès. Des **tiers** étaient souvent impliqués et les organes publics voulaient se renseigner sur la procédure à suivre. Une demande d'accès à des plans de liquidités de remontées mécaniques a été déposée dans une commune, qui en disposait en vertu de sa participation. Dans une autre commune, il s'agissait de l'accès aux postes budgétaires qui détaillaient les rémunérations des employés communaux et du conseil communal. Et dans un autre cas, le requérant cherchait à consulter la décision du conseil communal relative à la composition d'une commission.

La Préposée à la transparence a signalé aux différents organes publics qu'en général, en cas de demande d'accès, il est nécessaire de prendre contact avec le tiers concerné et de lui demander son avis (art. 32 al. 2 LInf). Si le tiers donne son accord et que l'organe public compétent ne s'exprime pas contre la publication du document, l'accès doit être accordé. Si le tiers s'y oppose, l'organe public doit analyser le cas afin de déterminer s'il refuse l'accès ou s'il souhaite l'autoriser au motif que selon lui l'intérêt public prime. Dans ce dernier cas, le tiers doit être informé de la volonté de l'organe public d'accorder l'accès et a la possibilité de déposer une requête en médiation auprès de la Préposée à la transparence (art. 32 al. 3 et art. 33 al. 1 LInf).

La situation est un peu différente pour une demande d'accès à un procès-verbal du conseil communal comportant des données personnelles. D'après la LInf, les procès-verbaux des séances non publiques ne sont pas accessibles (art. 29 al. 1 let. b LInf). La loi sur les communes prévoit toutefois, à l'art. 103^{bis} al. 2 let. a, que le conseil communal peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances, des séances des commissions de l'assemblée communale et des séances de ses commissions administratives. Le cas échéant, les éventuelles données personnelles de tiers doivent être caviardées.

Comme en l'espèce il s'agissait de la composition d'une commission, la Préposée à la transparence a fait remarquer qu'on pouvait supposer que de toute manière les noms des membres de la commission étaient connus ou révélés. L'extrait du procès-verbal pouvant encore comporter d'autres éléments afférents aux exceptions prévues par la LInf, il est nécessaire au besoin de le vérifier et de caviarder les passages correspondants.

Par ailleurs, la Préposée à la transparence a été contactée à plusieurs reprises par les médias qui s'informaient de la **conformité de certaines pratiques avec la LInf**. Par exemple, une journaliste voulait savoir si une entreprise pouvait bel et bien exiger une somme à cinq chiffres pour qu'un groupement d'intérêts puisse consulter un document. L'entreprise avait mentionné cette somme sur demande, au motif qu'elle correspondait à la moitié des coûts de revient du rapport concerné. La Préposée à la transparence a signalé que la LInf ne s'appliquait pas dans le cas présent et a conseillé de se référer à la Convention d'Aarhus, car l'entreprise concernée entrat dans son champ d'application. Elle a en outre souligné que des émoluments ne peuvent être exclus pour certaines demandes d'accès, mais qu'ils n'étaient certainement pas justifiés dans une telle ampleur et pour lesdites raisons.

En 2016, la Préposée à la transparence a aussi rappelé régulièrement les limites de sa fonction dans les cas d'espèce qui lui ont été soumis. Elle peut fournir des **renseignements généraux** sur le domaine de la transparence, mais pas d'avis circonstancié au sujet d'un cas concret. La formulation d'une recommandation est réservée à une éventuelle phase de médiation, au sens de l'art. 33 LInf. En conséquence, la Préposée doit rester neutre lors de cette étape.

1.3. Adaptation de la LInf à la Convention d'Aarhus

Les travaux en vue de l'adaptation de la LInf à la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) ont pu se terminer en 2016 comme prévu. Dans sa session d'octobre, le Grand Conseil a consenti à une adaptation de la LInf aussi transversale que possible. Par contre, il n'a pas voulu aller aussi loin que le projet initial du Conseil d'Etat s'agissant des particuliers sans compétence décisionnelle qui accomplissent des tâches de droit public en dehors du domaine de l'environnement.

Dans certains domaines, la LInf n'a donc pas seulement été adaptée en matière d'environnement, mais dans sa globalité. Cela permet au canton de Fribourg de se rapprocher des autres cantons en la matière. Par exemple, la limitation dans le temps qui s'appliquait jusqu'ici aux demandes d'accès a été supprimée. Il est dès lors possible de faire valoir le droit d'accès pour des documents antérieurs à 2011.

Dans le domaine de l'environnement, les règles spéciales qui s'appliquent au droit d'accès vont plus loin que celles que prévoit la LInf de manière générale. Ces règles visent à ancrer davantage encore le principe de la transparence, s'agissant des activités exercées par des collectivités publiques ou par des personnes de droit privé qui leur sont proches et qui ont une influence directe sur l'état de l'environnement.

Les exceptions prévues dans la LInf et dans la législation spéciale en matière de droit d'accès doivent être interprétées dans l'esprit de la Convention d'Aarhus. Le principe de l'interprétation conforme signifie qu'en cas de demande d'accès se rapportant à une information sur l'environnement, les dispositions de la LInf doivent être interprétées et appliquées dans un sens qui respecte l'esprit et les objectifs poursuivis par la Convention d'Aarhus.

2. Statistiques

Durant la période considérée, 112 dossiers ont été introduits, dont 14 sont pendants au 1^{er} janvier 2017. 30 conseils et renseignements, 10 avis, 30 examens de dispositions législatives, 16 présentations, 12 participations à des séances et autres manifestations, 7 demandes en médiation et 7 demandes diverses. 56 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 11 des communes et paroisses, 30 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 13 des particuliers ou institutions privées et 2 des médias (cf. statistiques annexées).

B. Protection des données

1. Points forts

1.1. Demandes

Des Directions, communes et organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que des particuliers s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la Préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les Directions et les divers services est bonne dans la plupart des cas.

Dans le cadre de contrôles préalables de projets de traitement de données, les dossiers portaient notamment sur des projets élaborés dans le contexte de la mise en œuvre du guichet de cyberadministration, du portail scolaire «Primeo», de l'initiative sur les résidences secondaires, du dossier électronique de santé des détenus ou sur des projets communaux de traitement des données. Diverses demandes avaient pour objet la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants FRI-PERS (cf. également 1.3).

Durant 2016, le projet informatique d'une corporation ecclésiastique cantonale pour la gestion d'un registre électronique (des membres, des électeurs et des contribuables ainsi qu'un registre pastoral) fut à nouveau un sujet important. Le projet se révèle être délicat dans la mesure où il prévoit la divulgation systématique de données personnelles provenant de la plateforme du registre des habitants ainsi que de données fiscales; par conséquent, des données sensibles sont également concernées. En sa qualité de responsable des données personnelles, l'Etat doit veiller à garantir le fait que les données ne soient utilisées qu'aux fins prévues. Règlements, documents et descriptifs de projets devaient donc faire l'objet d'un examen critique dans l'optique du traitement des données projeté, en particulier quelles données personnelles doivent être utilisées. Comme pour tout traitement de données effectué par des organes étatiques, il y a lieu d'observer les principes de la légalité, de l'utilisation conforme et de la proportionnalité. La Commission a traité plusieurs dossiers dans ses séances. A ce sujet, la Préposée à la protection des données ainsi que certains membres de la Commission ont pris part à plusieurs réunions (voir également ci-devant II.C).

Voici plusieurs exemples de réponses et de prises de position de la Préposée à la protection des données:

Communication de données par un service à un autre

Transmission de l'avis de taxation de l'ECAB au Service cantonal des contributions

Un administré a consulté l'Autorité afin de savoir si le Service cantonal des contributions (SCC) est en droit de requérir la communication de la valeur d'un bien immobilier, telle qu'estimée par l'ECAB, en vue de procéder à sa taxation. En matière de droit fiscal, il existe une réglementation spéciale qui l'emporte sur les dispositions de la protection des données, dont l'application conserve uniquement un caractère subsidiaire. Selon la loi, l'autorité fiscale est autorisée à entreprendre les vérifications qu'elle estime nécessaire pour vérifier le caractère complet et exact des éléments figurant dans la déclaration fiscale du contribuable (art. 157 al. 2 de la Loi sur les impôts cantonaux directs; LICD). Elle peut également demander des renseignements supplémentaires si nécessaire (art. 159 al. 2 LICD). En l'espèce, le SCC demande à pouvoir consulter l'estimation faite par l'ECAB d'un bien immobilier, soit la valeur à laquelle celui-ci est assuré. L'Autorité constate qu'il s'agit là d'une pratique habituelle dans la plupart des cantons en Suisse et qui est admissible du point de vue de la protection des données.

Statistiques des votes et résultats électoraux

La Préposée à la protection des données a été consultée au sujet de l'utilisation des données du scrutin électoral à des fins de statistique. Des motionnaires ont demandé l'adaptation de la Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) « de manière à permettre que des statistiques en lien avec la participation aux scrutins et aux résultats électoraux soient possibles, en respectant la protection des données ». Le lien entre la participation et le choix de vote d'une personne identifiable est délicat car le secret des urnes et la sphère privée des citoyens doivent être garantis. La législation actuelle ne permet pas de faire un tel appariement. Toutefois et à des fins de statistique, elle permet la collecte de données ne se rapportant pas à des personnes. Cependant, des restrictions à la communication de ces données sont réservées, notamment si une obligation de garder le secret l'exige. En l'espèce, le secret des urnes existe. Par conséquent, il est nécessaire que les données soient anonymisées, de manière à ce qu'aucune identification ne soit possible par la suite. La législation actuelle ne permet donc pas d'établir les statistiques envisagées.

Voir aussi «Protection des données et assurances sociales» (p. 23).

Communication de données personnelles par les communes

Elections

Durant la période électorale, l'Autorité a été contactée par des communes souhaitant savoir si elles étaient en droit de transmettre les adresses de leurs citoyens aux partis politiques. Sauf si les données sont utilisées à des fins idéales dignes d'être soutenues, à savoir non commerciales, il n'est pas admissible que les communes transmettent ces données aux partis. Durant cette même période électorale, un citoyen a demandé si la Chancellerie d'Etat n'était pas dans l'obligation de communiquer la date de naissance complète (jour, mois, année) des candidats aux élections. En effet, dans le cadre de l'astrologie, cette donnée pourrait être utile pour élire les futurs candidats. L'Autorité a alors informé le requérant que ce n'est pas une tâche de la Chancellerie de communiquer cette donnée.

Communication du détail de certains comptes à la commission financière

Une commune a abordé l'Autorité afin de savoir si sa commission financière était bien autorisée à connaître le montant des salaires alloués par personne à son personnel administratif et d'exploitation ainsi que les taux d'activité occupés, respectivement le nombre d'EPT engagés. Dans la mesure où la structure de cette dernière est relativement modeste, la communication par fonction anonymisée permettrait de facto d'identifier les personnes concernées. Dans le cadre d'une communication systématique, il faut impérativement qu'une base légale la prévoit. Or, l'Autorité a constaté que le droit d'accès aux renseignements de la commission financière est sensiblement restreint, en vertu de l'art. 97^{bis} de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo). En effet, il est prévu que celle-ci ne reçoive que les documents nécessaires à l'exercice de ses attributions, c'est-à-dire à l'examen du budget, la prise de position sur le plan financier ainsi que ses mises à jour. Les bases légales étant formulées de manière vague, l'Autorité est d'avis qu'on ne peut raisonnablement admettre qu'elles constituent des bases suffisantes pour permettre l'accès aux informations relatives au salaire du personnel. Une réserve pourrait être formulée dans un cas exceptionnel de soupçon, d'abus ou de nécessité de faire des économies importantes. Cependant, il devrait s'agir d'un cas concret, formulé par écrit et dûment motivé, respectant ainsi les exigences du principe de proportionnalité.

«Commission d'impôt» d'une commune et consultation des déclarations fiscales

Un citoyen a abordé l'Autorité afin de savoir si une commune a le droit de constituer sa propre «commission d'impôt», formée de citoyens chargés de reprendre les déclarations d'impôts et leurs annexes ou l'avis de taxation dans le but d'effectuer des contrôles et des pointages «locaux» qui permettraient de trouver des fraudeurs.

De la législation en vigueur, il ressort que le conseil communal a la compétence de nommer les membres de la commission d'impôt. Toutefois, ces derniers doivent avoir l'exercice des droits civils. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD), les contribuables doivent retourner leur déclaration d'impôt directement au Service cantonal des contributions (SCC) et non plus au bureau communal. Toutefois, la commune a toujours la possibilité d'émettre un préavis sur les dossiers qu'elle souhaite consulter, compétence pouvant être déléguée à une commission d'impôt. Il apparaît clairement que cette commission n'a pas les mêmes compétences que la commune puisque ses compétences sont limitées au préavis communal uniquement. De plus, conformément au principe de proportionnalité, le conseil communal ou la commission d'impôt ne peut pas consulter la déclaration fiscale de tous les citoyens de la commune, car la consultation d'une déclaration fiscale doit être requise en cas de motif valable, dans un cas déterminé, et non de manière générale et automatique. De plus, l'Autorité estime que la recherche des fraudeurs est une tâche dévolue au SCC, et ne peut donc pas être déléguée à la commission d'impôt. La question du bienfondé de maintenir cette commission se pose, puisque les déclarations ne sont plus envoyées directement à la commune. En outre, il est mentionné que les communes ont accès à l'avis de taxation des citoyens de leur commune uniquement. En effet, les communes étant également des autorités fiscales, elles peuvent demander à pouvoir consulter la déclaration fiscale et ses annexes dans un cas particulier.

Transmission des dossiers de naturalisation aux membres de la commission communale

Dans le cadre des procédures de naturalisation, une commune s'est adressée à l'Autorité afin de connaître la manière la plus appropriée de communiquer aux membres de la commission de naturalisation les dossiers des candidats, dossiers qui contiennent de nombreuses données personnelles et sensibles.

Selon la jurisprudence, il est non seulement licite de collecter des données détaillées sur les candidats, mais encore indispensable de procéder à une telle collecte pour mener à bien ces procédures. Etant donné le large éventail des données collectées, leur traitement représente une sérieuse atteinte au droit à l'autodétermination en matière d'information qui n'est justifiée que par l'existence d'une base légale spécifique et par le fait que le candidat à la naturalisation consente par sa demande à un tel traitement de ses données. Conformément aux principes de bonne foi et de finalité, le candidat qui consent à ce qu'un groupe de personnes définies et autorisées prennent connaissance de ses données personnelles ne s'attend pas à ce que celles-ci puissent être consultées par des tiers. Ainsi, il est en droit d'exiger que ses données privées ne soient pas communiquées à des personnes non autorisées. C'est pourquoi les autorités compétentes sont tenues de prendre toutes les mesures organisationnelles et sécuritaires nécessaires afin de prévenir tout risque de divulgation de données. Ce devoir est encore renforcé dans la commission de naturalisation par le fait que ses membres ont été asservis et sont soumis au secret de fonction.

En l'espèce, la requérante a définitivement abandonné l'envoi des documents concernés par voie électronique sur l'adresse mail privée des membres de la commission préférant ainsi, pour des raisons essentiellement pratiques, la remise des dossiers en mains propres et contre signature avec obligation de restitution une fois la procédure terminée et de destruction des dossiers.

L'Autorité est d'avis que la solution choisie est déjà appropriée, toutefois elle relève que la consultation des dossiers à l'administration communale et la mise à disposition des dossiers sur un espace informatique protégé permettent une meilleure protection de la personnalité des personnes concernées. En effet, il convient d'éviter que des données sensibles soient conservées au domicile privé des membres de la commission. Le cas échéant, ces derniers doivent prendre les mesures adéquates afin de garantir la confidentialité des dossiers de naturalisation, à savoir de les conserver dans un lieu inaccessible aux tiers. Les documents contenus dans les dossiers doivent obligatoirement être déposés dans un porte-document qui ne laisse pas apercevoir son contenu. La solution adoptée étant provisoire et devant être remplacée par l'utilisation d'un espace informatique protégé, l'Autorité émet certaines recommandations à la plateforme informatique, telles que la mise en place d'un code d'accès et d'un accès sécurisé par VPN, le contrôle des droits d'accès, la destruction des dossiers à la fin de la procédure, l'interdiction d'imprimer les documents chez soi, la consultation dans un lieu sûr, le changement de code d'accès plusieurs fois par année et, en cas de gestion externe de la plateforme, une clause de confidentialité signée avec l'entreprise.

Voir aussi «Protection des données et école» (p. 25).

Protection des données et travail

Transmission et utilisation des numéros de téléphone privés dans le cadre du travail

Un service a contacté l'Autorité afin de savoir si l'employeur est autorisé à demander à ses employés leur numéro de téléphone privé pour un usage professionnel. Un des principes de la gestion des ressources humaines est le respect de l'intégrité de l'employé. Il ressort du Code des obligations, applicable par analogie, que, dans les rapports de travail, l'employeur doit protéger et respecter la personnalité de l'employé. Il a également le devoir d'empêcher que des tiers ne portent atteinte à sa personnalité. Ainsi, l'employeur ne peut traiter des données concernant ses employés qu'avant la conclusion du contrat et pendant son exécution pour des questions visant à déterminer si les candidats sont aptes à occuper le poste en question, et pendant la durée de l'engagement pour les données relatives à l'employé et qui sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail. De l'avis de l'Autorité, le numéro de téléphone privé d'un employé fait partie des données qui sont nécessaires à l'exécution

du contrat de travail. Même si cela doit rester l'exception, il peut se présenter dans toutes activités des situations particulières qui requièrent de la part de l'employeur la possibilité de joindre ses employés durant leur temps de repos, par exemple pour remplacer un collègue ou dans des situations d'urgence. La collecte du numéro de téléphone privé par l'employeur n'est donc pas une atteinte illicite aux droits de la personnalité de l'employé. Néanmoins et pour garantir les droits de la personnalité de ses employés, il est nécessaire que l'employeur prenne des mesures d'organisation et des mesures techniques appropriées contre tout traitement non autorisé des données, portant notamment sur la conservation, l'accès et la communication des données personnelles. Ainsi, les numéros de téléphone privés doivent être conservés en lieu sécurisé et ne peuvent pas être communiqués à des tiers sans le consentement des personnes concernées.

Protection des données et assurances sociales

Communication à la commune de domicile d'un patient ne disposant pas de couverture LAMal

Un prestataire de soins a approché l'Autorité afin de savoir s'il est licite que son département des finances prenne contact avec la commune de domicile d'un patient ne disposant pas d'une couverture LAMal dans le but de procéder à son affiliation en vue de la prise en charge des frais médicaux. En effet, toute personne qui réside en Suisse doit être affiliée auprès d'un assureur-maladie de base de son choix. C'est aux cantons qu'il incombe de veiller au respect de cette obligation et, s'il y a lieu, de procéder à une affiliation d'office d'une personne.

Dans le canton de Fribourg, le contrôle incombe à la commune du domicile de la personne concernée.

L'Autorité est d'avis que la communication envisagée est conforme à la protection des données, dans la mesure où l'information est nécessaire à la commune pour accomplir ses obligations. De plus, il existe un intérêt public de la collectivité de bénéficier d'une assurance obligatoire et universelle et un intérêt privé de la personne concernée d'être au bénéfice d'une assurance qui prendra en charge ses frais médicaux. Toutefois, le prestataire de soins doit se contenter d'indiquer à la commune que la personne concernée ne dispose pas d'une couverture LAMal et de lui demander de procéder à une affiliation d'office. En aucun cas, il n'est en droit de communiquer d'autres renseignements sur le patient qui permettraient de tirer des conclusions même indirectes à son sujet (ex: éléments se rapportant à la facturation des prestations fournies, à la durée de traitement ou encore à son contenu).

Lorsque la commune de domicile n'est pas connue, le prestataire de soins peut se renseigner auprès de plusieurs communes afin de savoir si la personne concernée y est domiciliée. L'Autorité ajoute qu'en cas de factures impayées par un patient, le prestataire de soins peut être amené à engager des poursuites. Etant donné que ce type de démarche implique nécessairement la divulgation d'informations sensibles, il ne peut pas y recourir à moins d'avoir été dûment délié du secret médical par la personne elle-même ou par la Direction de la santé et des affaires sociales sur préavis du médecin cantonal. Dans ce dernier cas, la Direction doit procéder à une pesée des intérêts entre la protection des données personnelles de la personne concernée et de la communication des données nécessaires au recouvrement de la créance du prestataire de soins. L'intérêt du prestataire de soins est souvent privilégié car il permet à l'hôpital de continuer à prodiguer des soins de qualité au plus grand nombre.

Utilisation du numéro AVS en tant qu'identificateur universel

Dans le cadre de l'interfaçage de deux applications, un service de l'Etat a contacté l'Autorité afin de savoir s'il est autorisé d'utiliser le numéro AVS en tant qu'identificateur de personnes. Un identificateur constitue une séquence de caractères qui, réunissant un nombre indéterminé de données personnelles se rapportant à un individu, permet au final d'obtenir une description plus ou moins précise de la personne concernée en fonction de la quantité et de la nature des données regroupées.

Plus l'échantillon de données rassemblées est vaste, plus la description de la personne devient précise. Autrement dit, un identificateur constitue une «super-donnée» qui permet l'accès à un ensemble varié de données personnelles formant entre elles un profil de la personnalité.

A l'origine désigné spécifiquement à l'utilisation dans le cadre des assurances sociales, le numéro AVS est devenu un identificateur quasi universel utilisé par un nombre indéterminé d'organisations et qui rassemble un nombre incalculable de données sur une personne désignée. Or, l'auto-détermination informationnelle est un droit constitutionnel, garantissant à toute personne d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent. Au-delà de sa portée individuelle, ce droit est aussi une exigence d'un Etat démocratique et peut, comme tout droit fondamental, être restreint. L'usage du numéro AVS comme identificateur universel en dehors du domaine des assurances sociales présente des risques d'atteinte à la personnalité. Il provoque pour la personne concernée la perte de la maîtrise de ses données personnelles, si bien qu'elle se retrouve dans l'incapacité d'exercer ses droits (droit d'accès, droit à l'exactitude des données et droit de rectification des données erronées). L'utilisation de plus en plus répandue du numéro AVS ouvre la voie à toutes sortes d'abus et autres usages illicites en raison des différentes possibilités d'appariement (ex: chantage, usurpation d'identité, vol et revente de données, etc.). C'est pourquoi le législateur fédéral a fixé les conditions d'usage du numéro AVS en tant que numéro de sécurité sociale, ainsi que dans les autres domaines qui lui sont étrangers (cf. la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'assurance-vieillesse et survivants; LAVS).

Toutefois, on relève que même lorsqu'il est prévu au moyen d'une base légale, l'utilisation du numéro AVS par les différentes administrations dans des domaines autres que celui des assurances sociales n'en demeure pas moins risquée. Selon le PFPDT, l'extension du champ d'application de ce numéro d'assuré pour en faire un numéro universel comporte des risques importants touchant la sphère privée des citoyens en raison des connexions indésirables par comparaison des différentes bases de données. Pour cette raison, il recommande la création d'identificateurs sectoriels spécifiques aux tâches qui présentent entre elles un lien matériel, plutôt que de recourir au numéro AVS dans des domaines qui ne lui sont en rien liés. En l'espèce, le législateur cantonal n'a adopté aucune base légale qui permettrait de recourir au numéro AVS pour procéder à l'interfaçage de deux applications. Dès lors, son utilisation est interdite par le droit fédéral.

Protection des données et religion

Voir sous II.C.1 (p. 14) et III.B. 1.1 (p. 19)

Protection des données et santé

Dossier de santé informatisé du détenu

Le projet d'informatiser le dossier de santé du détenu a pour objectif de permettre aux institutions de disposer en permanence d'un dossier de santé d'un détenu, complet et à jour, ainsi que de le partager et d'y accéder en tout temps à distance. La solution informatique choisie est un logiciel d'une entreprise externe qui héberge les données et qui offre un support 7j/7 et 24h/24. Une séance a été organisée entre le SITel et l'Autorité pour discuter du projet. Il ressort de la discussion que le niveau d'authentification est faible, surtout dans la mesure où des données médicales à savoir des données sensibles sont traitées, que la clé de cryptage est détenue par le mandataire alors qu'elle devrait l'être par le mandant,

qu'une formation du personnel de la prison à l'utilisation de ce logiciel devra être effectuée et que la question de la sécurité des données doit être vérifiée de sorte que le concept de sécurité y relatif soit transmis à l'Autorité. Concernant la société hébergeuse, cette dernière a déjà fait l'objet d'un audit qui est confidentiel. On y relève que le dossier médical et le dossier psychiatrique ne sont pas liés et que les factures des médecins externes sont directement adressées à la prison et ne contiennent pas d'information sur le dossier médical. S'agissant de la conservation du dossier médical informatisé du détenu, la question n'est pas encore réglée. Proposition est faite de le détruire à la mort du détenu. A la réception du concept de sécurité et du contrat, l'Autorité pourra analyser le projet plus en détail.

Protection des données et données fiscales

Etendue du devoir de collaboration du contribuable à l'égard du Service cantonal des contributions
Un privé a écrit à l'Autorité afin de savoir si le SCC est en droit d'exiger, dans le cadre d'une procédure de réclamation en cours, la production de la liste de ses clients relatifs à l'exercice fiscal écoulé afin de déterminer si l'activité accessoire de ce dernier doit être considérée sous l'angle fiscal comme une activité lucrative ou comme un hobby. En matière de droit fiscal, les règles dérogent à la Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD), qui ne s'applique que de manière subsidiaire. Pour déterminer si une activité accessoire doit être considérée comme une activité lucrative indépendante ou un hobby, le SCC se base sur un faisceau d'indices. Dans ce cadre, il est autorisé à entreprendre les vérifications nécessaires sur le caractère complet et exact des éléments figurant dans la déclaration fiscale du contribuable et peut, le cas échéant, lui demander des renseignements supplémentaires, dans les limites du secret professionnel légalement protégé conformément à son devoir de collaborer.

Selon la jurisprudence fédérale, le contribuable doit remettre à l'autorité fiscale qui en fait la demande et conformément à son devoir de collaboration la liste des noms, prénoms et adresses de ses créanciers. Le pouvoir d'investigation de l'autorité fiscale est extrêmement large; elle doit pouvoir accéder à tous les écrits susceptibles de fournir des informations pertinentes pour la taxation. Toutefois, elle demeure soumise, dans l'exécution de ses tâches, au principe de proportionnalité. En l'espèce, l'Autorité considère que, si l'information requise n'est pas de nature à trancher à elle seule la question de l'activité accessoire indépendante ou du hobby, elle constitue toutefois certainement un des éléments du faisceau d'indices sur la base duquel le litige doit être résolu. Cette information permet en effet de savoir si la clientèle constituée se compose d'un cercle restreint de proches ou si elle s'étend à un nombre indéterminé de consommateurs. En outre, les données personnelles échangées dans le cadre de la procédure de taxation sont soumises au secret fiscal, lequel offre une protection plus étendue que celle du secret de fonction. La demande formulée par le SCC ne viole donc pas la législation sur la protection des données.

Voir également sous «communication de données par un service à un autre», p. 20.

Protection des données et école

Traitemennt des données des personnes en formation se trouvant en difficultés

Au sein d'une école professionnelle, les données personnelles relatives à des personnes en formation qui se trouvent en difficultés doivent être traitées en préservant le plus possible les droits de la personnalité des personnes concernées, ce d'autant plus que certaines de ces données sont sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD. Dans le cas où la réussite de la formation d'une personne paraît compromise, les prestataires de la formation peuvent s'échanger les informations nécessaires après avoir consulté la personne concernée et, le cas échéant, son représentant légal. Tout échange d'informations doit

cependant respecter plusieurs règles, à savoir limiter l'échange aux informations qui ont un lien avec la formation (ex: prestations insuffisantes, comportement inadapté ou absentéisme exagéré et non fondé) et aux éléments extérieurs à la formation mais qui sont susceptibles d'avoir un impact sur celle-ci (ex: contexte familial difficile ou addiction à l'alcool ou aux drogues, automutilation, tentatives de suicide). Cependant, si ces informations sont sensibles, le traitement de ces dernières nécessite de prendre toutes les précautions afin de protéger les droits de la personnalité de l'intéressée. Ensuite, il faut définir le cercle des personnes autorisées à recevoir et à communiquer des données sur la personne concernée. Outre la personne concernée, ce cercle inclut le maître d'apprentissage, le personnel enseignant directement en contact avec elle, ainsi que, éventuellement, le médiateur scolaire. Les représentants légaux peuvent aussi être inclus sauf si la personne concernée s'y oppose. La question de l'intégration des parents est analysée au cas par cas. Enfin, avant toute communication, la personne concernée doit être consultée et associée au processus d'échange d'informations. Sa détermination vaut préavis. Même si elle n'est pas majeure, la personne concernée a droit à l'autodétermination informationnelle. En cas de refus de sa part de communiquer ses données à des tiers, y compris ses parents, sa décision doit être respectée.

Enfin, le cas d'une communication justifiée par la sauvegarde d'intérêts privés ou publics prépondérants est réservé, par exemple dans une situation où l'intégrité physique ou psychique de l'intéressée est mise en danger. Dans ce contexte, une communication est nécessaire, même si elle ne satisfait pas aux conditions précitées. Dans chaque cas traitant de données sensibles, il convient de procéder à une pesée des intérêts en présence entre la divulgation de l'information concernée et le maintien du secret.

Publication d'une liste d'élèves dans le bulletin communal

La Préposée à la protection des données a été abordée dans le cadre de la publication d'une liste d'élèves dans le bulletin communal. Publier une telle liste dans le bulletin communal constitue une communication systématique qui nécessite une base légale n'existant pas dans le cas d'espèce.

Protection des données et appariement

Mise en œuvre de la Loi fédérale sur les résidences secondaires

Suite à l'acceptation de l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », une nouvelle disposition constitutionnelle a été introduite, plafonnant ainsi le pourcentage de résidences secondaires à 20% au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Cette dernière est concrétisée par la Loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS), dont la mise en œuvre incombe en premier lieu aux cantons et aux communes. C'est dans ce cadre que l'Autorité a été approchée par le service responsable, qui propose un projet d'ordonnance d'application de la LRS au niveau cantonal. Cela consiste à mettre en place un système d'informations permettant d'assurer notamment la transmission des données sur le séjour et les déplacements de logement des personnes dont le domicile est situé dans une commune qui compte un taux de résidences secondaires de plus de 20%. Ce système d'informations rassemble les données relatives à plusieurs registres, notamment celles du registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL), du registre des habitants (RdH) et du registre foncier (RF), afin de déterminer la proportion

de résidences secondaires de chaque commune. La Préposée à la protection des données a analysé ce projet et a fait part de ses remarques. En principe, la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres ne permet pas d'utiliser les données récoltées autrement qu'à des fins statistiques. Or, la législation relative aux résidences secondaires constitue une exception puisqu'elle permet d'utiliser les données du RdH à d'autres fins. Il va de soi qu'en tant qu'exception, elle doit faire l'objet d'une interprétation stricte qui ne va pas au-delà du cadre légal établi.

Droit d'accès

Droit d'accès à des données de police

L'Autorité est souvent sollicitée sur le droit d'accès à des données de police. En effet, certains citoyens se sont vu restreindre l'accès aux données les concernant contenues dans le protocole d'intervention ou dans le journal de police, dans la mesure où ces derniers sont réservés à l'usage interne du service et ne peuvent dès lors être communiqués. Toutefois, il ressort de la jurisprudence actuelle que le principe de proportionnalité commande, plutôt que de refuser tout accès au dossier, d'autoriser l'accès limité aux pièces dont la consultation ne compromettait pas les intérêts en cause. Ainsi, l'Autorité est d'avis que les requérants disposent du droit de consulter le protocole d'intervention ou le journal de police, dans la mesure où des données les concernant y sont traitées. Mais par souci de proportionnalité et de protection de la sphère privée des tiers, le caviardage, l'anonymisation, voire des suppressions partielles doivent être effectuées au préalable par la Police cantonale.

Divers

Publication de photos sur le site Internet d'une association

Fréquemment, l'Autorité reçoit des demandes de personnes privées, par exemple au sujet de la publication de photos sur le site Internet d'une association. Dans ces cas, l'Autorité n'étant matériellement pas compétente dans la mesure où cela est du ressort du PFPDT, sa réponse est donnée en règle générale à titre indicatif. Dans le cas d'espèce, il s'agit de savoir quelles sont les règles générales applicables à la publication de photographies d'individus sur le site Internet d'une association. Toute personne est titulaire du droit à l'image qui lui permet de s'opposer à la fixation et à la diffusion de son image ou de soumettre son utilisation à des conditions. Il est donc essentiel d'informer préalablement la personne concernée et d'obtenir son consentement exprès avant de publier la photo. Le consentement est révocable en tout temps, ce qui entraîne l'obligation d'annuler la publication, pour autant que ce soit encore possible. En cas de «photo-portrait», la personne concernée doit donner son consentement exprès, après examen de la photo. Pour les photos où la personne ne se démarque pas en particulier (par exemple photo de groupe), une information générale suffit. La personne peut cependant demander à consulter la photo et s'opposer à sa publication. Si la photo a pour sujet des mineurs ou des personnes incapables de discernement, le consentement des représentants légaux est obligatoire.

«Transparence du financement de la politique»

L'initiative «Transparence du financement de la politique» prévoit la publication de l'identité des personnes morales participant au financement politique, ainsi que des personnes physiques à partir d'une contribution de CHF 5'000.-- par année civile. Un député a abordé l'Autorité afin de savoir si cette initiative est conforme à la protection des données. Après analyse, il apparaît que l'initiative ne contient pas d'élément non conforme aux règles en matière de protection des données personnelles. De manière générale, le fait que les opinions politiques soient des données sensibles n'empêche pas l'adoption d'une telle initiative. En revanche, il conviendra d'être particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre du texte constitutionnel en cas d'acceptation. On veillera notamment à ce que les donateurs potentiels soient renseignés préalablement et de manière claire et univoque sur le fait que leur identité peut être révélée publiquement et à quelles conditions. L'information devrait figurer de manière lisible dans tous les matériels mis à disposition des partis politiques. Une attention particulière doit être portée sur la manière dont l'identité des donateurs est révélée. Il est fortement recommandé d'éviter une publication sur Internet. L'Autorité recommande que les listes de donateurs soient déposées auprès d'un organe public où elles peuvent être consultées gratuitement. La période de consultation doit être limitée dans le temps et les listes détruites ensuite. Cela se justifie notamment par le fait que les opinions politiques sont susceptibles d'évoluer avec le temps et qu'au regard du principe d'exactitude, les données doivent être exactes et mises à jour. En outre, l'Autorité s'étonne que la limite de contribution de CHF 5'000.--/an permettant de ne pas publier l'identité des personnes physiques ne soit pas également appliquée aux personnes morales. Un contrôle au hasard pouvant entraîner une sanction en cas d'abus serait une solution plus en conformité avec le principe de proportionnalité. En cas d'acceptation de l'initiative, toutes les mesures d'organisation et les mesures techniques devront être prises afin de garantir la fiabilité des données collectées, leur protection et l'exercice des droits des personnes concernées (notamment droit d'accès, droit de rectification, indication des coordonnées du maître du fichier).

1.2 Contrôles

D'entente avec la Commission, la Préposée à la protection des données a procédé à un contrôle de grande envergure en matière de protection des données. Il s'agissait en l'occurrence de contrôler un établissement autonome de droit public dans le domaine des assurances sociales, doté de sa propre personnalité juridique. Le contrôle s'est déroulé sur plusieurs jours, dans les secteurs de la direction, des services généraux, des demandes, de la facturation et du service informatique. A nouveau le contrôle a été confié à une société externe mais la Préposée à la protection des données a été présente jusqu'à la fin du contrôle.

Il a été démontré que l'ensemble des collaborateurs sont sensibilisés aux questions du droit de la protection des données. Il convient de relever la bonne coopération des responsables et des collaborateurs de l'établissement. Le contrôle n'a pas pu être achevé à la fin de l'année, et la mise en œuvre des recommandations sera vérifiée au moyen de contrôles subséquents.

En outre, le suivi des contrôles de l'année 2015 a été poursuivi auprès des organes contrôlés, notamment en leur sollicitant des prises de positions relatives aux mesures engagées. En ce qui concerne le suivi des contrôles antérieurs à 2015, il n'a malheureusement pas pu se faire par manque de temps. Ce suivi devra se poursuivre et aboutir dans les meilleurs délais.

Faute de ressources, la Préposée à la protection des données a renoncé à effectuer un contrôle sur un organe public en tant qu'utilisateur du Système d'information Schengen dans le cadre des obligations européennes et fédérales (art. 54 de l'Ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système d'information Schengen, N-SIS et sur le bureau SIRENE, ordonnance N-SIS).

1.3. FRI-PERS et vidéosurveillance

FRI-PERS

L'État de Fribourg exploite une plateforme centrale, FRI-PERS, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départs ou d'arrivées, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, de donner un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme cantonale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité. Au cours de l'année sous revue, il s'est avéré une nouvelle fois que les services et organes publics déposent de plus en plus de demandes visant à élargir l'accès à d'autres données et catégories de données. Néanmoins, de telles demandes ne se justifient pas toujours. La présence de données personnelles et le fait qu'on puisse peut-être en avoir besoin ne justifient pas encore l'autorisation à l'accès. Au contraire, la demande d'accès à certaines données et/ou catégories de données doit se fonder notamment sur les besoins du service et sur le principe de la proportionnalité.

Dans le cadre de la révision du formulaire et de la mise en œuvre de diverses demandes, plusieurs entretiens ont eu lieu avec les personnes responsables du SPoMi, du SITel ainsi que, de temps à autre, avec des responsables d'organes publics qui ont demandé un accès systématique aux données de la plateforme. Ces entretiens ont servi à clarifier les bases légales respectives et les besoins réels d'un accès.

Extension de l'accès

Dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches, notamment en matière pénale, de conciliation, de privation de liberté à des fins d'assistance, d'exercice des droits politiques, de légalisation des signatures, les Préfectures ont obtenu un accès aux données de la plateforme informatique cantonale FRI-PERS limité aux données des habitants du district concerné. Cependant, depuis la mise en œuvre de la législation relative aux résidences secondaires, les Préfectures ont requis une extension de leur accès aux données FRI-PERS ainsi qu'à l'historique des données portant sur tout le territoire du canton de Fribourg. En effet, les données d'arrivée et de départ lors des deux dernières années des habitants de tout le canton sont nécessaires afin de définir si elles concernent une résidence secondaire ou occupée. Après discussion, il ressort que les Préfectures ont besoin uniquement de l'accès aux données administratives des habitants de tout le canton complétées par la date d'arrivée et de déménagement ainsi que l'accès à l'historique des deux dernières années. La Préposée à la protection des données a, d'une part, confirmé l'accès octroyé aux données des habitants du district concerné aux collaborateurs des Préfectures qui en ont besoin, et d'autre part, émis un préavis favorable à l'accès aux données administratives portant sur tout le territoire du canton de Fribourg complétées par la date d'arrivée et de déménagement ainsi qu'à l'historique des données des deux dernières années mais octroyé uniquement à 3 collaborateurs par Préfecture qui traitent des dossiers relatifs aux résidences secondaires et aux dénonciations en matière pénale et d'absence scolaire. La DSJ a entièrement suivi notre préavis.

Dans deux cas, la Commission a émis des recommandations (voir sous II.C.).

Vidéosurveillance

La Préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de vidéosurveillance de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 de la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; LVid).

Les demandes de particuliers à propos de la vidéosurveillance ont fortement augmenté. Nombre d'entre eux s'inquiètent au sujet des multiples vidéosurveillances, que ce soit sur le domaine privé avec ou sans prise de vue du domaine public, ou que ce soit dans des locaux privés ou sur des terrasses. La vidéosurveillance par des particuliers et sans champ de vision sur le domaine public relève de la loi fédérale sur la protection des données et par conséquent, entre dans le domaine de compétence du PFPDT.

La collaboration avec les préfets est bonne. Ceux-ci suivent généralement nos prises de position. Actuellement deux recours sont en suspens devant le TC, contre une décision de refus de la préfecture; l'un émane d'une commune et l'autre d'un particulier. Le 30 décembre 2015, le TC a rejeté le recours d'un particulier contre la décision du préfet qui avait refusé l'installation d'une vidéosurveillance et ordonné l'enlèvement des caméras déjà installées.

La liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures, conformément à ce que prévoit l'art. 9 de l'Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance (OVid).

Caméras de vidéosurveillance soumises ou non à la LVid

Un établissement médico-social (EMS) a déposé une demande d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement ainsi qu'une annonce de vidéosurveillance sans enregistrement auprès du lieutenant de préfet de la Sarine. Au vu de la complexité de la demande, une vision locale a permis de déterminer quelles caméras filment le domaine public et sont ainsi soumises à la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid) et lesquelles d'entre elles enregistrent les images. En outre, il a également fallu définir les buts de cette vidéosurveillance. Il ressort de l'analyse que les caméras enregistrant des images de l'entrée principale et du parking extérieur principal filment le domaine public et sont soumises à la LVid, puisque c'est un immeuble ouvert au public et affecté à l'administration publique. Alors que les caméras permettant de visionner en temps réel (sans enregistrement) les couloirs des deux nouvelles unités de soins (gériatrie et psychogériatrie) ainsi que le jardin thérapeutique ne sont pas soumises à la LVid mais à la LPrD ainsi qu'aux règles spécifiques du Code civil du 10 décembre 1907 (CC) traitant de la protection de l'adulte. Dans le cas d'espèce, l'installation de vidéosurveillance poursuit deux buts: d'une part, la surveillance de la réception principale et du parking extérieur afin d'éviter les atteintes aux biens (vols, déprédations) et, d'autre part, la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué. La surveillance doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire. Ainsi, l'Autorité a rendu un préavis favorable concernant les caméras filmant le domaine public sous réserve de certaines conditions telles que, par exemple, l'installation d'un système de floutage des images, le visionnement des enregistrements uniquement en cas de délits avérés, le champ de prise de vue des caméras qui ne doit pas être dirigé contre des immeubles, maisons privées ou arrêt de bus et le bref délai de conservation des enregistrements. La Préfecture de la Sarine a entièrement suivi notre préavis.

Transmission d'enregistrements vidéo d'une station-service à la Police

Suite à l'oubli d'un conducteur de payer son essence (environ CHF 10.--), la station-service a dénoncé le cas à la Police cantonale en lui transmettant les enregistrements vidéo. Un agent de police a contacté le concierge de la résidence du conducteur afin d'obtenir le numéro de téléphone de ce dernier. La personne concernée a alors abordé l'Autorité afin de savoir si la durée de conservation des enregistrements de vidéosurveillance de la station-service, la méthode de dénonciation à la Police cantonale et le rôle joué par cette dernière sont conformes à la protection des données. L'Autorité relève que l'utilisation par des particuliers de caméras vidéo à des fins de protection contre les atteintes aux biens et aux personnes tombe sous la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD), lorsque la personne est identifiée ou identifiable. Ainsi, l'Autorité n'est pas compétente pour traiter de ce point. Cependant, il ressort des recommandations du PFPDT que les données personnelles enregistrées ne doivent pas être divulguées, sauf à des fins de dénonciation aux autorités de poursuites pénales et doivent être effacées dans un délai particulièrement bref. S'agissant de la dénonciation de la station-service, cette dernière a agi en conformité avec la législation. En effet, ne disposant pas des pouvoirs de police, elle n'a d'autres moyens que de faire appel aux autorités compétentes pour identifier l'auteur, à moins que le client soit un habitué et que la station lui communique personnellement son oubli lors de l'une de ses prochaines visites. Une fois le numéro d'immatriculation relevé sur les enregistrements vidéo, la Police cantonale est en droit de rechercher l'identité du conducteur. Toutefois, l'Autorité est d'avis que, sous l'angle de la proportionnalité et compte tenu du faible montant en jeu, il n'était pas objectivement nécessaire que la Police cantonale s'adresse au concierge pour lui demander la communication du numéro du conducteur. En effet, d'autres moyens plus respectueux des droits de sa personnalité auraient permis de parvenir au même résultat.

1.4. ReFi – registre des fichiers¹³

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il révèle quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité¹⁴.

Après la mise à jour de l'application informatique intervenue en 2015 et 2016, il était devenu impératif de mettre à jour la documentation à l'attention des différentes catégories d'utilisateurs (organes publics, internautes et administrateurs) et de procéder à diverses mesures de sensibilisation. D'abord, les personnes de contact ont été informées, et tous les organes publics ont reçu une invitation écrite à vérifier et/ou à réaliser leurs déclarations de fichiers. D'autre part, trois séances d'information ont été organisées à l'intention des communes (deux en français et une en allemand). Un groupe de travail composé de représentantes et représentants d'une préfecture, des communes, du Service des communes ainsi que de l'Autorité est en train de déterminer les fichiers existants dans une commune et de mettre au point des annonces-types. Le résultat des travaux de ce groupe sera disponible au début de l'année.

¹³ http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/registre_des_fichiers/introduction.htm

¹⁴ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

1.5. Echanges

En sus des rencontres entre collègues dans le cadre de privatum et du Groupe des Préposés latins, l'échange est important aussi avec la vingtaine de personnes dites «personnes de contact en matière de protection des données» des directions et établissements, qui ont aussi été invitées par la Préposée à la protection des données pendant l'année sous revue pour des échanges d'informations et de points de vue. Des informations leur sont fournies de manière ponctuelle sur différents thèmes (p. ex. newsletter, manifestations).

2. Statistiques

Protection des données en général

Durant la période considérée, 285 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes FRI-PERS et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 68 sont pendants au 1^{er} janvier 2017. 122 conseils et renseignements, 43 avis, 30 examens de dispositions législatives, 12 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 1 recommandation, 5 contrôles et inspection ou suivis de contrôle, 10 présentations, 29 participations à des séances et autres manifestations et 33 demandes diverses. 124 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 39 des communes et paroisses, 72 d'autres organismes publics (cantons, autorités de protection des données), 43 des particuliers ou des institutions privées et 7 des médias. Pour les dossiers pendants des années précédentes, 47 dossiers ont été réglés. De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

FRI-PERS

Au 31 décembre 2016, 18 dossiers ont été ouverts. 14 demandes ont été soumises à la Préposée à la protection des données pour préavis: 6 demandes d'accès, 4 demandes d'extension de l'accès, 4 demandes d'interfaçage par webservices (avec ou sans réception d'événements). De ces requêtes, 8 demandes sont toujours en traitement, nécessitant des renseignements supplémentaires, et 6 ont obtenu un préavis positif. La Commission a également émis des recommandations dans deux cas (voir ci-dessus II. C.) et a fait un recours qui est devenu sans objet suite à la nouvelle décision de la DSJ. De plus, notre Autorité a été invitée à réexaminer une décision de la DSJ. La collaboration avec la DSJ est bonne, de sorte que cette dernière a suivi les préavis de l'Autorité, pratiquement dans tous les cas. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme FRI-PERS, et les requêtes deviennent de plus en plus complexes (pointues). Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

Vidéosurveillance

Durant l'année 2016, la Préposée à la protection des données a reçu 13 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis et 1 annonce d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement et a dû se déterminer à 3 reprises dans des procédures de recours. De ces requêtes, 8 préavis positifs ont été émis, 1 préavis défavorable, 3 n'ont pas abouti car la LVid n'était pas applicable, alors que les 2 dernières sont encore en cours de traitement. Tous les préavis positifs étaient assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 4 demandes émanaient des services de l'Etat ou de communes et 10 de privés. Conformément à ce que prévoit l'art. 9 Ovid, la liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures.

De ces statistiques, l'Autorité peut constater le peu de demandes adressées aux préfectures et s'en étonner, d'autant plus que la vidéosurveillance a fait plusieurs fois parler d'elle dans les médias. L'Autorité a notamment été contactée à plusieurs reprises à ce sujet durant cette année 2016. En outre, l'Autorité relève que les demandes sont toujours plus complexes. En effet, des requêtes de caméra mobile ou d'enregistrements de domaines publics communs sont en augmentation. Ainsi, après l'analyse juridique, des tests et des visions locales doivent être effectués avant toute autorisation.

IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

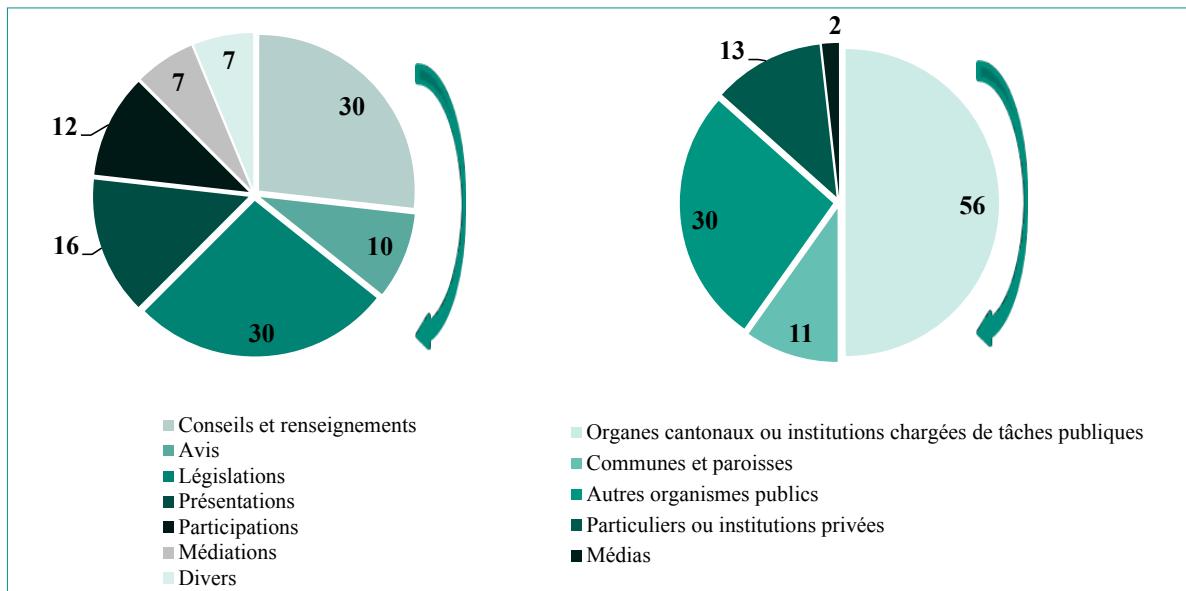
La bonne collaboration entre les deux Préposées s'est poursuivie en 2016. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux Préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les Préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

V. Remarques finales

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les Préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

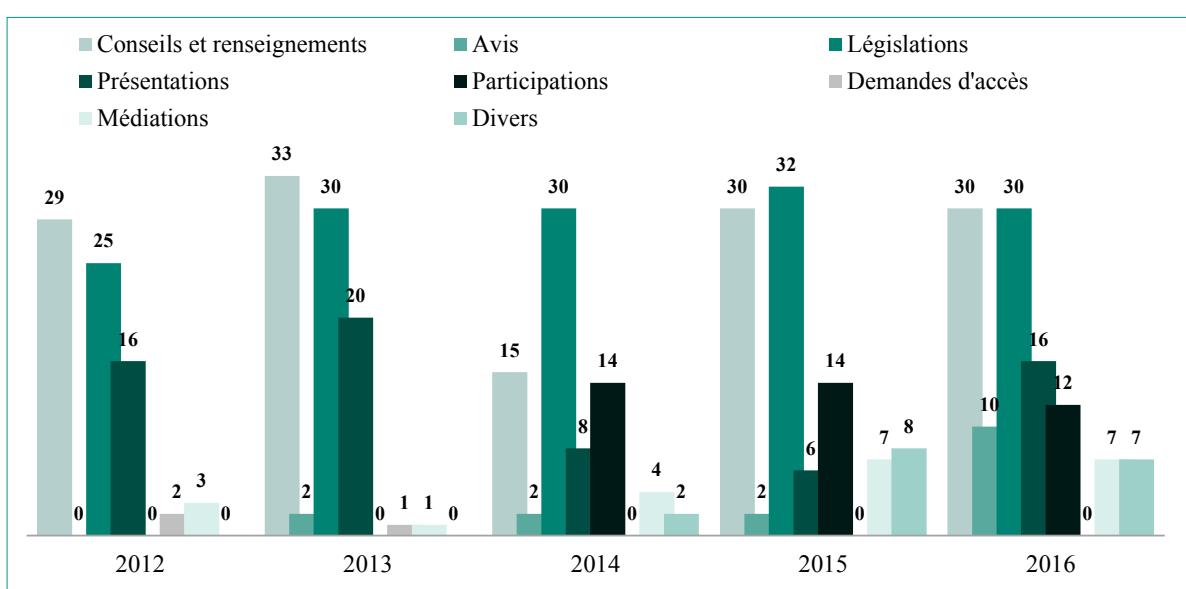
Statistiques de la transparence

Demandes / interventions en 2016

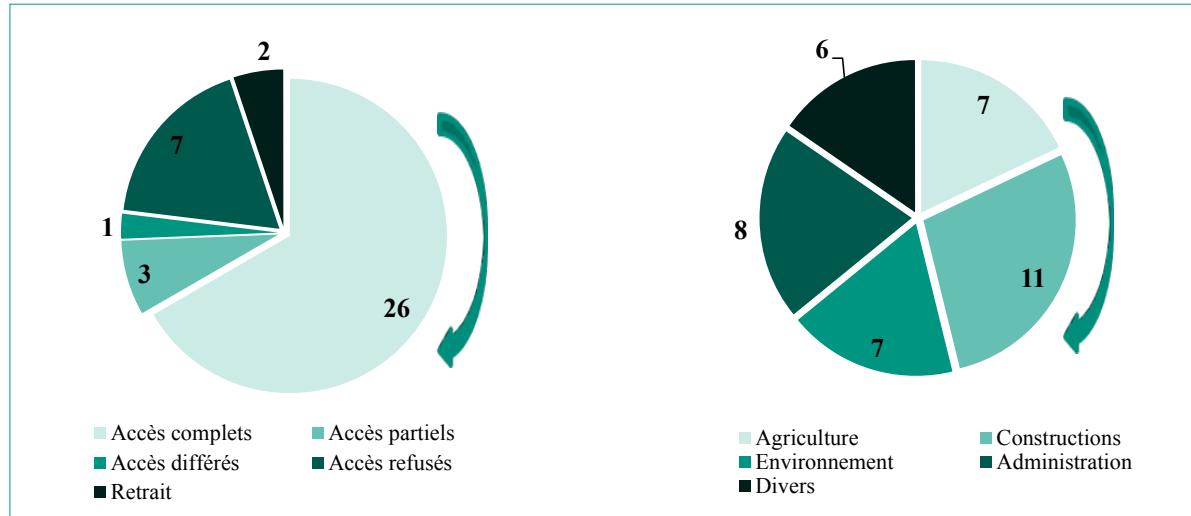


- Les «conseils et renseignements» sont donnés par la Préposée à la transparence.
- Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les «stagiaires 3+1».
- La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- Parmi les 112 dossiers ouverts en 2016, 52 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 30 consultations.

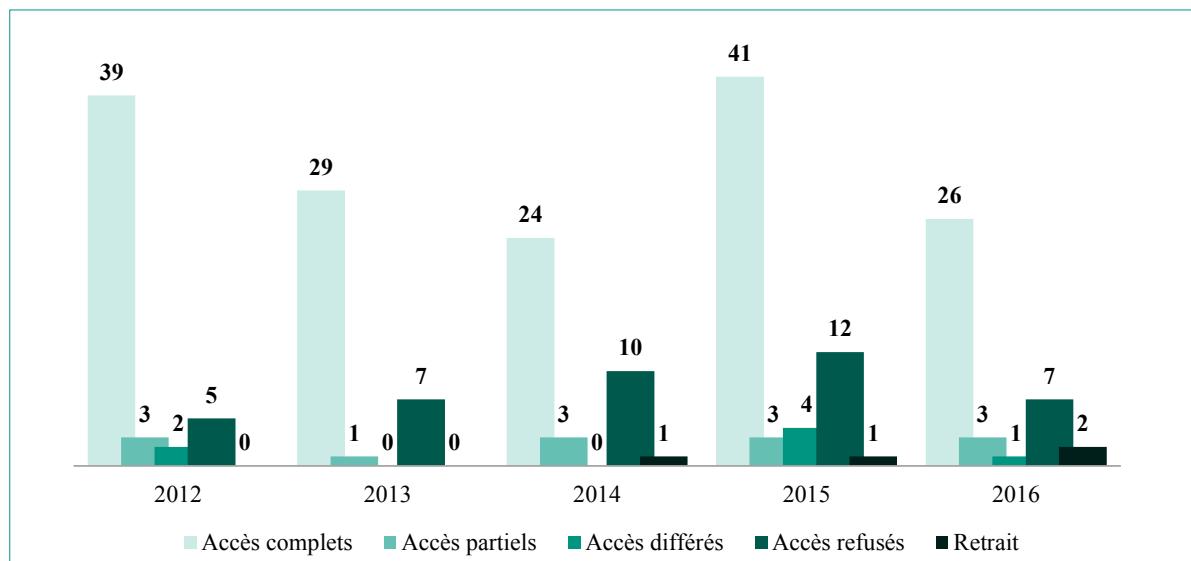
Comparatif



Evaluation du droit d'accès en 2016

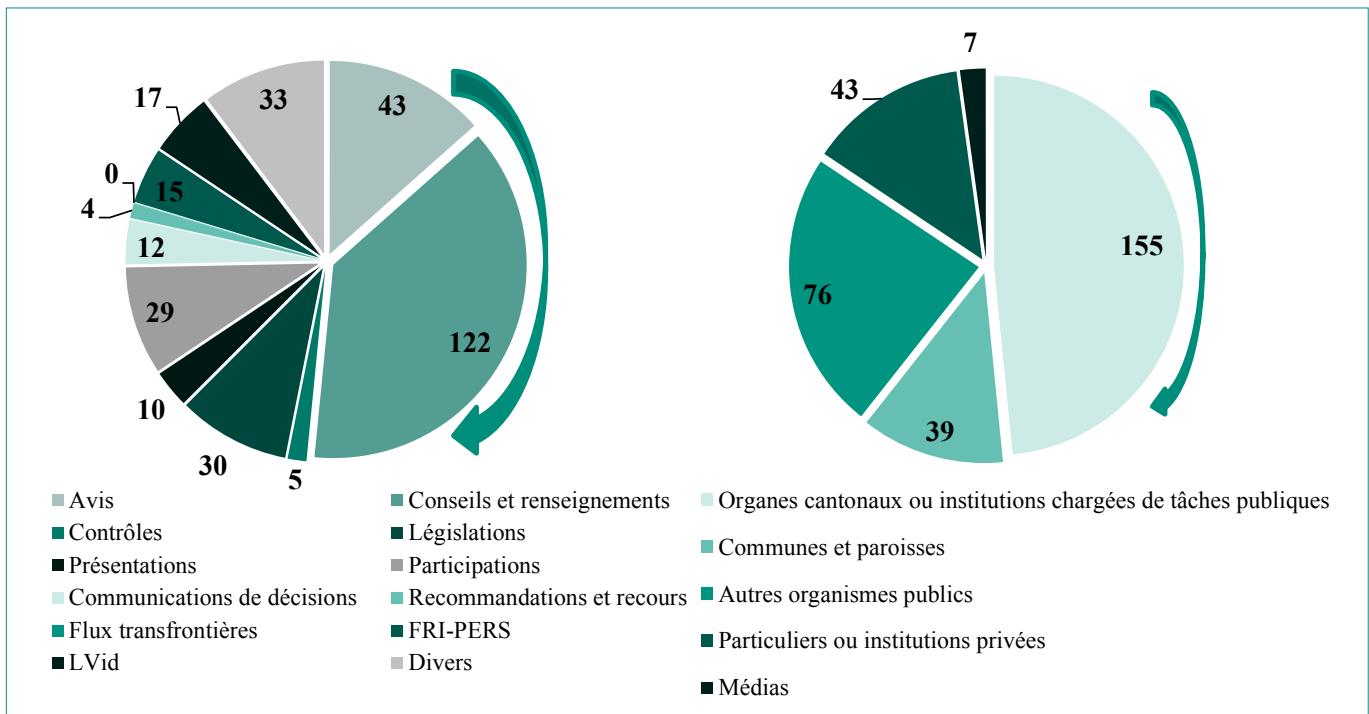


Comparatif



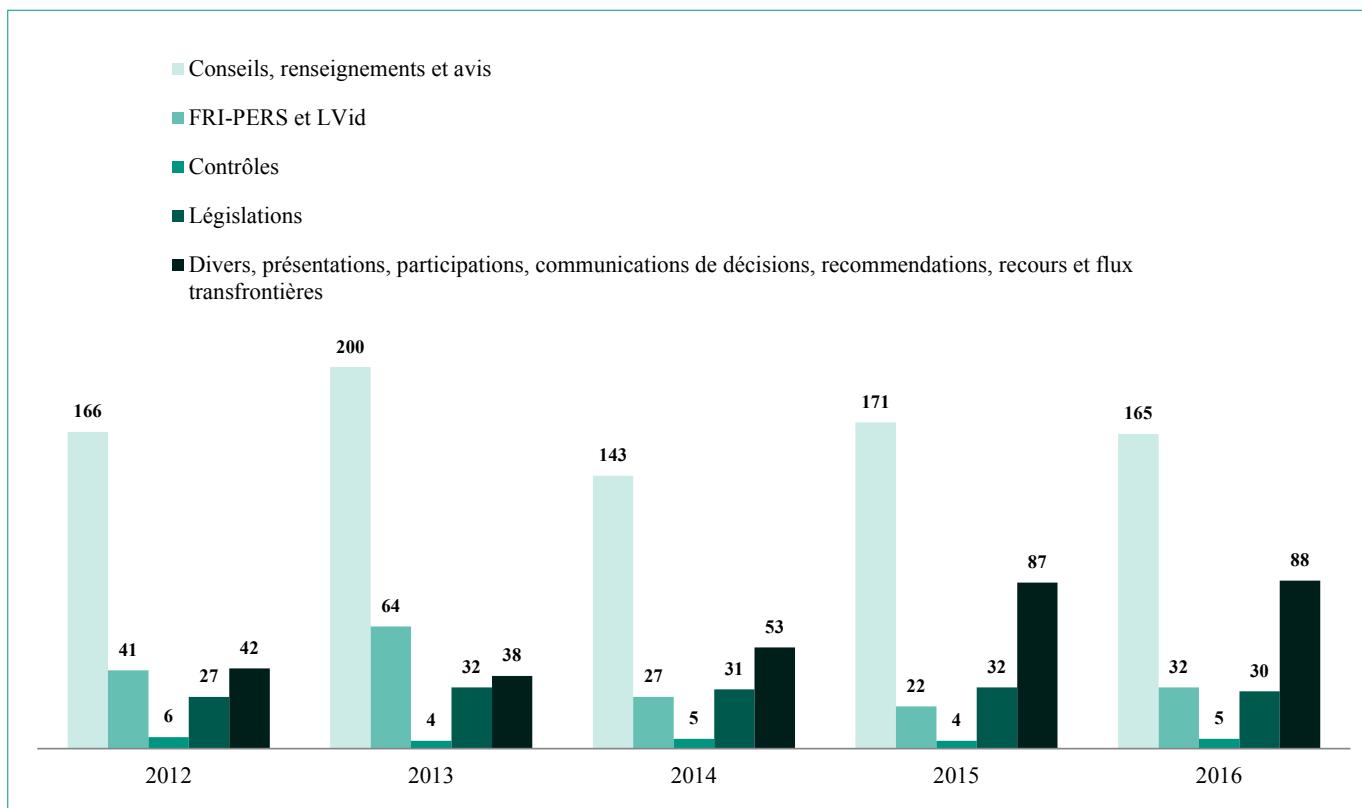
Statistiques de la protection des données, FRI-PERS et LVid

Demandes / interventions en 2016



- Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- Les «avis» sont rendus par la Préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la Préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la Préposée ainsi que leurs suivis.
- Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- Parmi les 320 dossiers ouverts en 2016, 50 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 30 consultations.

Comparatif



Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours*	Flux transfrontières	FRI-PERS**	LVid**	Divers	Total
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

* dont 2 recommandations et 1 recours FRI-PERS

** dont 14 préavis FRI-PERS et 13 préavis LVid

Tätigkeitsbericht 2016

vom 1. Januar bis
31. Dezember 2016

,

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB



Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg
T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

Mai 2017

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

**AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz für das Jahr 2016 zu unterbreiten. Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I) gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Darauf folgen einige Bemerkungen zur Koordination der beiden Tätigkeitsfelder (IV) und anschliessend noch einige Schlussbemerkungen (V).

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2017

Der Präsident
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

A. Zunzer Raemy

Die Datenschutz-
beauftragte

A. Reichmuth Pfammatter

Inhalt

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	6
<hr/>	
I. AUFGABEN UND ORGANISATION DER BEHÖRDE	7
<hr/>	
A. Allgemeines	7
B. Überkantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Öffentlichkeitsarbeit	10
<hr/>	
II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	11
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Im Allgemeinen	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	14
B. Öffentlichkeit und Transparenz	14
1. Evaluierung des Zugangsrechts	14
C. Datenschutz	14
1. Verfügungen und Beschwerden	14
<hr/>	
III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER BEIDEN BEAUFTRAGTEN	16
<hr/>	
A. Bereich Transparenz	16
1. Schwerpunkte	16
1.1 Schlichtungen	16
1.2 Anfragen	17
1.3 Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention	18
2. Statistiken	19
B. Bereich Datenschutz	19
1. Schwerpunkte	19
1.1 Anfragen	19
1.2 Kontrollen	28
1.3 FRI-PERS und Videoüberwachung	29
1.4 ReFi – Register der Datensammlungen	31
1.5 Austausch	32
2. Statistiken	32
<hr/>	
IV. KOORDINATION ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT/TRANSPARENZ UND DATENSCHUTZ	34
<hr/>	
V. SCHLUSSBEMERKUNGEN	34
<hr/>	
ANHANG: Statistiken	35-38
<hr/>	

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

ABBA	Amt für Ausbildungsbeiträge
AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
AMICUS	Datenbank zur Registrierung von Hunden in der Schweiz
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EWR	Einwohnerregister
FRIAC	Freiburger Informatikapplikation zur elektronischen Baubewilligungsverwaltung
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
GB	Grundbuch
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
GWR	Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister
HES-SO//FR	Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
ITMV	Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung
KAM	Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KG	Kantonsgericht
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
KUB	Kantons- und Universitätsbibliothek
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Primeo	Webapplikation zur Verwaltung der Primarschulen
PRG	Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
ReFi	Register der Datensammlungen
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VPN	Virtual private network (virtuelles privates Netzwerk)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Allgemeines

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz.

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%) zusammen. Für die ÖDSB sind außerdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren. Die Behörde weist darauf hin, dass es für sie nicht einfach ist, ihre Datenschutz- und Informatiksicherheitsaufgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln in befriedigender Weise zu erfüllen. Mit der Entwicklung neuer Technologien und immer komplexeren IT-Projekten braucht es zusätzliche Ressourcen.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40b des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹ sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- › Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher,
- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten,
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassenstwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen,
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest,
- › sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde.

2016 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Präsident des Bezirksgerichts Saane, präsidiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Christiana Fountoulakis*, ordentliche Professorin für Privatrecht an der Universität Freiburg (im Mutterschaftsurlaub), *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin, *André Marmy*, Arzt, und *Annelise Meyer-Glauser*, Alt-Gemeinderätin.

¹ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/47

² http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/46

Die Kommission hielt im Jahr 2016 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 120 Stunden aus.

Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der *Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz* besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- › die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren,
- › die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten,
- › die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr oder ihm durch dieses Gesetz übertragen werden,
- › die Arbeiten auszuführen, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden,
- › das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen,
- › der Kommission über ihre oder seine Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- › Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen,
- › sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben,
- › sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte,
- › sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- › sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist,
- › sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- › sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- › FRI-PERS-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)³,
- › VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)⁴.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre⁵) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei

³ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/234

⁴ <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/1162>

⁵ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oefentlichkeitsprinzip/publikationen/taetigkeitsberichte.htm>

denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

B. Überkantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Treffen der *préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und vertieft Erfahrungen austauschen.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip, an der auch die zuständigen Mitarbeiter des EDÖB sowie interessierte Beauftragte teilnehmen, rund zwei Mal pro Jahr. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2016 zwei Mal vom EDÖB einberufen⁶. Thema der Sitzungen waren unter anderem die neuesten Entwicklungen der Europäischen Gesetzgebung sowie die Schaffung eines gemeinsamen Leitfadens für die Kontrolle der Logfiles des Schengener Informationssystems SIS. Daneben nahm die Datenschutzbeauftragte an mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe Datenschutz der Konferenz der Kantonsregierungen teil (KdK); es ging dabei um die Revisions- und Umsetzungsarbeiten im Bereich Datenschutz, welche für die Kantone im Rahmen des Nachvollzugs der europäischen Rechtsakte anstehen.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**⁷. Die Behörde konnte auch 2016 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen oder zumindest Standpunkte zu beziehen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Appenzell statt; Schwerpunktthema der Konferenz war die Zusammenarbeit der öffentlichen Organe im Informatikbereich. Die Generalversammlung im Herbst fand in Liestal BL statt. Im Anschluss daran wurde die Revision des europäischen Datenschutzpakets präsentiert und zwar unter dem Gesichtspunkt des Anpassungsbedarfs der kantonalen Gesetzgebungen. Präsident von privatim ist seit Mitte 2016 der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt.

⁶ <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=de>

⁷ <http://www.privatim.ch>

C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Juristin der Behörde erteilten Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 (AFOCI-Kurse). Die Datenschutzbeauftragte ihrerseits leitete einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg und führte eine halbtägige Weiterbildungsveranstaltung zum Datenschutz bei einem regionalen Sozialdienst und einer Berufsbeistandschaft durch. Weiter nahm die Datenschutzbeauftragte auf Einladung eines kantonalen Amtes an einer Informationssitzung teil, um datenschutzrechtliche Fragen der Mitarbeitenden zu diskutieren.

D. Öffentlichkeitsarbeit

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News⁸. Im Mai 2016 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**⁹ gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und themisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz. **Speziell für die Gemeinden** erscheint jedes Jahr ein aktualisierter Leitfaden, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle liefert¹⁰.

⁸ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/datenschutz1/publikationen.htm>

⁹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oefentlichkeitsprinzip/publikationen/newsletter.htm>

¹⁰ <https://fr.ch/atprd/files/pdf90/guide-pratique-a-latt.-des-communes-d---09.01.20172.pdf>

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. Stellungnahmen

1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**.

Die Behörde hat auch 2016 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe aber nicht in allen Fällen vorgelegt (siehe Seite 13 «Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung»).

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website¹¹.

1.2. Einige Beispiele von Stellungnahmen

Übernahme der neuen europäischen Rechtsnormen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Behörde wurde um Stellungnahme zu den Entwürfen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands in der Schweiz gebeten. Der erste Entwurf betrifft die Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, der zweite die Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr. Die Behörde teilt die Auffassung, dass die Schweiz sich den neuen europäischen Normen (Verordnung und Richtlinie) anpassen und ein ausreichendes Datenschutzniveau für die Übertragung personenbezogener Daten von der EU in die Schweiz garantieren muss. Die Schweiz muss zum einen die neue Richtlinie übernehmen, um eine Auflösung der Assoziierungsabkommens zu verhindern, zum andern haben der öffentliche Sektor und die Privatwirtschaft ein Interesse daran, dass die Kommission für ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten sorgt. Nach Ansicht der Kommission sollte der Kanton seine formelle Rechtsgrundlage revidieren, d.h. das kantonale Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz. Sie rät auch dazu, der KdK im Interesse einer Harmonisierung zwischen den Kantonen vorzuschlagen, Richtlinien zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die neue Richtlinie zu erlassen.

¹¹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oefentlichkeitsprinzip/vernehmlassungen.htm>

Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Mit diesem Gesetzesentwurf sollen die rechtlichen Grundlagen gelegt werden, die für eine vollständige elektronische Verwaltung der Baubewilligungsverfahren nötig sind. Mit der Informatikanwendung FRIAC müssen alle Baubewilligungsgesuche elektronisch eingereicht und anschliessend elektronisch bearbeitet werden, und alle am Verfahren beteiligten Akteure werden zur Nutzung dieses Instruments verpflichtet sein. Hinsichtlich Datenschutz stellt die Kommission fest, dass der Entwurf keine Angaben zur Verwaltung der gespeicherten Daten enthält, und betont, dass im Gesetz unbedingt angegeben werden sollte, wie die Daten verwaltet und gespeichert werden.

Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung will die Bevölkerung für die Abfallbewirtschaftung und die Bekämpfung von Littering sensibilisieren. Dazu sieht er Ordnungsbussen für Übertretungen vor, wenn widerrechtlich vorsätzlich oder fahrlässig Abfälle weggeworfen oder liegengelassen werden. Mit Blick auf den Datenschutz verlangt die Kommission die Präzisierung, dass der Name der diese Übertretung begehenden Person nicht auf der Quittung stehen darf, und sie weist darauf hin, dass auf die betreffende Person bezogenen Informationen nach Bezahlung der Busse nicht weiter aufbewahrt werden dürfen. Die Kommission hält es weiter für notwendig, den Personen, die die Ordnungsbussen verhängen, die Amtsgeheimnispflicht in Erinnerung zu rufen.

Vorentwurf des Gesetzes und der Verordnung über das E-Government

2014 hatte der Staatsrat die «E-Government-Strategie des Staates» genehmigt, in der die gesetzlichen Rahmenbedingungen des E-Government und die rechtlichen Voraussetzungen, die in diesem Bereich geschaffen werden müssen, aufgezählt werden. Diese Vorgaben wurden im Gesetzesvorentwurf und Verordnungsvorentwurf umgesetzt. In ihrer Vernehmlassungsantwort zur Verwendung der User-ID beharrt die Behörde darauf, dass die privaten Tätigkeiten der Bürgerinnen und Bürger von ihren beruflichen Tätigkeiten getrennt werden müssen und dass sie keine Nachteile erleiden dürfen, wenn die Verfahren informatisiert werden. Sie weist ausserdem darauf hin, dass gewisse Punkte noch geklärt werden müssen, namentlich die «Protokollierung», die auf das Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (DSR) verweist, die Änderung der nicht entsprechenden Überschrift der Bestimmung über die Aufbewahrung der Daten, der Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Organe, die personenbezogene Daten bearbeiten, gemäss Artikel 17 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG). Die Behörde begrüsst ausserdem die Absicht, auf die Verwendung der AHV-Nummer als eindeutige User-ID zu verzichten. Sie weist schliesslich auch darauf hin, dass im DSchG keine Bestimmungen über die Verknüpfung personenbezogener Daten aus verschiedenen Datenbanken vorgesehen sind und dazu gegebenenfalls in einer Spezialgesetzgebung besondere Vorschriften verankert werden müssten.

Änderung des Gesetzes über die Stipendien und Studiendarlehen

Diese Änderung wird es dem Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA) ermöglichen, durch ein Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zuzugreifen. Diese Daten sind für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens der gesuchstellenden Person und der gesetzlich zu deren Unterhalt verpflichteten Personen erforderlich. Die Kommission betont, wie wichtig es in datenschutzrechtlicher Hinsicht ist, dass kein systematischer Zugriff auf Steuerdaten möglich ist; das ABBA wird nur in den Fällen davon Gebrauch machen, in denen die gesuchstellende Person keine Möglichkeit hat, sich die Veranlagungsanzeige ihrer Eltern zu beschaffen.

Verordnung vom 14. Dezember 2015 zur Genehmigung des Personalreglements der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

In ihrer Antwort vom 25. September 2012 auf die Vernehmlassung zum Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO/FRG) hatte die Kommission die Volkswirtschaftsdirektion gebeten, sie unbedingt zum künftigen Fachhochschulreglement zu konsultieren. Mit Erstaunen musste sie nun feststellen, dass dieses Reglement in Kraft gesetzt worden ist, ohne dass sie dazu Stellung nehmen konnte. Sie bedauert dies, weil es sehr wichtig ist, dass die Datenschutz- und Öffentlichkeitsbehörde vor der Verabschiedung von Erlassentwürfen ihre Sichtweise einbringt. Außerdem kann den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht. Zum Inhalt dieses Reglements hatte sie jedoch keine Bemerkungen.

Einführung der AHV-Nummer mit der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung

Nach der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung soll die Datenbank AMICUS zur Registrierung von Hunden und ihren Haltern neu die AHV-Nummer enthalten. Die Behörde ist nicht konsultiert worden, aber die Frage der Legitimität der Angabe der AHV-Nummer sollte doch geprüft werden. Gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG) ist die Verwendung der AHV-Nummer normalerweise Institutionen vorbehalten, die mit Aufgaben der Sozialversicherung betraut sind. Andere Stellen und Institutionen können sie verwenden, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht. Da dies hier nicht der Fall ist, kommt die Kommission zum Schluss, dass die Angabe der AHV-Nummer in der Datenbank AMICUS nicht notwendig ist, selbst wenn diese durch einen Erlass im formellen Sinne geregelt ist. Sie hat demzufolge den Staatsrat aufgefordert, das Reglement über die Hundehaltung entsprechend zu ändern, und der Staatsrat hat dem Folge geleistet.

IT-Sicherheitspolitik des Staates Freiburg

Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) hat der Kommission ein Papier über die IT-Sicherheitspolitik des Staates Freiburg unterbreitet, in dem es um den Geltungsbereich, die Ziele, die Verantwortlichkeiten und die allgemeinen Grundsätze der IT-Sicherheit des Staates Freiburg geht. Nach Ansicht der Kommission sollte insbesondere neben dem Informationsschutz auch der Datenschutz zur Sprache gebracht, aber auch darauf hingewiesen werden, dass das öffentliche Organ für seine Daten sowie für deren Sicherheit verantwortlich ist. Schliesslich schlägt die Kommission in Bezug auf die Befugnisse der Behörde auch vor, die Zuständigkeit für die Prüfung von Gesuchen und Stellungnahme dazu sowie für die Abgabe von Empfehlungen zu erwähnen, unter Vorbehalt des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz.

Richtlinie zur Durchführung von IT-System-Audits

Die Kommission stellt fest, dass der Punkt der Richtlinie, in dem es um die Befugnisse der Behörde geht, gestrichen werden muss. Die Behörde ist nämlich unabhängig, und die Richtlinie gilt für sie nicht. Ihre Befugnisse, wie das selbstständige Audit-Management, sind im DSchG geregelt, insbesondere in Artikel 31 Abs. 2 Bst. a. Was die Weitergabe der Audit-Berichte betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass diese Berichte amtliche Dokumente sind, für die ein in den Artikeln 20ff. InfoG geregeltes Zugangsrecht gilt. Die Kommission weist weiter darauf hin, dass nach Artikel 4 Bst. a Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (ITMV) die Finanzdirektion und nicht das ITA für den Erlass solcher Richtlinien zuständig ist.

2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen anderen Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Die Frage der *Beschaffung*, der *Bekanntgabe* und der *Aufbewahrung* besonders schützenswerter Personendaten durch öffentliche Organe steht regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission. Die Kommission bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident diskutiert zudem regelmäßig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um *Grundsatzfragen* geht, und nimmt dazu Stellung (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

B. Öffentlichkeit und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2016 bei den freiburgischen öffentlichen Organisationen 39 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 26 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den volumnfänglichen Zugang, in 3 Fällen einen teilweisen Zugang. In einem Fall wurde der Zugang aufgeschoben. In 7 Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert, in 2 Fällen wurde das Zugangsgesuch zurückgezogen. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Bauwesen, Administration, Landwirtschaft und Umwelt.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, die der Behörde von den öffentlichen Organisationen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Einige öffentliche Organe haben für 2016 einen Zeitaufwand von weniger als einer Stunde für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 10 Stunden investiert haben.

C. Datenschutz

1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemaßnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantongericht gegen die Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. 2016 erhielt die Kommission 12 Entscheide in Kopie, davon 11 von der Kantonspolizei (in erster Linie Datenlöschungs- und Zugangsgesuche) und 1 des KG, hauptsächlich bezüglich der oben genannten Gesuche. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach mit der geltenden Gesetzgebung übereinstimmten. Die Kommission begrüsst es insbesondere, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

Die Kommission hat im Berichtsjahr drei Empfehlungen abgegeben. Eine Empfehlung ging an eine kantonale kirchliche Körperschaft im Hinblick auf die Schaffung ihrer Datenplattform. Sie betraf insbesondere die Kategorien von Personendaten, die der Staat für diesen Datenpool liefern soll, die Verwendung der AHVN13, Reglementierungen und Anforderungen an die Datensicherheit. Bemühungen und Gespräche zwischen den Projektverantwortlichen und den involvierten Dienststellen für eine datenschutzkonforme Realisierung sind im Gange.

Zwei andere Empfehlungen betrafen die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten (siehe auch hinten III. B. 1.3). Diese richteten sich an die Sicherheits- und Justizdirektion SJD, welche als Bewilligungsbehörde über die Zugriffsgesuche entscheidet. Im ersten Fall empfahl die Kommission der SJD, das Gesuch der Bezirksgerichte um den erweiterten Zugriff auf Personendaten von Einwohnern im ganzen Kanton zu verweigern und diesen auf die Daten von Einwohnern der Zuständigkeitskreise zu beschränken; dieses Verfahren ist noch hängig. Im zweiten Fall gewährte die SJD den Gemeinden den Zugriff auf alle Daten der Informatikplattform in Bezug auf sämtliche Einwohner des Kantons, eingeschlossen auch die Möglichkeit, Listen zu erstellen und die Chronologie der einzelnen Mutationen nachzuvollziehen. Letzteres hätte zum Beispiel erlaubt, Umzüge einzelner Personen oder Veränderungen deren Zivilstandes über Jahre zu verfolgen, und dies ohne Nachweis eines besonderen Interesses. Gleichzeitig reichte die Kommission gegen diesen Entscheid der SJD Beschwerde beim Kantonsgericht ein, um einen allfälligen Verlust des Rechtswegs zu vermeiden. Die SJD setzte in ihrem neuen Entscheid zwar nicht sämtliche Empfehlungen der Kommission um, beschränkte indessen den Zugriff auf ausgewählte Daten und verweigerte den Gemeinden den Zugriff auf die historischen Daten sowie die Möglichkeit, Listen zu erstellen.

Im Bewilligungsverfahren um Zugriff auf Daten der Informatikplattform und der anschliessenden Abgabe einer Empfehlung zeigte sich die Schwerfälligkeit des Verfahrens, als der Stellungnahme der Behörde, welche sie im Bewilligungsverfahren abgibt, nicht per se Empfehlungscharakter zukommt.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Bereich Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1. Schlichtungen

2016 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten sieben Schlichtungsanträge ein. In vier Fällen kam es zu Schlichtungsbereinkommen, in einem Fall erliess die Beauftragte eine Empfehlung.

Beim **ersten Schlichtungsantrag** ging es um den Zugang zu einem **Entscheid der Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr** (KAM) im Nachgang eines in den Medien erschienenen Verkehrsunfalls eines Polizisten. Der betroffene Polizist sprach sich bei der Konsultierung durch die KAM gegen die Zugänglichmachung aus, worauf die KAM in ihrer Stellungnahme vorschlug, lediglich das anonymisierte Dispositiv des Entscheids zugänglich zu machen. Dies wiederum war dem Antragsteller zu wenig und er reichte einen Schlichtungsantrag ein. In der darauffolgenden Schlichtungssitzung kamen der Antragsteller und der Vertreter der KAM überein, es solle eine Zusammenfassung des Entscheids zugestellt werden, sofern die betroffene Drittperson damit einverstanden sei. Der betroffene Polizist wurde von der Öffentlichkeitsbeauftragten entsprechend konsultiert und wandte sich nicht gegen die Kompromisslösung. Die Zusammenfassung konnte in der Folge dem Antragsteller zugestellt werden.

Im **zweiten** Fall ging es um den Zugang zu den **Zahlungen der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB)** an verschiedene Verlagshäuser. Die KUB hatte ein entsprechendes Zugangsgesuch mehrheitlich abgelehnt, da die meisten entsprechenden Abonnements- und Lizenzvereinbarungen Vertraulichkeitsklauseln beinhalteten und die KUB diese Verträge einhalten wollte. Zudem machte sie geltend, es würden Geschäftsgeheimnisse offenbart und die Verhandlungsposition der KUB könnte durch die Zugänglichmachung gefährdet werden. Soweit keine Vertraulichkeitsklauseln vorlagen, erhält der Antragsteller die gewünschten Zahlen. Die genannten Ausnahmebestimmungen des InfoG konnten allerdings in den Augen der Transparenzbeauftragten im vorliegenden Fall nicht geltend gemacht werden und sie sprach sich daher in ihrer Empfehlung für den Zugang zu den Zahlungen aus¹². Die KUB hielt trotz dieser Empfehlung an ihrer Position fest. Der Gesuchsteller reichte daraufhin bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport Beschwerde ein. Diese hiess seine Beschwerde gut und wies die KUB an, dem Beschwerdeführer die gewünschten Zahlungen mitzuteilen.

Gegenstand des **dritten und vierten Schlichtungsantrags** war ein **Bericht mit Windmessungen** hinsichtlich eines geplanten Windkraftprojekts. Windkraftgegner ersuchten die Gemeinde Le Flon um den Zugang zum Bericht, der ihr von dem projektleitenden Energieunternehmen zugestellt worden war. Da die Gemeinde nicht in der vom InfoG vorgesehenen Frist antwortete, reichte die Gesuchstellerin einen Schlichtungsantrag ein. Bevor die entsprechende Schlichtungssitzung stattfinden konnte, entwendete allerdings der Direktor des Energieunternehmens das Dokument aus dem Dossier der Gemeinde. Die Windkraftgegner reichten daraufhin ein zweites Zugangsgesuch direkt beim Energieunternehmen ein, das in den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention fällt und damit auch direkt dem Zugangsrecht unterstellt ist. Auch das Energieunternehmen antwortete nicht in der vorgesehenen Frist, was einen zweiten Schlichtungsantrag zur Folge hatte. Die Transparenzbeauftragte fusionierte daraufhin die beiden Schlichtungen aus verfahrensökonomischen Gründen, handelte es sich ja jeweils um dasselbe Dokument und um dieselben Parteien. In der Schlichtungssitzung

¹² <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oefentlichkeitsprinzip/publikationen/empfehlungen.htm>

vereinbarten die drei Parteien, dass der Direktor des Energieunternehmens den Inhalt des gewünschten Dokuments an einer Informationsveranstaltung präsentiere, die für die Mitglieder der Vereinigung, von ihnen eingeladene Spezialisten sowie für die Mitglieder des Gemeinderats organisiert werde.

Im fünften Fall ging es um den Zugang zum **Ortsplan des Schönbergquartiers in der Stadt Freiburg**, wie er Ende 2014 den zuständigen kantonalen Stellen zur Vorprüfung eingereicht worden war. Auf die negative Stellungnahme der Stadt Freiburg hin reichte die interessierte Bürgervereinigung einen Schlichtungsantrag ein. In der darauffolgenden Schlichtungssitzung kamen die Parteien überein, dass der Zugang zu den gewünschten Dokumenten sowie zu den bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingegangenen Stellungnahmen der kantonalen Stellen auf den Zeitpunkt verschoben werde, zu dem im Hinblick auf die öffentliche Auflage des Ortsplans öffentliche Informationssitzungen stattfinden werden.

Ein weiterer Schlichtungsantrag wurde von einem Bürger eingereicht, der die Antwort der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport auf ein **Auskunftsgesuch** im Nachgang eines Zugangsgesuchs beanstandete. Die Öffentlichkeitsbeauftragte wies den Bürger darauf hin, dass das InfoG für Auskunftsgesuche keine Schlichtungsmöglichkeit vorsieht. Lediglich bei Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten besteht diese Möglichkeit. Im vorliegenden Fall hatte der Bürger aber bereits die gewünschten Dokumente erhalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte konnte demzufolge nicht auf den Schlichtungsantrag eintreten.

Im siebten Schlichtungsfall ging es um diverse Dokumente rund um die **Geschäftsführung** der öffentlich-rechtlichen Körperschaft des **Caravanings** von Gletterens, zu denen eine Eigentümerin mehrerer Parzellen Zugang verlangt hatte. Nach einer Empfangsbestätigung blieb allerdings eine entsprechende Stellungnahme aus, worauf die Eigentümerin ein Schlichtungsgesuch einreichte. Dieser Fall war Ende 2016 noch hängig.

1.2 Anfragen

Wie in den Vorjahren nahmen auch 2016 regelmässig öffentliche Organe mit der Transparenzbeauftragten Kontakt auf, wenn sie sich mit einem Zugangsgesuch konfrontiert sahen. Häufig waren dabei **Drittpersonen** involviert und die öffentlichen Organe wollten sich nach dem notwendigen Vorgehen erkundigen. So war in einer Gemeinde beispielsweise ein Zugangsgesuch zu Liquiditätsplänen einer Seilbahn eingegangen, über welche die Gemeinde aufgrund ihrer Beteiligung verfügte. In einer anderen Gemeinde ging es um den Zugang zu Budgetposten, in welchen sich die Details der Vergütungen der Gemeindeangestellten und des Gemeinderats befanden. Und in einem weiteren Fall ging es um die Einsicht in einen Beschluss des Gemeinderats bezüglich einer Kommissionsbesetzung.

Die Transparenzbeauftragte wies die öffentlichen Organe darauf hin, dass eine von einem Zugangsgesuch betroffene Drittperson in der Regel kontaktiert und um ihre Meinung gefragt werden solle (Art. 32 Abs. 2 InfoG). Ist die Drittperson einverstanden und spricht auch vom zuständigen öffentlichen Organ her nichts gegen die Veröffentlichung des Dokuments, so ist der Zugang zu gewähren. Spricht sich die Drittperson dagegen aus, muss das öffentliche Organ analysieren, ob es den Zugang infolgedessen ablehnt oder doch Zugang gewähren möchte, da das öffentliche Interesse am Zugang zu dem Dokument seiner Meinung nach überwiegt. Die Drittperson wäre in diesem Fall über das Ansinnen des öffentlichen Organs, Zugang zu gewähren, zu informieren und sie hätte die Möglichkeit, bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag einzureichen (Art. 32 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 1 InfoG).

Bei einem Zugangsgesuch zu einem Protokoll des Gemeinderats, in dem sich Personendaten befinden, verhält sich die Sachlage etwas anders. Laut InfoG sind die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen nicht zugänglich (Art. 29 Abs. 1 Lit. B InfoG). Das Gesetz über die Gemeinden sieht allerdings in Art. 103bis Abs. 2 Lit. a vor, dass ein Gemeinderat mit einstimmigem Beschluss die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in Protokolle seiner Sitzungen, der Sitzungen der Kommissionen der Gemeindeversammlung und der Sitzungen seiner Verwaltungskommissionen gewähren kann. Allfällige Personendaten von Drittpersonen sind dabei gegebenenfalls einzuschwäzen.

Da es im konkreten Falle um eine Kommissionsbesetzung gehe, könne davon ausgegangen werden, dass die Namen der Kommissionsmitglieder sowieso bekannt seien rsp. bekannt gegeben würden, gab die Transparenzbeauftragte zu bedenken. Unter Umständen enthalte der Protokollauszug aber noch andere Elemente, die unter die Ausnahmebestimmungen des InfoG fallen. Dies sei entsprechend zu prüfen und die entsprechenden Stellen seien gegebenenfalls einzuschwäzen.

Zudem wurde die Transparenzbeauftragte auch häufiger von Medien kontaktiert, die sich erkundigten, ob **gewisse Praktiken dem InfoG entsprächen**. So wollte beispielsweise eine Journalistin wissen, ob ein Unternehmen tatsächlich eine Summe in fünfstelliger Höhe verlangen könnte, damit eine Interessensgruppierung Einsicht in ein gewünschtes Dokument erhalte. Das Unternehmen hatte diese Summe auf Anfrage hin genannt, da sie der Hälfte der Entstehungskosten des entsprechenden Berichts entspräche. Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass im vorliegenden Fall das InfoG nicht zur Anwendung komme und riet an, sich auf die Aarhus-Konvention zu berufen, in dessen Anwendungsbereich das betroffene Unternehmen fiel. Zudem unterstrich sie, dass Gebühren bei gewissen Zugangsgesuchen zwar nicht auszuschliessen, allerdings sicherlich nicht in der genannten Höhe und aus den genannten Gründen gerechtfertigt seien.

Auch 2016 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann **allgemein gehaltene Auskünfte** im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also neutral bleiben.

1.3. Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention

Die Arbeiten im Hinblick auf die Anpassung des InfoG an das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) konnten im Jahr 2016 planmässig abgeschlossen werden. In der Oktoberession stimmte der Grosse Rat einer möglichst weitgehenden generellen Anpassung des InfoG zu. Lediglich im Bereich der Privatpersonen ohne Entscheidungskompetenz, die öffentlich-rechtliche Aufgaben ausserhalb des Umweltbereichs erfüllen, wollte er weniger weit gehen als ursprünglich vom Staatsrat vorgesehen.

In einigen Bereichen ist das InfoG somit nicht nur für den Umweltbereich, sondern durchgehend angepasst worden. Dies erlaubt es dem Kanton Freiburg sich dem Stand der übrigen Kantone auf diesem Gebiet anzugeleichen. So wurde beispielsweise die zeitliche Limitierung, die bisher für Zugangsgesuche bestand, gestrichen und das Zugangsrecht kann nun auch für Dokumente geltend gemacht werden, die aus der Zeit vor 2011 stammen.

Für den Umweltbereich gelten spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Diese Regeln zielen darauf ab, das Transparenzprinzip im Bereich der von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder ihnen nahe stehenden Privatpersonen ausgeübten Tätigkeiten mit direktem Einfluss auf den Zustand der Umwelt noch besser zu verankern. Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 112 Dossiers in Bearbeitung, wovon 14 per 1. Januar 2017 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 30 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 10 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 16 Präsentationen, nahm an 12 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 7 Schlichtungsbegehren und 7 sonstigen Begehren. 56 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 11 Gemeinden und Pfarreien, 30 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 13 Privatpersonen oder private Institutionen und 2 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Bereich Datenschutz

1. Schwerpunkte

1.1 Anfragen

Die Behörde wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut. Die Dossiers im Rahmen von Vorabprüfungen bei Datenbearbeitungsvorhaben betrafen u.a. Projekte zur Umsetzung des E-Government-Schalters, des Schulportals «Primeo», der Zweitwohnungsinitiative, das elektronische Gesundheitsdossier von Strafgefangenen oder kommunale Datenbearbeitungsprojekte. Verschiedene Anfragen hatten die kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolldaten (FRI-PERS) zum Gegenstand (siehe auch 1.3).

Ein weiterer Schwerpunkt im Berichtsjahr war wiederum das Informatikprojekt einer kantonalen kirchlichen Körperschaft zur Führung elektronischer Register (Mitglieder-, Stimm- und Steuerregister wie auch der pastoralen Register) dar. Das Projekt erweist sich insoweit delikat, als es die systematische Bekanntgabe von Personendaten aus der Plattform der Einwohnerkontrolle sowie von Steuerdaten vorsieht, demnach auch besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind. Der Staat als Verantwortlicher der von ihm bearbeiteten Personendaten hat darauf zu achten und sicherzustellen, dass die Daten nur zweckgemäß verwendet werden. Reglemente, Dokumente, Projektbeschrieb waren im Hinblick auf die beabsichtigte Datenbearbeitung kritisch zu prüfen, insbesondere auch darauf, welche Personendaten verwendet werden sollen. Wie bei jeder Datenbearbeitung durch staatliche Organe sind die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Zweckgebunden- und Verhältnismässigkeit

einzuhalten. Verschiedene Dossiers wurden in Kommissionssitzungen behandelt. Darüber hinaus nahmen die Datenschutzbeauftragte wie auch einzelne Mitglieder der Kommission an mehreren Sitzungen teil (siehe auch vorne II.C.).

Es folgen Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes

Auskunft über eine KGV-Schätzung an die Kantonale Steuerverwaltung

Ein Bürger erkundigte sich bei der Behörde, ob die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) für die Steuerveranlagung die Bekanntgabe des von der KGV geschätzten Werts einer Immobilie verlangen kann. Im Steuerrecht gibt es eine Sonderregelung, die den Datenschutzbestimmungen vorgeht; diese sind nur subsidiär anwendbar. Gemäss Gesetz kann die Steuerbehörde die Abklärungen durchführen, die sie für notwendig hält, um zu prüfen, ob die steuerpflichtige Person ihre Steuererklärung wahrheitsgemäss und vollständig ausgefüllt hat (Art. 157 Abs. 2 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern; DStG). Sie kann wenn nötig auch weitere Auskünfte verlangen (Art. 159 Abs. 2 DStG). Im vorliegenden Fall will die KSTV wissen, wie hoch die KGV eine Immobilie eingeschätzt hat, das heisst welchen Versicherungswert sie hat. Die Behörde stellt fest, dass es sich dabei um ein in den meisten Kantonen der Schweiz übliches Vorgehen handelt, das datenschutzrechtlich zulässig ist.

Statistiken der Stimmabgaben und Wahlresultate

Die Datenschutzbeauftragte wurde um Stellungnahme zur Verwendung der Stimmenauszählung zu statistischen Zwecken gebeten. In einer Motion wurde die Anpassung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) verlangt, «sodass Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an Urnengängen und den Wahlergebnissen unter Berücksichtigung des Datenschutzes erstellt werden können». Die Verbindung zwischen Abstimmungsteilnahme und Wahlentscheid einer bestimmbaren Person ist heikel, denn das Stimmgeheimnis und die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger müssen garantiert werden. Nach geltender Gesetzgebung dürfen solche Daten nicht miteinander verknüpft werden. Zu statistischen Zwecken ist das Beschaffen nicht personenbezogener Daten allerdings erlaubt. Gewisse Einschränkungen in Bezug auf die Bekanntgabe solcher Daten bleiben jedoch vorbehalten, insbesondere wenn eine Geheimhaltungspflicht besteht. Im vorliegenden Fall gilt das Stimmgeheimnis. Deshalb müssen die Daten anonymisiert werden, damit anschliessend keine Identifikation möglich ist. Nach geltender Gesetzgebung ist also die Erstellung solcher Statistiken nicht erlaubt.

Siehe auch «Datenschutz und Sozialversicherungen» (S. 23).

Bekanntgabe von Personendaten durch Gemeinden

Wahlen

In der Zeit vor den Wahlen wurde unsere Behörde von einigen Gemeinden angefragt, ob sie die Adressen ihrer Bürgerinnen und Bürger an die politischen Parteien weitergeben dürften. Die Weitergabe solcher Daten von Gemeinden an politische Parteien ist nicht zulässig, es sei denn, die Daten werden für schützenswerte ideelle, also nicht für kommerzielle Zwecke verwendet. Zur selben Zeit wollte ausserdem ein Bürger wissen, ob die Staatskanzlei nicht das komplette Geburtsdatum (Tag, Monat, Jahr) der Kandidierenden bekannt geben müsste, denn dies sei astrologisch hilfreich für die Wahl der künftigen Amtsträger. Die Behörde teilte ihm mit, es sei nicht Aufgabe der Kanzlei, solche Angaben zu machen.

Offenlegung der Einzelheiten gewisser Konten gegenüber der Finanzkommission

Eine Gemeinde erkundigte sich bei der Behörde, ob die Finanzkommission wirklich die Höhe der Gehälter ihres Verwaltungs- und Betriebspersonals (nominativ) sowie deren Beschäftigungsgrad beziehungsweise die Anzahl der besetzten Stellen in VZÄ in Erfahrung bringen dürfe. Da die Verwaltungsstruktur dieser Gemeinde nicht sehr gross ist, könnten mit der anonymisierten Bekanntgabe nach Funktionen faktisch Rückschlüsse über die betreffenden Personen gezogen werden. Eine systematische Datenbekanntgabe muss zwingend in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen sein. Die Behörde hat aber festgestellt, dass das Auskunftsrecht der Finanzkommission gemäss Artikel 97bis des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) relativ beschränkt ist. So ist vorgesehen, dass sie nur die zur Ausübung ihrer Befugnisse nötigen Unterlagen erhält, das heisst zur Voranschlagsprüfung und Stellungnahme zum Finanzplan und zu dessen Nachführungen. Da die gesetzlichen Grundlagen eher vage formuliert sind, begründen sie nach Auffassung der Behörde keine ausreichende Grundlage für den Zugang zu Informationen über das Gehalt des Personals. Ein Vorbehalt könnte für einen ausnahmsweisen Verdachts- oder Missbrauchsfall formuliert werden oder falls erhebliche Einsparungen notwendig wären. Allerdings müsste es sich um einen konkreten Fall handeln, der schriftlich formuliert und ordnungsgemäss begründet sein muss und damit den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsprinzips entspricht.

«Steuerkommission» einer Gemeinde und Einsichtnahme in Steuererklärungen

Ein Bürger wollte von der Behörde wissen, ob eine Gemeinde ihre eigene «Steuerkommission» bilden dürfe, bestehend aus Bürgerinnen und Bürgern, die sich die Steuererklärungen mit den Beilagen vornehmen würden, um mit «lokalen» Kontrollen und Stichproben Steuersündern auf die Schliche zu kommen.

Nach der geltenden Gesetzgebung hat der Gemeinderat die Befugnis, die Mitglieder der Steuerkommission zu ernennen. Diese müssen jedoch handlungsfähig sein. Seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantssteuern (DStG) müssen die Steuerpflichtigen ihre Steuererklärung allerdings direkt bei der Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) einreichen, und nicht beim Gemeindebüro. Die Gemeinde hat aber immer noch die Möglichkeit, einen Antrag für die Dossiers zu stellen, die sie einsehen möchte, und sie kann diese Befugnis auch einer Steuerkommission übertragen. Diese Kommission hat ganz klar nicht die gleichen Befugnisse wie die Gemeinde, da sich ihre Kompetenzen allein auf den Gemeindeantrag beschränken. Ausserdem dürfen der Gemeinderat oder die Steuerkommission gemäss Verhältnismässigkeitsprinzip nicht die Steuererklärung aller Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde einsehen, da die Einsichtnahme in eine Steuererklärung stichhaltig begründet in einem bestimmten Fall beantragt werden muss und nicht einfach so möglich ist. Die Behörde ist zudem der Auffassung, dass es Aufgabe der KSTV ist, Steuersünder zu entlarven, und diese Aufgabe nicht der Steuerkommission übertragen werden kann. Es fragt sich, ob diese Kommission überhaupt beibehalten werden soll, nachdem die Steuererklärungen nicht mehr bei der Gemeinde eingereicht werden. Ausserdem haben die Gemeinden nur Zugang zu den Steuererklärungen ihrer eigenen Bürgerinnen und Bürger. Da die Gemeinden auch Steuerbehörden sind, können sie die Einsichtnahme in die Steuererklärung und die entsprechenden Beilagen in einem Einzelfall beantragen.

Weiterleitung von Einbürgerungsdossiers an die Mitglieder der kantonalen Kommission

Im Rahmen der Einbürgerungsverfahren hat sich eine Gemeinde bei der Behörde erkundigt, wie den Mitgliedern der Einbürgerungskommission die Einbürgerungsdossiers am besten zugestellt werden sollen, die ja viele personenbezogene und besonders schützenswerte Daten enthalten.

Gemäss Rechtsprechung ist es nicht nur zulässig, detaillierte Daten über die Einbürgerungs-willigen zu beschaffen, sondern für eine ordnungsgemässe Durchführung dieser Verfahren auch unerlässlich. Da sehr viele Daten zusammengetragen werden, kann ihre Bearbeitung das informationelle Selbstbestimmungsrecht gefährden, was nur dann gerechtfertigt ist, wenn es dafür eine spezifische Rechtsgrundlage gibt und die einbürgerungswillige Person mit ihrem Gesuch einer solchen Bearbeitung ihrer Daten zustimmt. Die einbürgerungswillige Person, die sich damit einverstanden erklärt, dass eine Gruppe von bestimmten befugten Personen Kenntnis von ihren Personendaten nimmt, muss nach Treu und Glauben und gemäss Zweckbindungsprinzip nicht damit rechnen, dass die Daten von Dritten eingesehen werden können. Sie hat also das Recht zu verlangen, dass ihre privaten Daten nicht an Unbefugte weitergegeben werden. Deshalb haben die zuständigen Behörden alle notwendigen organisatorischen und sicherheitstechnischen Massnahmen zu treffen, um eine mögliche Verbreitung der Daten zu verhindern. Dies gilt erst recht für die Einbürgerungskommission, weil ihre Mitglieder vereidigt und an das Amtsgeheimnis gebunden sind.

Im vorliegenden Fall schickt die Gemeinde die betreffenden Unterlagen endgültig nicht mehr elektronisch an die private E-Mail-Adresse der Kommissionsmitglieder, sondern ist aus rein praktischen Gründen dazu übergegangen, sie persönlich gegen Empfangsbestätigung auszuhändigen, mit Verpflichtung zur Rückgabe nach Abschluss des Verfahrens und zur Vernichtung der Dossiers.

Nach Ansicht der Behörde ist dies bereits eine geeignete Lösung, sie weist aber darauf hin, dass die Einsichtnahme in die Dossiers in der Gemeindeverwaltung und die Zurverfügungstellung der Dossiers auf einem geschützten IT-System einen besseren Persönlichkeitsschutz für die betreffenden Personen ermöglichen. Sensible Daten sollten nämlich möglichst nicht am privaten Wohnort der Kommissionsmitglieder aufbewahrt werden. Diese müssen gegebenenfalls die geeigneten Massnahmen treffen, um die Vertraulichkeit der Einbürgerungsdossiers zu garantieren, das heisst, sie an einem für Dritte unzugänglichen Ort aufzubewahren. Die in den Dossiers enthaltenen Unterlagen müssen zwingend in einer Aktenmappe abgelegt sein, die nichts über ihren Inhalt verrät. Da die gegenwärtige Lösung provisorisch ist und durch ein geschütztes IT-System ersetzt werden soll, gibt die Behörde gewisse Empfehlungen zur IT-Plattform ab, wie Einführung eines Zugangscodes und eines VPN-gesicherten Zugangs, Kontrolle der Zugriffsrechte, Vernichtung der Dossiers nach Abschluss des Verfahrens, Verbot, die Unterlagen bei sich zuhause auszudrucken, Einsichtnahme an einem sicheren Ort, Änderung des Zugangscodes mehrmals jährlich und bei extern verwalteter Plattform eine mit der Firma unterzeichnete Vertraulichkeitsklausel.

Siehe auch «Datenschutz und Schule» (S. 25).

Datenschutz und Arbeit

Weitergabe und Verwendung privater Telefonnummern bei der Arbeit

Die Behörde wurde von einer Dienststelle gefragt, ob ein Arbeitgeber von seinen Angestellten die Angabe ihrer privaten Telefonnummer zu beruflichen Zwecken verlangen kann. Eines der Prinzipien in der Personaladministration ist die Wahrung der Integrität der Angestellten. Nach dem Obligationenrecht, welche Bestimmungen analog anwendbar sind, hat der Arbeitgeber die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen. Er muss auch Persönlichkeitsverletzungen durch Dritte verhindern. So darf der Arbeitgeber vor Abschluss und während des Arbeitsvertrags Daten über den Arbeitnehmer nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen, und während der Anstellungsdauer nur die zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlichen Daten bearbeiten. Nach Ansicht der Behörde gehört die private Telefonnummer eines Angestellten zu den Daten, die zur Durchführung des Arbeitsvertrags

erforderlich sind. Auch wenn dies die Ausnahme bleiben muss, kann es immer besondere Situationen geben, in denen der Arbeitgeber seine Angestellten auch in ihrer Freizeit erreichen können muss, beispielsweise für die Vertretung eines Arbeitskollegen oder in Notfällen. Die Beschaffung der privaten Telefonnummer durch den Arbeitgeber ist also kein unzulässiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers. Der Arbeitgeber muss jedoch zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte seiner Angestellten organisatorische und geeignete technische Massnahmen gegen jegliches unerlaubtes Bearbeiten der Daten treffen, namentlich in Bezug auf die Aufbewahrung, den Zugang und die Bekanntgabe der Personendaten. So müssen die privaten Telefonnummern gesichert aufbewahrt werden und dürfen Dritten nur mit Zustimmung der betroffenen Personen bekanntgegeben werden.

Datenschutz und Sozialversicherungen

Meldung über einen Patienten ohne KVG-Deckung an die Wohngemeinde

Ein Gesundheitsdienstleister wollte von der Behörde wissen, ob seine Finanzabteilung mit der Wohngemeinde eines Patienten ohne KVG-Deckung Kontakt aufnehmen dürfe, im Hinblick auf dessen Beitritt und die Übernahme der Arztkosten. Jede in der Schweiz wohnhafte Person muss bei einer Krankenkasse ihrer Wahl eine Grundversicherung abschliessen. Es ist Sache der Kantone, für die Einhaltung der Versicherungspflicht zu sorgen, und Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht nachkommen, einem Versicherer zuzuweisen.

Im Kanton Freiburg ist die Wohngemeinde der betreffenden Person für die Kontrolle verantwortlich.

Die Behörde ist der Auffassung, dass diese Meldung datenschutzkonform ist, da die Information für die Gemeinde notwendig ist, damit sie ihren Pflichten nachkommen kann. Ausserdem bestehen ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit an einer obligatorischen und allgemeinen Versicherung und ein privates Interesse der betroffenen Person an einer Versicherung, die ihre Arztkosten übernimmt. Der Gesundheitsdienstleister darf der Gemeinde jedoch nur mitteilen, dass die betreffende Person nicht nach KVG krankenversichert ist und einem Versicherer zugewiesen werden muss. Er darf ihr keinesfalls weitere Auskünfte über den Patienten erteilen, anhand derer Rückschlüsse – wenn auch nur indirekt – auf den Patienten gezogen werden könnten (z.B. Angaben zur Fakturierung der erbrachten Leistungen, zur Behandlungsdauer oder auch zur Behandlung selber).

Ist die Wohngemeinde nicht bekannt, so kann sich der Dienstleister bei mehreren Gemeinden erkundigen, ob die betreffende Person dort wohnhaft ist. Weiter kann sich der Gesundheitsdienstleister bei ausstehenden Rechnungen veranlasst sehen, die Betreibung einzuleiten. Da in diesem Fall notwendigerweise sensible Informationen offengelegt werden müssen, kann er nicht auf diese Möglichkeit zurückgreifen, sofern er nicht von der betreffenden Person selber oder von der Direktion für Gesundheit und Soziales nach Stellungnahme des Kantonsarztes ordnungsgemäss vom Arztgeheimnis entbunden worden ist. In dem Fall muss die Direktion eine Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Personendaten der betroffenen Person und der Bekanntgabe der für den Forderungseinzug des Gesundheitsdienstleisters nötigen Daten vornehmen. Das Interesse des Dienstleisters wird oft höher gewichtet, damit das Spital weiter möglichst viele hochwertige Gesundheitsdienstleistungen erbringen kann.

Verwendung der AHV-Nummer als universellen Personenidentifikator

In Bezug auf eine Schnittstellenverbindung zwischen zwei Applikationen wollte eine staatliche Dienststelle von der Behörde wissen, ob es erlaubt ist, die AHV-Nummer als Personenidentifikator einzusetzen. Der Begriff «Identifikator» steht für eine Nummer (Folge von Zeichen), die als Element eines Datenbestandes die eindeutige Identifizierung einer Person oder einer Sache erlaubt. Je mehr Datenbestandselemente vorhanden sind, desto genauer wird die Beschreibung der Person. Anders

ausgedrückt sind Identifikatoren eigentlich «Super-Daten», die den Zugang zu einer Gesamtheit verschiedener Personendaten ermöglichen, die untereinander ein Persönlichkeitsprofil bilden.

Ursprünglich eigentlich zur Verwendung im Rahmen der Sozialversicherungen gedacht, ist die AHV-Nummer zu einem quasi universellen Identifikator geworden, der von vielen Organisationen verwendet wird und unzählige auf eine bestimmte Person bezogenen Daten in sich vereint. Die informationelle Selbstbestimmung ist jedoch ein verfassungsmässiges Recht, das jeder Person einen Schutz gegen die missbräuchliche Verwendung sie betreffender Daten garantiert. Über den individuellen Geltungsbereich hinaus ist dieses Recht auch ein Anspruch eines demokratischen Staats und kann wie jedes Grundrecht eingeschränkt werden. Die Verwendung der AHV-Nummer als universellen Identifikator ausserhalb des Sozialversicherungswesens schafft erhebliche Risiken für den Persönlichkeitsschutz. Sie führt dazu, dass die betroffene Person die Herrschaft über ihre Personendaten verliert und ihre Rechte nicht mehr wahrnehmen kann (Auskunftsrecht, Recht auf Richtigkeit der Daten und Recht auf Berichtigung falscher Daten). Mit der immer breiteren Verwendung der AHV-Versichertennummer wächst auch die Gefahr der zweckwidrigen, missbräuchlichen Verwendung von Personendaten (z.B.: Erpressung, Identitätsdiebstahl, Datendiebstahl und –weiterverkauf usw.), weil sie unerwünschte Verknüpfungen ermöglicht. Deshalb hat der eidgenössische Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Verwendung der AHV-Nummer als Sozialversicherungsnummer sowie in anderen Bereichen ausserhalb der Sozialversicherung festgelegt (s. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; AHVG).

Allerdings ist die Verwendung der AHV-Nummer in der Verwaltung in Bereichen ausserhalb der Sozialversicherung selbst wenn in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen nicht minder riskant. Gemäss EDÖB schafft der Einsatz der AHV-Versichertennummer als universeller Personenidentifikator in der ganzen Verwaltung und darüber hinaus erhebliche Risiken für den Persönlichkeitsschutz, weil mit dem Abgleich verschiedener Datenbanken unerwünschte Datenverknüpfungen möglich sind. Deshalb setzt sich der EDÖB für die Verwendung von sektoriellen Identifikatoren speziell für Aufgaben mit einem fachlichen Bezug untereinander ein, statt in Bereichen auf die AHV-Nummer zurückzugreifen, die in keinem Zusammenhang dazu stehen. Im vorliegenden Fall hat der kantonale Gesetzgeber keine gesetzliche Grundlage für die Verwendung der AHV-Nummer zur Verbindung zweier Applikationen geschaffen. Ihre Verwendung ist somit nach Bundesrecht nicht erlaubt.

Datenschutz und Religion

Siehe II.C.1 (S. 14) und III.B. 1.1 (S. 19)

Datenschutz und Gesundheit

Elektronische Gesundheitsdossiers der Gefangenen

Das Projekt zur Digitalisierung der Gesundheitsdossiers der Gefangenen soll es den Institutionen ermöglichen, ständig über ein vollständiges und aktualisiertes Gesundheitsdossier eines Gefangenen zu verfügen, es zu teilen und jederzeit einen Fernzugriff darauf zu haben. Für die IT-Lösung ist die Wahl auf die Software einer externen Firma gefallen, die die Daten hostet und einen täglichen Support rund um die Uhr bietet. An einer Sitzung des ITA mit der Behörde wurde dieses Projekt besprochen. Aus dieser Diskussion ist hervorgegangen, dass das Authentifizierungsniveau schwach ist, vor allem insofern als medizinische Daten, also sensible Daten bearbeitet werden, der Codierungsschlüssel vom

Auftragnehmer verwahrt wird statt vom Auftraggeber, das Gefängnispersonal für die Nutzung dieser Software geschult werden sollte und die Frage des Datensicherheit geprüft und das entsprechende Sicherheitskonzept der Behörde zugestellt werden muss. Die Hostingfirma ist bereits einem Audit unterzogen worden, das vertraulich ist. Hervorzuheben ist, dass vorliegend Patientendossiers und das psychiatrische Dossiers nicht verknüpft werden und die Rechnungen externer Ärzte direkt an das Gefängnis und keine Angaben zum Patientendossier enthalten. Die Frage der Aufbewahrung der Patientendossiers der Gefangenen ist noch nicht geregelt. Es wurde vorgeschlagen, sie jeweils nach dem Tod der Gefangenen zu vernichten. Sobald der Behörde das Sicherheitskonzept und der Vertrag vorliegen, wird sie das Projekt detaillierter prüfen können.

Datenschutz und Steuerdaten

Umfang der Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person der Kantonalen Steuerverwaltung gegenüber
Eine Privatperson erkundigte sich schriftlich bei der Behörde, ob die KSTV berechtigt sei, im Rahmen eines laufenden Einspracheverfahrens von ihr die Herausgabe der Liste ihrer Kunden für das vergangene Steuerjahr zu verlangen um abzuklären, ob ihre Nebenbeschäftigung steuerrechtlich als Erwerbstätigkeit oder als Hobby gilt. Die steuerrechtlichen Vorschriften weichen vom Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG) ab, das nur subsidiär gilt. Zur Bestimmung, ob eine Nebenbeschäftigung als Erwerbstätigkeit oder Hobby anzusehen ist, stützt sich die KSTV auf eine Gesamtbeurteilung sämtlicher Indizien. In diesem Rahmen ist sie befugt so weit wie nötig abzuklären, ob die Angaben in der Steuererklärung der steuerpflichtigen Person vollständig und richtig sind, und kann gegebenenfalls von ihr im Rahmen des gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisses gemäss ihrer Mitwirkungspflicht weitere Auskünfte verlangen.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die steuerpflichtige Person der Steuerbehörde, die dies verlangt, gemäss ihrer Mitwirkungspflicht die Liste der Namen, Vornamen und Adressen ihrer Gläubiger überlassen. Die Untersuchungsbefugnis der Steuerbehörde ist extrem gross; sie muss auf alle Schriftstücke zugreifen können, die relevante Informationen für die Steuerveranlagung enthalten könnten. Allerdings bleibt sie in Erfüllung ihrer Aufgaben an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Die Behörde ist im vorliegenden Fall der Ansicht, dass die verlangte Auskunft sicher ein Element der Gesamtbeurteilung sämtlicher Indizien ist, anhand derer der Fall geklärt werden muss, auch wenn sich aus dieser Auskunft allein nicht schliessen lässt, ob es sich um selbstständige Nebenerwerbstätigkeit oder um ein Hobby handelt. Es lässt sich aber immerhin feststellen, ob die Kundschaft, die er sich aufgebaut hat, aus einem beschränkten Kreis Nahestehender besteht oder sich auf eine unbestimmte Anzahl von Konsumenten erstreckt. Ausserdem gilt für die im Rahmen des Veranlagungsverfahrens ausgetauschten Personendaten das Steuergeheimnis, das einen umfassenderen Schutz bietet als das Amtsgeheimnis. Die Aufforderung der KSTV verstösst also nicht gegen den Datenschutz.

Siehe auch «Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes», S. 20

Datenschutz und Schule

Bearbeiten der Daten von Personen in Ausbildung, die Probleme haben

An einer Berufsfachschule müssen die Personendaten von Personen in Ausbildung, die Probleme haben, unter grösstmöglicher Wahrung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen bearbeitet werden, umso mehr als gewisse dieser Daten besonders schützenswert im Sinne von Artikel 3 Bst. c DSchG sind. Falls der erfolgreiche Abschluss der Ausbildung einer Person gefährdet scheint, können

die Ausbildungsanbieter nach Besprechung mit der betroffenen Person und gegebenenfalls ihrem gesetzlichen Vertreter die erforderlichen Informationen untereinander austauschen. Bei jedem Informationsaustausch müssen jedoch einige Regeln befolgt werden, nämlich den Austausch auf Informationen beschränken, die in Zusammenhang mit der Ausbildung stehen (z.B. ungenügende Leistungen, unangemessenes Verhalten oder übermässige und unbegründete Fehlzeiten), und auf Faktoren ausserhalb der Ausbildung, die aber einen Einfluss auf diese haben können (z.B. schwierige Familienverhältnisse, Alkohol- oder Drogenprobleme, Selbstverletzung, Selbstmordversuch). Sind dies sensible Informationen, so sind zu deren Bearbeitung alle Vorkehrungen zum Schutz der Persönlichkeit der betroffenen Person zu treffen. Dann muss der Kreis der Personen bestimmt werden, die Daten über die betreffende Person erhalten und bekanntgeben dürfen. Neben der betroffenen Person umfasst dieser Kreis den Berufsbildner, das Lehrpersonal, das in direktem Kontakt mit ihr ist, sowie eventuell der Schulmediator. Auch die gesetzlichen Vertreter können einbezogen werden, sofern die betroffene Person damit einverstanden ist. Die Frage der Einbindung der Eltern wird von Fall zu Fall geprüft. Vor jeglicher Bekanntgabe muss die betroffene Person befragt und in den Informationsaustauschprozess einbezogen werden. Ihre Äusserung gilt als Stellungnahme. Auch wenn sie nicht volljährig ist, hat die betroffene Person ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Will sie nicht, dass ihre Daten Dritten bekanntgegeben werden, auch nicht ihren Eltern, so muss ihre Entscheidung respektiert werden.

Schliesslich bleibt der Fall einer gerechtfertigten Bekanntgabe zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen vorbehalten, zum Beispiel wenn die physische oder psychische Integrität der betroffenen Person gefährdet ist. In diesem Kontext ist eine Bekanntgabe notwendig, auch wenn sie nicht den vorgenannten Voraussetzungen entspricht. In jedem Fall, in dem sensible Daten bearbeitet werden, muss eine Interessenabwägung zwischen der Verbreitung der entsprechenden Information und der Geheimhaltung vorgenommen werden.

Veröffentlichung einer Schülerliste im Mitteilungsblatt einer Gemeinde

Die Datenschutzbeauftragte wurde auf die Veröffentlichung einer Schülerliste im Gemeindeblatt angesprochen. Die Veröffentlichung einer solchen Liste im Gemeindeblatt ist als systematische Bekanntgabe einzustufen, für die es eine gesetzliche Grundlage braucht, die es in diesem Fall nicht gibt.

Datenschutz und Datenverknüpfung

Umsetzung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen

Nach der Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» wurde eine neue Verfassungsbestimmung eingeführt, wonach der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20% beschränkt ist. Diese Bestimmung ist im Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (ZWG) konkretisiert worden, dessen Umsetzung in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden ist. Die Behörde ist in diesem Rahmen vom zuständigen Amt auf dessen Verordnungsentwurf zur Umsetzung des ZWG auf kantonaler Ebene angesprochen worden. Es soll ein Informationssystem eingeführt werden, über das namentlich Daten über den Aufenthalt und den Wohnungswechsel von Personen mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% übertragen werden können. Dieses Informationssystem vereint die Daten aus mehreren Registern, insbesondere die Daten aus dem Eidgenössischen Gebäude-

und Wohnungsregister (GWR), dem Einwohnerregister (EWR) und dem Grundbuch (GB), um den Zweitwohnungsanteil in den einzelnen Gemeinden zu ermitteln. Die Datenschutzbeauftragte hat diesen Entwurf geprüft und ihre Bemerkung dazu angebracht. Grundsätzlich ist es gemäss Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 nicht erlaubt, die erhobenen Daten anders als zu statistischen Zwecken zu verwenden. Die Gesetzgebung über die Zweitwohnungen bildet indessen eine Ausnahme, da sie die Verwendung der Daten des GWR zu anderen Zwecken erlaubt. Für eine solche Ausnahmeregelung braucht es natürlich eine enge Auslegung, die nicht über den festgelegten rechtlichen Rahmen hinausgehen darf.

Zugangsrecht

Zugangsrecht zu Polizeidaten

Die Behörde wird oft auf das Recht auf Einsicht in polizeiliche Daten angesprochen. So erhielten einige Bürgerinnen und Bürger keine Auskunft über sie betreffende Daten im Einsatzprotokoll oder im Polizeijournal, da diese dem dienstinternen Gebrauch dienen und nicht herausgegeben werden dürfen. Allerdings ist es nach der aktuellen Rechtsprechung verhältnismässig, statt jegliche Akteneinsicht zu verweigern, eine beschränkte Einsichtnahme in bestimmte Aktenstücke zu gewähren, die die jeweiligen Interessen nicht beeinträchtigen würde. Die Behörde geht davon aus, dass ein Recht auf Einsicht in das Einsatzprotokoll oder das Polizeijournal besteht, sofern darin Daten über die das Auskunftsrecht beanspruchenden Personen bearbeitet werden. Damit die Einsichtnahme verhältnismässig bleibt und die Privatsphäre Dritter geschützt wird, muss die Polizei die entsprechenden Stellen schwärzen oder anonymisieren bzw. ganze Teile aus den Dokumenten entfernen.

Sonstiges

Veröffentlichung von Fotos auf einer Vereinswebsite

Die Behörde wird oft von Privatpersonen um Auskunft gebeten, beispielsweise zur Veröffentlichung von Fotos auf einer Vereinswebsite. Da in solchen Fällen sachlich nicht die Behörde, sondern der EDÖB zuständig ist, kann sie sich nur ganz allgemein dazu äussern. In diesem speziellen Fall geht es um die Frage, welche Vorschriften generell für die Veröffentlichung von Fotos von Personen auf der Website eines Vereins gelten. Bei Fotos gilt das Recht am eigenen Bild. Dies bedeutet, dass die abgebildeten Personen in der Regel darüber entscheiden, ob und in welcher Form ein Bild aufgenommen und veröffentlicht werden darf. Deshalb muss die betroffene Person vorher informiert werden und ihre ausdrückliche Zustimmung erteilen, bevor das Bild veröffentlicht wird. Eine einmal erteilte Einwilligung kann jederzeit zurückgezogen werden, mit dem Resultat, dass auch die Veröffentlichung, soweit überhaupt möglich, rückgängig gemacht werden muss. Bei «Portraitfotos» muss die betroffene Person ausdrücklich ihre Einwilligung erteilen, nachdem sie das Bild eingesehen hat. Bei Fotos, auf denen keine Einzelperson besonders hervortritt (z.B. auf Gruppenfotos), reicht eine allgemeine Information. Die betreffende Person kann jedoch verlangen, das Bild vor der Veröffentlichung einzusehen. Sind Minderjährige oder urteilsunfähige Personen abgebildet, so ist auch die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter einzuholen.

«Transparenz bei der Finanzierung der Politik»

Die Initiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» will, dass die Identität der juristischen Personen offengelegt wird, die sich an der Politikfinanzierung beteiligt, wie auch die der natürlichen Personen ab einer Beteiligung von CHF 5'000.- pro Kalenderjahr. Ein Grossrat wollte von der Behörde wissen, ob diese Initiative datenschutzkonform ist. Bei genauerer Betrachtung enthält die Initiative nichts, was die Datenschutzherrschriften verletzen würde. Ganz allgemein ist die Tatsache, dass politische Einstellungen zu den sensiblen Daten gehören, kein Hindernis für die Annahme einer solchen Initiative. Allerdings muss genau auf die Modalitäten der Umsetzung des Verfassungstextes bei einer Annahme geachtet werden. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die potenziellen Geldgeber vorher klar und unmissverständlich darauf hingewiesen werden, dass und unter welchen Voraussetzungen ihre Identität offengelegt werden kann. Diese Information müsste gut sichtbar auf allem zur Verfügung gestellten Material der politischen Parteien stehen. Besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, wie die Identität der Geldgeber offengelegt wird. Eine Veröffentlichung im Internet ist tunlichst zu vermeiden. Die Behörde empfiehlt die Listen der Geldgeber bei einem öffentlichen Organ zu hinterlegen, wo sie gratis eingesehen werden können. Die Einsichtnahme muss zeitlich begrenzt werden, und die Listen müssen anschliessend vernichtet werden. Dies rechtfertigt sich namentlich dadurch, dass sich politische Einstellungen mit der Zeit ändern können und die Daten mit Blick auf den Grundsatz der Richtigkeit korrekt und aktualisiert sein müssen. Die Behörde wundert sich ausserdem, dass die Beitragsgrenze von CHF 5'000.- pro Jahr, bis zu der die Identität der natürlichen Personen nicht preisgegeben wird, nicht auch für die juristischen Personen gilt. Eine Kontrolle nach dem Zufallsprinzip, die im Missbrauchsfall zu einer Sanktion führen könnte, wäre eine verhältnismässigere Lösung. Bei Annahme der Initiative müssen alle organisatorischen und technischen Massnahmen ergriffen werden, um die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten, ihren Schutz und die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen zu garantieren (namentlich das Auskunftsrecht, das Recht auf Berichtigung, Angabe der Personalien des Inhabers der Datensammlung).

1.2 Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – eine grössere Datenschutzkontrolle durch. Kontrolliert wurde eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit aus dem Bereich der Sozialversicherungen. Die Datenschutzkontrolle erstreckte sich über mehrere Tage, und zwar auf die Bereiche Direktion, Allgemeine Dienste, Bereich Gesuche, Fakturierung und Informatikdienst. Mit der Kontrolle wurde wiederum eine externe Firma beauftragt, wobei die Datenschutzbeauftragte während der ganzen Kontrolle anwesend war.

Es zeigte sich, dass die Mitarbeitenden auf datenschutzrechtliche Fragen im Grossen und Ganzen sensibilisiert sind. Hervorzuheben ist besonders die Kooperation der Verantwortlichen und Mitarbeitenden der Institution. Die Kontrolle konnte per Jahresende noch nicht abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Empfehlungen wird mittels Nachkontrollen überprüft.

Weiter wurden die Vorjahreskontrollen weitergeführt; insbesondere wurden Stellungnahmen zu den veranlassten Massnahmen im Nachgang der Kontrolle eingeholt. Die Nachkontrollen konnten nicht geschlossen werden. Die Fortführung der Vorjahreskontrollen schlägt sich in der Statistik nicht nieder. Nachkontrollen sind vorgesehen.

Die Datenschutzbeauftragte hat auf die Kontrolle eines öffentlichen Organs als Nutzer des Schengener Informationssystems im Rahmen der europäischen und eidgenössischen Pflichten (Art. 54 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems N-SIS und über das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung) mangels Ressourcen verzichtet.

1.3 FRI-PERS und Videoüberwachung

FRI-PERS

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Unter dem Begriff FRI-PERS wird diese Informatikplattform bezeichnet. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, insbesondere beim Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Im Verlaufe des Berichtsjahrs zeigte sich wiederum, dass Ämter und öffentliche Organe vermehrt Gesuche um Ausdehnung des Zugriffs auf weitere Daten und Datenkategorien beantragen. Nicht immer sind allerdings solche Gesuche um Erweiterung des Zugriffs gerechtfertigt. Das Vorhandensein von Personendaten und der Umstand, dass diese möglicherweise benötigt werden könnten, rechtfertigen allerdings noch keinen Zugriff. Vielmehr hat sich der Zugriff auf bestimmte Daten und/oder Datenkategorien insbesondere an den Bedürfnissen des Amtes wie auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren.

Im Rahmen der Formularüberarbeitung sowie der Umsetzung einzelner Gesuche fanden wiederum verschiedene Gespräche mit den verantwortlichen Personen des BMA, des ITA sowie bisweilen auch mit Verantwortlichen der öffentlichen Organe, die um systematischen Zugriff auf die Daten der Plattform ersuchten, statt. Solche Gespräche dienten der Klärung der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen sowie der tatsächlichen Bedürfnisse für einen Zugriff.

Zugangserweiterung

Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich in Bezug auf Strafrecht, Schlichtung, fürsorgerischen Freiheitsentzug, Ausübung politischer Rechte, Beglaubigung von Unterschriften, haben die Oberämter Zugang zu den auf die Einwohner des jeweiligen Bezirks beschränkten Daten der kantonalen Informatikplattform FRI-PERS erhalten. Nach der Umsetzung der Gesetzgebung über die Zweitwohnungen haben die Oberämter jedoch einen erweiterten Zugriff auf die FRI-PERS-Daten sowie auf die historischen Daten bezogen auf das gesamte Gebiet des Kantons Freiburg verlangt. So braucht es nämlich die Zuzugs- und Wegzugsdaten der Einwohner des ganzen Kantons der letzten zwei Jahre, um abzuklären, ob sie eine Zweitwohnung oder eine als Hauptwohnung genutzte Wohnung betreffen. Nach Rücksprache hat sich herausgestellt, dass die Oberämter nur Zugang zu den Verwaltungsdaten der Einwohner des ganzen Kantons mit dem Zuzugs- und Wegzugsdatum sowie Zugang zu den historischen Daten der letzten zwei Jahre brauchen. Die Datenschutzbeauftragte hat zum einen den Zugang zu den Daten der Einwohner des jeweiligen Bezirks für die Mitarbeitenden der Oberämter bestätigt, die diesen benötigen, und zum andern eine positive Stellungnahme zum Zugang zu den auf das ganze Gebiet des Kantons Freiburg bezogenen Verwaltungsdaten mit Zuzugs- und Wegzugsdatum sowie zu den historischen Daten der letzten zwei Jahre abgegeben, allerdings

nur für drei Mitarbeitende pro Oberamt, die sich mit Dossiers in Bezug auf Zweitwohnungen und Strafanzeigen sowie Anzeigen wegen unentschuldigter Unterrichtsabsenzen befassen. Die SJD ist unserer Stellungnahme vollumfänglich gefolgt.

In zwei Fällen hat die Kommission Empfehlungen abgegeben (siehe vorne II.C.).

Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung [VidG]). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG).

Indessen haben die Anfragen der Privatpersonen zu Videoüberwachungen stark zugenommen. Viele Privatpersonen stören sich an den multiplen Videoüberwachungen, sei es auf Privatgrundstücken mit oder ohne Aufnahme des öffentlichen Grunds, sei es in privaten Lokalen oder auf Terrassen. Die Videoüberwachung durch Private und ohne Einbezug des öffentlichen Grunds betrifft das eidgenössische Datenschutzgesetz und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

Die Zusammenarbeit mit den Oberämtern gestaltet sich gut. Die Oberamtmänner folgen mehrheitlich den Stellungnahmen der Behörde. Zur Zeit sind zwei Beschwerden, je eine einer Gemeinde und einer Privatperson, gegen einen ablehnenden Entscheid des Oberamtes vor Kantonsgericht hängig. Am 30. Dezember 2015 hat das Kantonsgericht eine Beschwerde einer Privatperson gegen den Entscheid des Oberamtes, mit welchem dieses die Installation einer Videoüberwachung verweigert und die Entfernung der bereits installierten Kameras angeordnet hat, abgewiesen. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Art. 9 der Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV) auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Dem VidG unterstellte oder nicht unterstellte Videoüberwachungskameras

Beim Vizeoberamtmann des Saanebezirks wurde von einem Pflegeheim die Anbringung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung beantragt und eine Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung angemeldet. In diesem etwas komplexen Fall konnte nach einer Ortsbesichtigung bestimmt werden, welche Kameras öffentlichen Grund filmen und damit dem Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG) unterstehen und welche von ihnen die Bilder aufzeichnen. Ausserdem musste auch der Zweck dieser Videoüberwachung definiert werden. Dabei hat sich ergeben, dass die auf den Haupteingang und den Hauptparkplatz gerichteten Kameras öffentlichen Grund filmen und dem VidG unterstellt sind, da es sich um eine der Öffentlichkeit zugängliche und der öffentlichen Verwaltung dienende Liegenschaft handelt. Die Kameras, mit denen die Korridore der beiden neuen Pflegeeinheiten (Geriatrie und Alterspsychiatrie) sowie der Therapiegarten überwacht werden (ohne Aufzeichnung), sind hingegen nicht dem VidG unterstellt, sondern dem DSchG sowie den besonderen Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) über den Erwachsenenschutz. In diesem Fall werden mit der Videoüberwachung zwei Ziele verfolgt, und zwar zum einen die Überwachung des Empfangsbereichs und des Aussenparkplatzes zum

Schutz von Sachen (Diebstahl, Sachbeschädigung) und zum andern die Suche nach geistig verwirrten oder abgängigen Heimbewohnern. Die Überwachung muss sich auf das Nötigste beschränken. Die Behörde hat eine positive Stellungnahme zu den Kameras abgegeben, die öffentlichen Grund filmen, allerdings unter bestimmten Voraussetzungen: So müssen etwa die Aufnahmen verpixelt werden und die Aufzeichnungen dürfen nur bei nachweislichen Straftaten eingesehen werden, die Kameras dürfen nicht auf Mehrfamilienhäuser, Privathäuser oder Bushaltestellen gerichtet sein und die Aufnahmen nur kurze Zeit aufbewahrt werden. Das Oberamt des Saanebezirks ist unserer Stellungnahme vollumfänglich gefolgt.

Weitergabe der Videoaufnahmen einer Tankstelle an die Polizei

Nachdem ein Tankstellenkunde vergessen hatte, sein Benzin zu bezahlen (rund CHF 10.--), zeigte ihn die Tankstelle bei der Kantonspolizei an und stellte ihr die Videoaufnahmen zu. Ein Polizeibeamter kontaktierte den Hausmeister des Hauses, in dem dieser Kunde wohnt, und bat ihn um dessen Telefonnummer. Die betroffene Person erkundigte sich daraufhin bei der Behörde, ob die Aufbewahrungsdauer der Videoüberwachungsaufnahme der Tankstelle, die Art und Weise der Verzeigung bei der Kantonspolizei und deren Rolle datenschutzkonform sind. Die Behörde weist darauf hin, dass das Anbringen von Videokameras durch Privatpersonen zum Schutz von Personen und/oder Sachen unter das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG) fällt, wenn es sich um eine bestimmte oder bestimmbare Person handelt. Die Behörde ist also in diesem Fall nicht zuständig. Nach den Empfehlungen des EDÖB dürfen jedoch die aufgenommenen Personendaten nicht bekannt gegeben werden, ausser die Bilder werden zur Anzeigeerstattung den Strafverfolgungsbehörden übergeben, und die Aufnahmen müssen innert kürzester Zeit gelöscht werden. Was die Anzeige der Tankstelle betrifft, so hat diese rechtmässig gehandelt. Da sie nicht mit Polizeigewalt ausgestattet ist, hat sie keine anderen Möglichkeiten, als sich an die zuständigen Behörden zu wenden, um die Identität des Fehlbaren festzustellen, sofern es sich nicht um einen Stammkunden handelt, den die Tankstelle bei seinem nächsten Besuch persönlich auf sein Versäumnis aufmerksam machen kann. Die Kantonspolizei ist befugt, den Fahrzeughalter anhand des auf der Videoaufnahme erkennbaren Nummernschildes ausfindig zu machen. Allerdings war es in Anbetracht des geringen Betrags unverhältnismässig und sachlich nicht notwendig, dass sich die Kantonspolizei an den Hausmeister wendet, um die Telefonnummer des Automobilisten in Erfahrung zu bringen. Es hätte auch andere Möglichkeiten mit mehr Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte gegeben, um zum selben Ergebnis zu gelangen.

1.4 ReFi – Register der Datensammlungen¹³

Die kantonale Behörde hat ein Register aller angemeldeten Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der Behörde eingesehen werden¹⁴.

¹³ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/refi/einleitung.htm>

¹⁴ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Nachdem 2015 und 2016 die Informatikanwendung aktualisiert wurde, ging es im Berichtsjahr hauptsächlich um die Neuauflage der Dokumentation für die Benutzerkategorien (öffentliche Organ, Internetbenutzer und Administratoren) und die Durchführung verschiedener Sensibilisierungsmassnahmen. Zum einen wurden die Kontaktpersonen informiert und sämtliche öffentlichen Organe angeschrieben und eingeladen, ihre Anmeldungen der Datensammlungen zu überprüfen resp. diese gegebenenfalls zu tätigen. Zum andern wurden für Gemeinden drei Informationsveranstaltungen durchgeführt (zwei in französischer Sprache und eine auf Deutsch). Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie unserer Behörde, ist daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Das Resultat dieser Arbeitsgruppe wird anfangs Jahr vorliegen.

1.5 Austausch

Neben den Zusammenkünften mit den Kolleginnen und Kollegen im Rahmen von privatim und den Préposés latins ist auch der Austausch mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten wichtig. Auch im Berichtsjahr wurden sie von der Datenschutzbeauftragten zu einem Informations- und Meinungsaustausch eingeladen. Punktuell werden die Kontaktpersonen mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient (z.B. Newsletter, Veranstaltungen).

2. Statistiken

Datenschutz im allgemeinen

Im Berichtszeitraum waren 285 Datenschutz Dossiers (ohne FRI-PERS und Videoüberwachung Dossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 68 per 1. Januar 2017 noch hängig waren. Die Behörde war in 122 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 43 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 12 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie gab 1 Empfehlung ab und nahm 5 Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte 10 Präsentationen durch, nahm an 29 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 33 sonstigen Begehren. 124 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 39 Gemeinden und Pfarreien, 72 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 43 Privatpersonen oder private Institutionen und 7 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 47 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2016 wurden 18 Dossiers eröffnet. 14 Gesuche sind der Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme unterbreitet worden: 6 Zugriffsgesuche, 4 Anträge für einen Erweiterungszugriff, 4 Anträge für ein Schnittstellensystem mit Empfang von Ereignissen (mit oder ohne Web Services). Von diesen Gesuchen sind 8 immer noch in Bearbeitung, da sie weitere Abklärungen erforderten, und 6 wurden positiv beurteilt. Ferner hat die Kommission in zwei Fällen Empfehlungen abgegeben (siehe oben unter II.C.) und eine Beschwerde eingereicht, welche aufgrund des neuen Entscheids des SJD in der Folge gegenstandslos geworden ist. Darüber hinaus wurde unsere Behörde eingeladen, eine Entscheidung des SJD zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt.

Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FRI-PERS-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 13 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme und 1 Anmeldung einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung ein und sie wurde 3 Mal in Beschwerdeverfahren zur Stellungnahme eingeladen. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fielen 8 Stellungnahmen positiv und 1 negativ aus, in 3 Fällen gab es keine Stellungnahme, weil das VidG nicht anwendbar war, und die letzten 2 sind noch in Arbeit. Alle positiven Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 4 Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden und 10 von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Aus diesen Statistiken wird ersichtlich, wie wenige Bewilligungen bei den Oberämtern beantragt wurden, was die Behörde umso mehr erstaunt, als die Videoüberwachung in den Medien wiederholt von sich reden machte. So ist die Behörde 2016 schon mehrmals auf dieses Thema angesprochen worden. Zudem stellt die Behörde fest, dass die Anfragen immer komplexer werden. Es werden immer mehr Bewilligungen für mobile Kameras oder für Aufnahmen im öffentlichen Raum beantragt. Nach der rechtlichen Abklärung müssen also vor jeglicher Bewilligungserteilung auch Tests und Ortsbesichtigungen durchgeführt werden.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

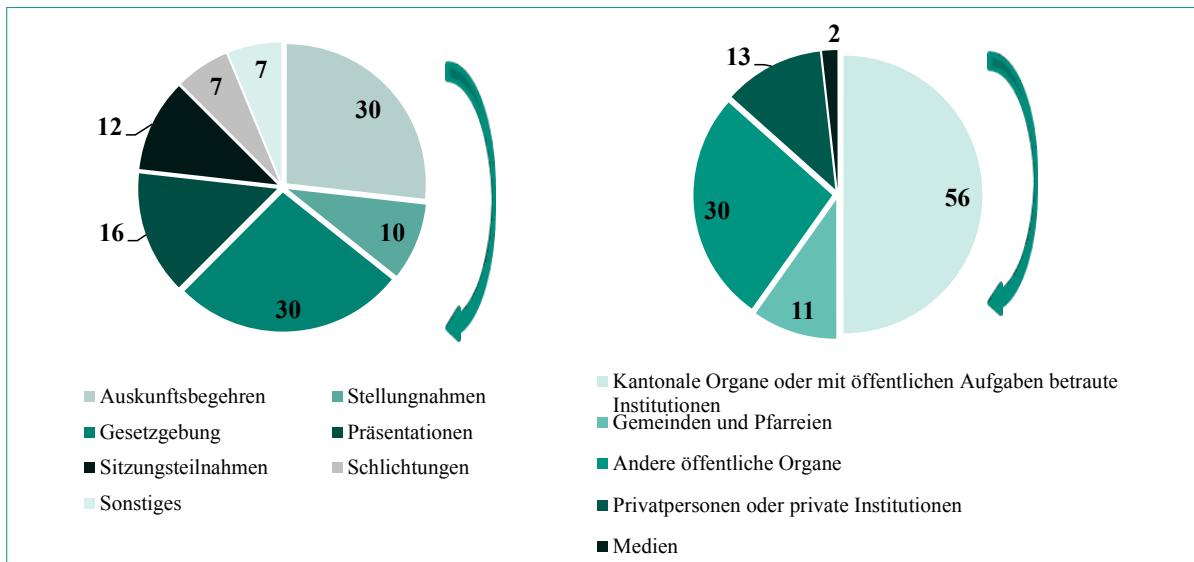
Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2016 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse gegenüber dem Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber ihrer Pflicht, die datenschutzrechtlichen Vorschriften und somit die Personen zu respektieren. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

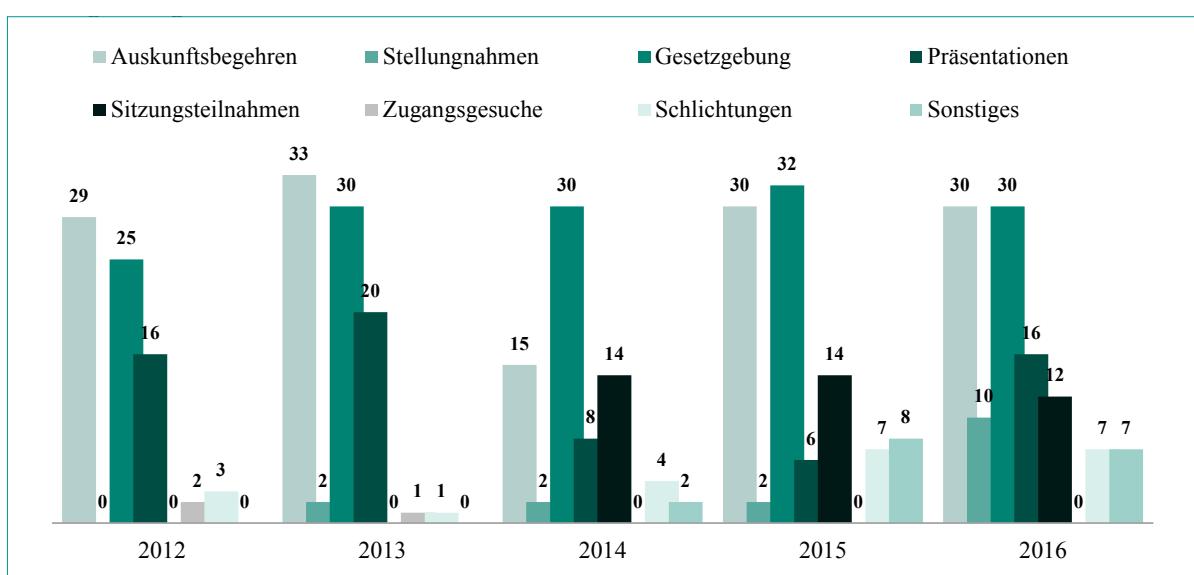
Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Interventionen 2016

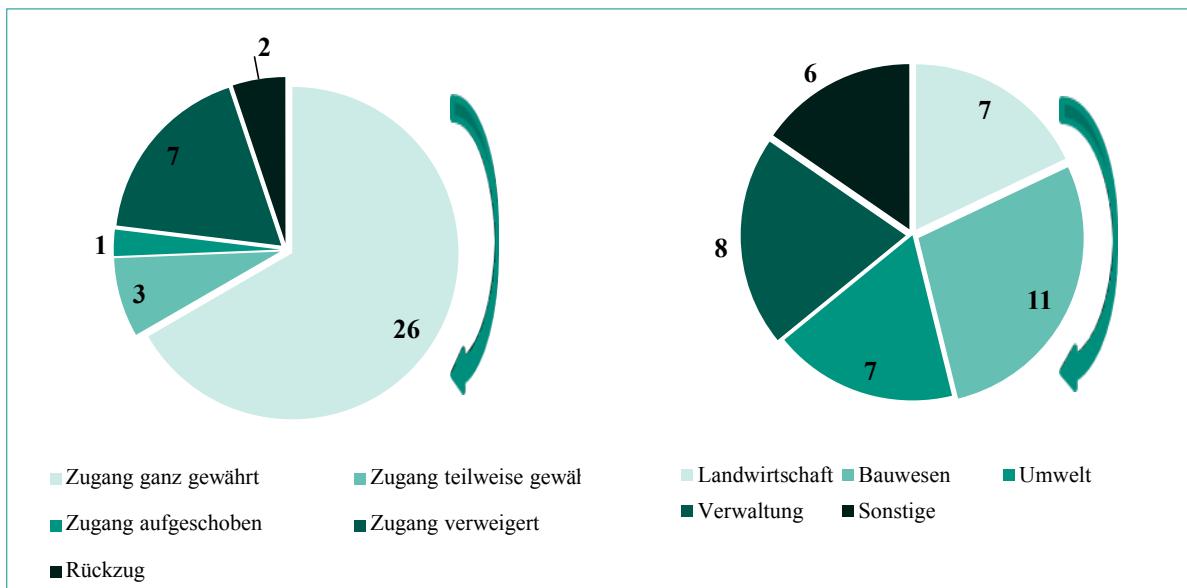


- › Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- › Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- › Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- › Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- › Von den 112 Dossiers, die 2016 in Bearbeitung waren, betrafen 52 auch den Datenschutz, davon 30 Vernehmlassungen.

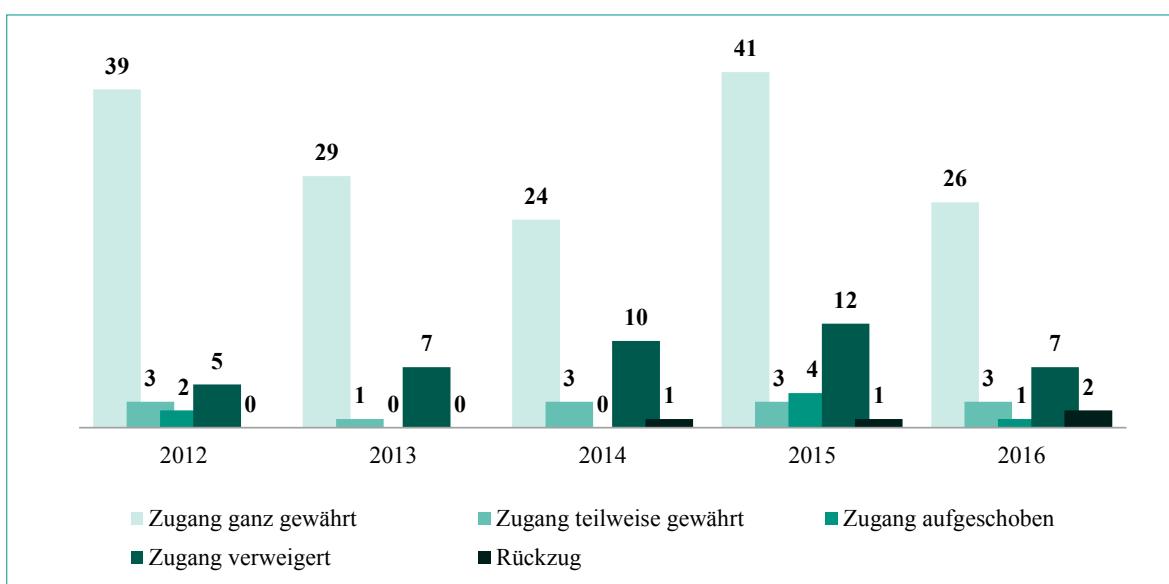
Vergleichsgrafik



Zugangsgesuche 2016

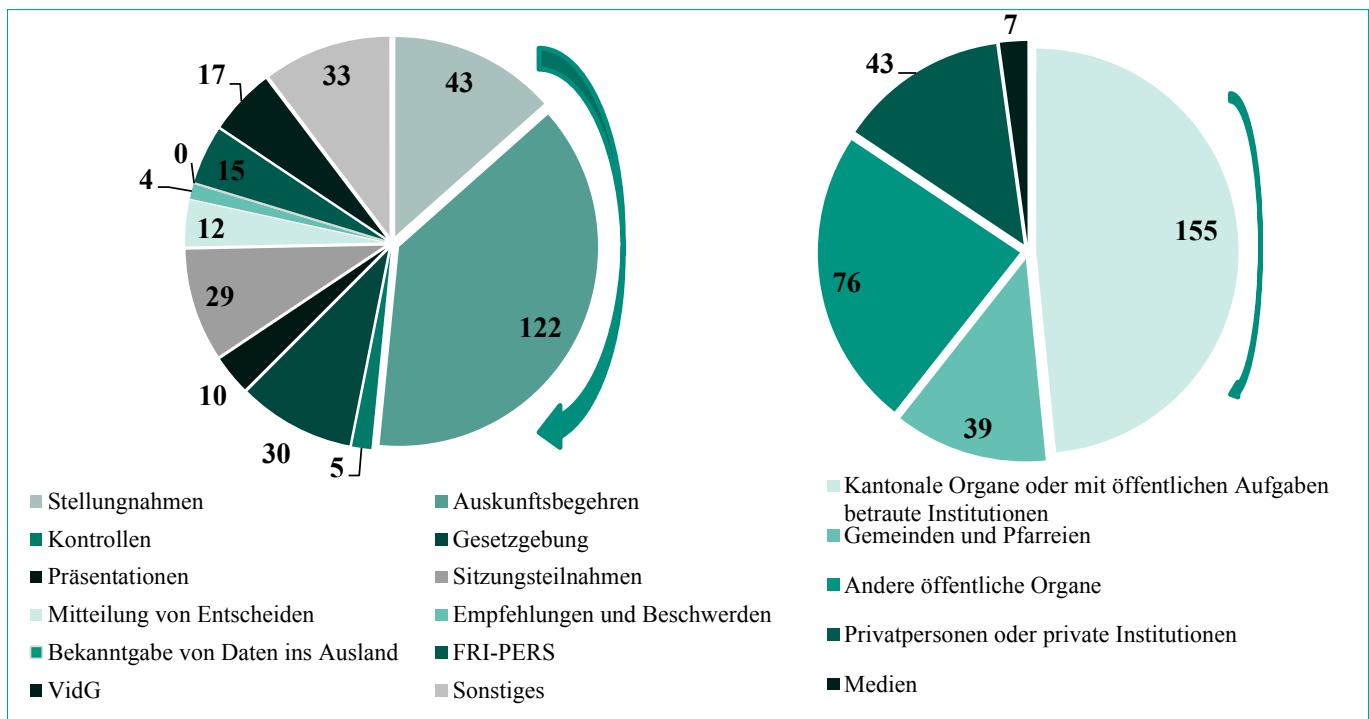


Vergleichsgrafik



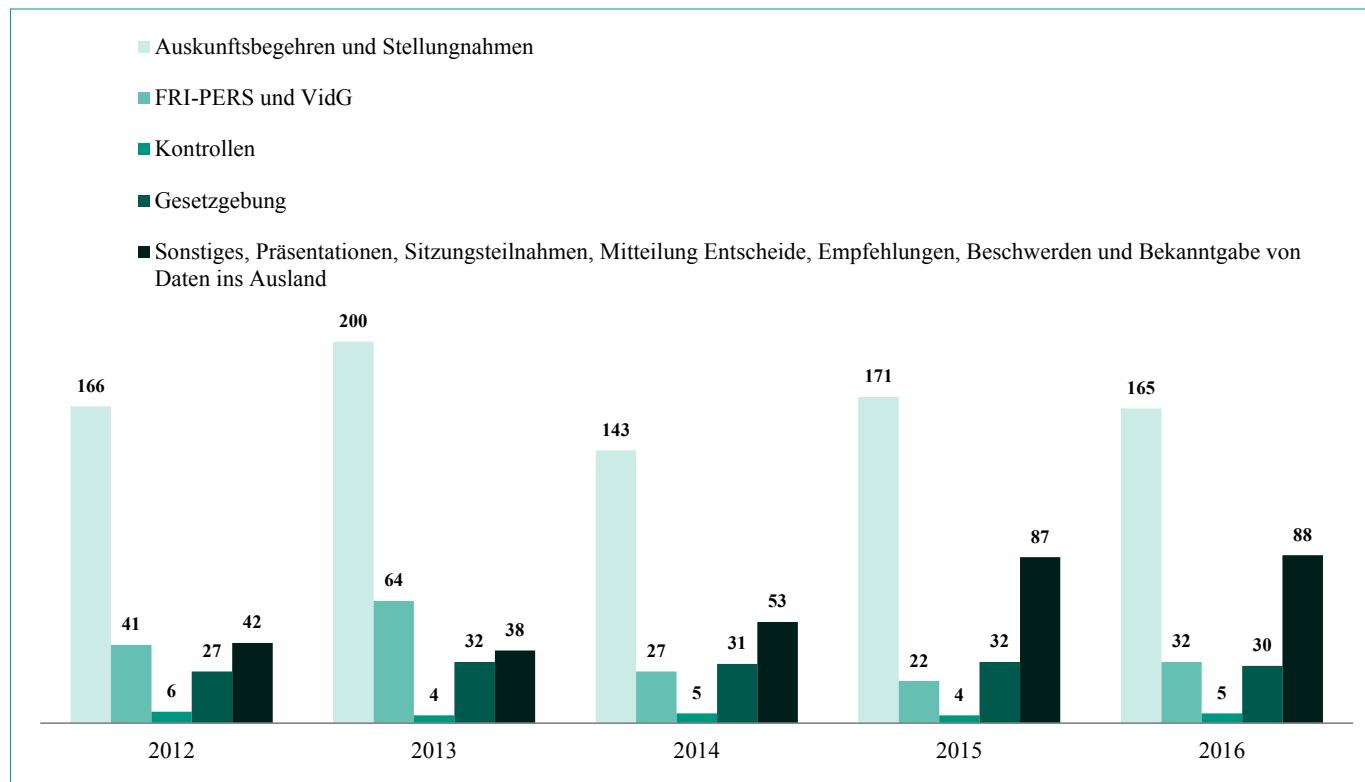
Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

Anfragen / Interventionen 2016



- Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson (inkl. Stellungnahmen nach VidG und FRI-PERS).
- Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- Zur «Mitteilung von Entscheiden» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- Von den 320 Dossiers, die 2016 in Bearbeitung waren, betrafen 50 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 30 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen * und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS**	VidG**	Sonstiges	Total
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

* davon 2 Empfehlungen und 1 Beschwerde FRI-PERS

** davon 14 Stellungnahmen FRI-PERS und 13 Stellungnahmen VidG

	<u>Annexe</u>		<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL	2017-CE-48	GROSSER RAT	2017-CE-48
Rapport d'activité 2016		Tätigkeitsbericht 2016	
Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données – ATPrD		Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz – ÖDSB	
<i>Proposition de la commission ordinaire CO-2017-004</i>		<i>Antrag der ordentlichen Kommission OK-2017-004</i>	
<hr/>		<hr/>	
<i>Présidence : Michel Chevalley</i>		<i>Präsidium: Michel Chevalley</i>	
<i>Membres : Nicolas Bürgisser, Denis Chassot, Pierre Décrind, Francine Defferrard, Guy-Noël Jelk, Ueli Johner-Etter, Elias Moussa, André Schoenenweid, Julia Senti, Rudolf Vonlanthen</i>		<i>Mitglieder: Nicolas Bürgisser, Denis Chassot, Pierre Décrind, Francine Defferrard, Guy-Noël Jelk, Ueli Johner-Etter, Elias Moussa, André Schoenenweid, Julia Senti, Rudolf Vonlanthen</i>	
<i>La commission</i>		<i>Die Kommission</i>	
<u>prend acte</u>		<u>nimmt Kenntnis</u>	
du rapport d'activité 2016 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données et invite le Grand Conseil à en faire de même.		vom Tätigkeitsbericht 2016 der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.	
<u>Catégorisation du débat</u>		<u>Kategorie der Behandlung</u>	
La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).		Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.	
<hr/>		<hr/>	
<i>Le 29 mai 2017</i>		<i>Den 29. Mai 2017</i>	



Message 2017-DAEC-47

2 mai 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement de 14 350 000 francs pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Historique	1
2. Etudes réalisées à ce jour	2
3. Réalisation	4
4. Planification	4
5. Développement durable	4
6. Risques	4
7. Coûts	5
8. Montant du crédit demandé	5
9. Autres aspects	5
10. Conclusions	6

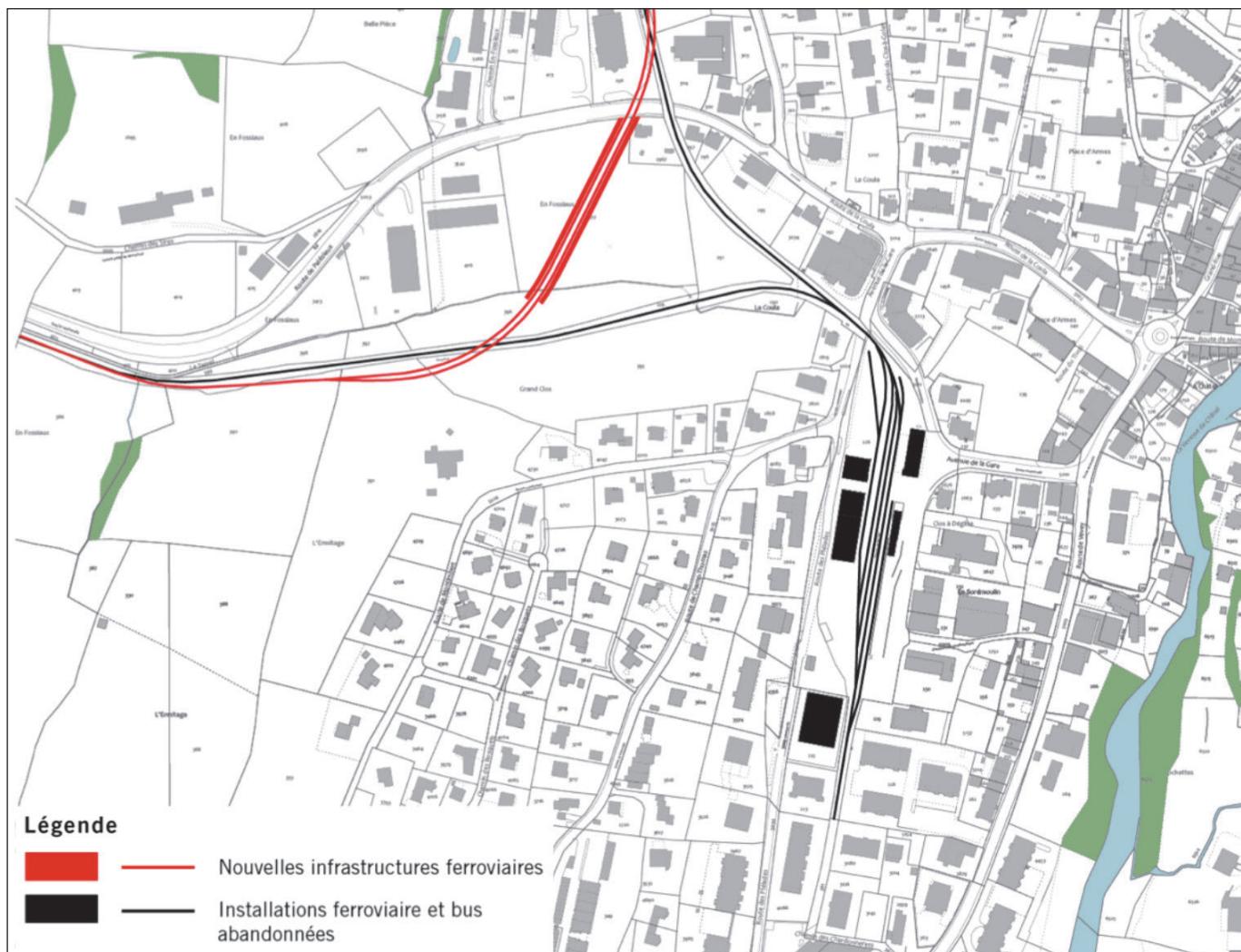
1. Historique

1.1. Préambule

Les «trains rouges» et la ligne Saint-Légier–Châtel-Saint-Denis disparurent en 1969 après 65 années de service, laissant la gare de Châtel-Saint-Denis dans sa configuration actuelle avec des voies sans issue, en cul de sac.

Depuis plusieurs années, les transports publics fribourgeois (TPF) souhaitent revoir l'accessibilité des installations ferroviaires sur la commune de Châtel-Saint-Denis. En effet, la gare actuelle en impasse représente une perte de temps de parcours sur la ligne Bulle–Palézieux de près de 3 minutes. De plus, les installations ne satisfont plus aux nouvelles exigences fédérales de l'ordonnance ayant pour but de réduire les inégalités envers les personnes handicapées (OHand

du 19 novembre 2003). Parmi les possibilités envisagées, le déplacement de la gare au nord-ouest du site actuel s'avère être la meilleure solution.



Ce projet va de pair avec la réflexion globale au sujet de la mobilité et du trafic menée par la commune de Châtel-Saint-Denis (ci-après la commune) dans la révision de son plan d'aménagement local (PAL), approuvé en juillet 2015.

En automne 2014, à la demande de la commune et des TPF, le Conseil d'Etat a donné son accord de principe à la poursuite des études pour la réalisation d'un projet en vue du déplacement de la route cantonale en lien avec la réalisation de la nouvelle gare de Châtel-Saint-Denis. Ce projet permet notamment la suppression du passage à niveau perturbant la circulation sur la route cantonale traversant Châtel-Saint-Denis. En outre, la commune déclare renoncer au projet de route de contournement (par un tunnel sous la colline de Montimbert) tel qu'indiqué dans le rapport final de l'*«Evaluation et priorisation des routes de contournements»* de la DAEC du 28 novembre 2013.

Le 13 avril 2016, les trois maîtres de l'ouvrage – les TPF, la commune de Châtel-Saint-Denis et l'Etat de Fribourg (représenté par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC) – ont signé une convention (ci-après convention tripartite) relative à la délégation des compétences, ainsi qu'au financement des projets partiels et

d'une répartition équitable des coûts des travaux. Un comité de pilotage présidé par l'Ingénieur cantonal et réunissant les trois maîtres de l'ouvrage a été institué.

2. Etudes réalisées à ce jour

Compte tenu de la localisation de la nouvelle gare à proximité du centre de la localité, des terrains libérés par la désaffection de la gare actuelle, du rôle que doit jouer la nouvelle interface de transports publics dans l'urbanisation, ainsi que du caractère stratégique des terrains adjacents, les TPF et la commune se sont entendus pour procéder à une étude à plus large échelle (environ 12 ha) visant à optimiser le potentiel de cette importante zone. L'aménagement futur de la zone a fait l'objet d'un mandat d'études parallèle (MEP) mené par la commune et les TPF, publié en novembre 2013. Cette étude visait à garantir l'équilibre entre futurs espaces et quartiers existants, afin de réussir l'intégration de la nouvelle gare.

Les montants nécessaires aux études préliminaires ont été avancés par les TPF. Par la suite, le montant des études a été réparti entre les maîtres de l'ouvrage respectifs, conformément à la clé de répartition de la convention tripartite.

2.1. Projet dans son ensemble

Faisant abstraction des plans d'aménagement de détails (PAD) des futures zones à bâtrir, l'étude globale est constituée des éléments principaux suivants:

- > Un projet ferroviaire pour le déplacement de la gare de Châtel-Saint-Denis, respectivement la construction d'une nouvelle gare et d'une nouvelle voie de chemin de fer.
Ce projet est entièrement financé par les TPF, respectivement par le fonds d'infrastructure ferroviaire fédéral (FIF).
- > Un projet routier divisé en deux tronçons.
Le premier tronçon (RC1) de 840 m consiste en la construction d'une nouvelle route cantonale, partie intégrante du projet ferroviaire pour le tronçon ouest entre la route de Palézieux et l'avenue de la Gare. Le second tronçon (RC2) de 185 m consiste en l'aménagement et l'assainissement de l'actuelle route communale dans le prolongement de la nouvelle route cantonale pour le tronçon est incluant l'actuelle avenue de la Gare jusqu'à sa jonction avec la route cantonale de Vevey. Ces deux tronçons sont principalement financés par l'Etat de Fribourg.

> Un projet de revitalisation du cours d'eau du Tatre.

Ce projet fait partie intégrante du projet. Son financement est réparti entre les trois maîtres de l'ouvrage.

La création d'une voie verte reliant la future gare au cycle d'orientation de Châtel-Saint-Denis. Cet aménagement est entièrement à la charge de la commune.

- > En ce qui concerne le déplacement des conduites et canalisations de tiers existantes et se trouvant en conflit avec le projet, des accords ont été trouvés avec les propriétaires, soit Holdigaz pour la conduite de gaz et la commune de Remaufens pour la conduite d'adduction d'eau. Ces derniers participent aux coûts des études et des travaux liés au remplacement de leur conduite respective.

2.2. Projets routiers

Le Service des ponts et chaussées est chargé de l'étude et de la réalisation des deux tronçons routiers RC1 et RC2.

Ces deux tronçons se suivent et sont étroitement liés, notamment au niveau de l'évacuation des eaux ou pour le dimensionnement du giratoire les reliant.



A la mise en service du nouveau tronçon de route cantonale, la route cantonale actuelle – du giratoire situé sur la route de Vevey au futur raccord sur la route de Bossonnens – passe au réseau routier communal.

2.2.1. Mobilité douce

Le tronçon RC1 comportera deux bandes cyclables d'une largeur de 1,50 m d'une extrémité à l'autre; par contre, ce type d'aménagement n'est pas prévu sur le tronçon RC2, des itinéraires alternatifs pour les cyclistes étant prévus dans la future zone piétonne de la Place d'Armes.

2.2.2. Etudes d'impact environnemental

Le projet dans son ensemble a fait l'objet d'un rapport environnemental qui fait partie intégrante des dossiers d'autorisation.

2.2.3. Etat des autorisations

Le tronçon RC1 a pu être intégré dans la procédure fédérale ferroviaire d'autorisation des plans (PAP). Elle a fait l'objet de deux oppositions qui ont pu être levées. L'autorisation de l'Office fédéral des transports (OFT) devrait parvenir avant l'été 2017, ce qui permettra de débuter les travaux en automne.

Le tronçon RC2 est soumis à une procédure cantonale d'autorisation des plans. Il devrait être mis à l'enquête publique au mois de mai 2017. Un éventuel retard ou report de l'autorisation de ce tronçon ne porte pas préjudice au projet dans son ensemble.

2.3. Prestations et montant investi à ce jour

Les études ont été financées par le crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain du réseau routier cantonal pour les années 2014 à 2019. Les premières acquisitions de terrain ont été financées par un crédit d'engagement de 3 millions de francs par arrêté n° 2016–65 du Conseil d'Etat du 19 janvier 2016.

A ce stade, des études et des acquisitions de biens fonds et d'immeubles nécessaires aux nouveaux tronçons routiers ont été réalisées pour un montant de 1 086 594 francs.

3. Réalisation

La réalisation des projets présentés nécessite une étroite coordination entre les trois maîtres de l'ouvrage présents sur ce chantier. La nouvelle gare ferroviaire ne pourra être terminée que lorsque le tronçon RC1 de la future route cantonale sera en service afin de permettre la suppression du passage à niveau et terminer ainsi la future gare.

Les TPF ont prévu de mettre la ligne Châtel-Saint-Denis–Palézieux hors service durant 9 mois en 2019, des bus de remplacement seront mis en place durant cette période. L'interruption de trafic permettra de réaliser le nouveau pont des TPF qui enjambera la future route cantonale dont la construction débutera immédiatement après la mise hors service de la voie TPF.

Pour des questions de coordination et d'économie, les trois maîtres de l'ouvrage ont choisi de mettre leurs travaux en soumission dans un cahier des charges commun. Les travaux pourront ainsi être adjugés à une seule entreprise ou à un seul consortium, ce qui devrait simplifier la coordination et créer des synergies.

4. Planification

Il est prévu de débuter les travaux au mois de septembre 2017. Un parking souterrain et la nouvelle gare devraient rapidement voir le jour. En ce qui concerne les tronçons routiers, des travaux préparatoires sont envisagés durant cette période, tels que le déplacement de conduites et la création de pistes d'accès. Une partie de la route RC1 pourra être construite en 2018. Il faudra toutefois attendre 2019, avec la fermeture de la voie TPF Châtel-Saint-Denis–Palézieux, pour construire le solde de la nouvelle route.

Le tronçon routier RC1 doit être en service en été 2019. Cela permettra la réalisation des derniers travaux pour la mise en service de la nouvelle gare le 4 novembre 2019. Les travaux de finition de la RC1 et de la RC2 devraient suivre en 2020.

5. Développement durable

Ce projet dans son ensemble, à savoir le déplacement de la gare TPF, la revitalisation du Tatrel, les nouveaux axes routiers ainsi que l'aménagement de quartiers futurs a fait l'objet d'une analyse sous l'angle du développement durable au moyen de l'outil «Boussole21».

Il en ressort que le projet tient compte du développement futur de la ville de Châtel-Saint-Denis, résultat direct de l'amélioration de ses infrastructures. Il vise essentiellement à améliorer l'offre des transports publics, la sécurité des usagers, la création d'espaces réservés pour la mobilité douce et un développement harmonieux du centre-ville. Il permet la création de nouvelles zones de rencontre et d'activités ainsi que le respect de la loi sur l'aménagement du territoire qui encourage la densification des centres. Le rapport donne de bons résultats au niveau du développement durable du projet avec un nombre limité de recommandations dont il sera intégralement tenu compte dans le cadre de la réalisation des travaux.

6. Risques

6.1. Risques liés à la planification

Les TPF ont fixés des contraintes importantes en ce qui concerne la planification. En effet, la nouvelle ligne ferroviaire ainsi que la nouvelle gare doivent être ouvertes le 3 novembre 2019 avant le passage au nouvel horaire. De plus, le nouveau tronçon RC1 empruntera en grande partie le tracé actuel de la ligne TPF en direction de Palézieux. Pour des questions d'organisation, l'interruption de la ligne TPF ne sera que de courte durée, de mars à novembre 2019. Cette contrainte présente un défi pour la réalisation des deux giratoires, du tronçon routier RC1 ainsi que du passage supérieur des TPF.

6.2. Risque technique

Le principal risque technique est lié à la présence de la nappe phréatique qui est actuellement relativement proche de la surface du terrain. Pour permettre la construction du dénivélé de la route ainsi que le parking se trouvant sous la future gare, il est indispensable de rabaisser son niveau. Les Offices fédéraux et cantonaux ont donné leur accord sur un abaissement définitif de la nappe phréatique. Au vu des sols présents (colluvion de type sédimentaire, graviers limoneux avec argile), le drainage des sols peut s'avérer difficile et nécessiter de nombreux puits, l'eau pouvant ensuite être évacuée par gravitation en direction de Remaufens. Après la mise en service des installations, il faudra assurer un entretien conséquent du drainage afin d'éviter une remontée de la nappe.

6.3. Suivi des risques

Les risques font l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux, une matrice est présentée lors des séances du comité de pilotage.

6.4. Suivi financier

Au vu des mécanismes financiers propres à chaque partenaire, le suivi des décomptes s'avère particulièrement complexe. Un décompte détaillé pour les frais et travaux est réalisé pour chaque maître de l'ouvrage. Les travaux communs sont facturés conformément à la clé de répartition générale,

ou par des clés de répartitions spécifiques définies au cas par cas pour chaque contrat. La clé de répartition générale peut évoluer en fonction du niveau de précision des devis et décomptes. Par contre, ces ajustements éventuels n'auront pas d'effets rétroactifs.

7. Coûts

Les coûts sont notamment basés sur le montant de l'offre économiquement la plus avantageuse que les entreprises de construction ont déposé le 3 mars 2017 après un appel d'offres selon la procédure ouverte des marchés publics, offres elles-mêmes basées sur une soumission rédigée à l'issue de la phase SIA 103/2003 «Projet de l'ouvrage». Un degré d'incertitude (voir analyse de risque au chapitre 6) de 15% demeure toutefois pour l'ensemble des travaux.

Le taux de TVA est de 8% et ne devrait pas varier d'ici la fin des travaux.

Les variations économiques (indexation et renchérissement) peuvent avoir une influence sur le montant final des travaux. Le décret (art. 3) intègre ces variations.

8. Montant du crédit demandé

Le montant du crédit demandé se décompose comme suit (montants TTC):

	Fr.	Fr.
Travaux de génie civil	6 695 510	
Honoraires et frais selon convention tripartite (déjà payés)	375 000	
Honoraires ingénieurs civils, spécialistes, assurances, géomètre, sécurité, etc.	793 000	
Autres travaux divers à charge de l'Etat	759 000	
Montant total des études et des travaux à charge de l'Etat	8 622 510	
Réserve pour divers et imprévus 15%	1 293 376	
Acquisitions de terrains et d'immeubles à charge de l'Etat	8 250 000	
Total à la charge de l'Etat	18 165 886	
Credit d'engagement pour les acquisitions octroyé par le Conseil d'Etat	-3 000 000	
Credit d'engagement d'étude et acquisitions octroyé en 2013, DGC-R 2013-113	-850 000	
Credit d'engagement demandé par le présent décret (arrondi)	14 350 000	

Tous les marchés découlant du présent crédit ont été et seront passés dans le respect du cadre légal des marchés publics et selon les règles de compétences financières de l'Etat, dans le cadre des budgets d'investissement annuels impartis.

9. Autres aspects

Le décret proposé respecte la répartition des charges en matière routière entre le canton et les communes.

Il n'a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'euro-compatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret doit, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (montant plus élevé que ½% des dépenses de l'Etat indiqué dans l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat ROF 612.21), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (majorité qualifiée de 56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Compte tenu du montant de la dépense (plus grand que ¼% des dépenses de l'Etat), le projet de décret est soumis au référendum financier facultatif.

10. Conclusions

Les études et travaux proposés permettront la réalisation d'un nouvel itinéraire routier en remplacement du passage à niveau TPF à Châtel-Saint-Denis, dans le cadre du déplacement de la gare TPF, gage de suppression de conflit entre le rail et la route et de sécurité pour les usagers.

Pour les raisons évoquées dans ce message, nous vous demandons de soutenir ce projet en approuvant le crédit sollicité.

Annexes

- - > Plan de situation du tronçon ouest RC1
 - > Plan de situation du tronçon est RC2
 - > Profils géométriques RC1 et RC2
 - > Plan de situation de la revitalisation du Tatrel



Botschaft 2017-DAEC-47

2. Mai 2017

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Bau eines Kantons- strassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs

Wir ersuchen Sie um die Gewährung eines Verpflichtungskredits von 14 350 000 Franken für den Bau eines neuen Kantonsstrassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Rückblick	7
2. Bisher realisierte Studien	8
3. Ausführung	10
4. Planung	10
5. Nachhaltige Entwicklung	10
6. Risiken	11
7. Kosten	11
8. Höhe des beantragten Kredits	11
9. Andere Folgen	12
10. Schlussfolgerungen	12

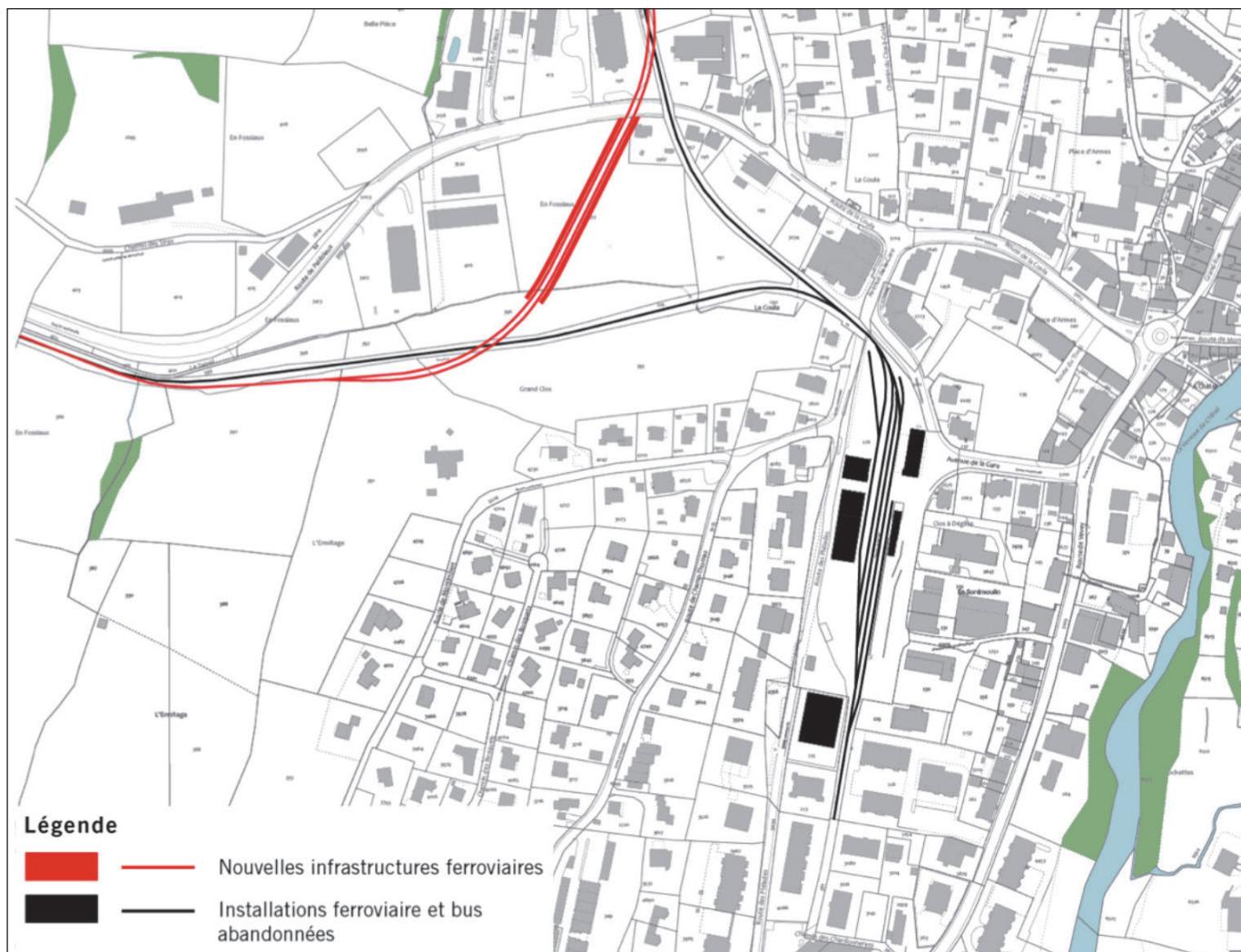
1. Rückblick

1.1. Einleitung

Nach 65 Jahren Betrieb wurde die Bahn der CEV zwischen Saint-Léger und Châtel-Saint-Denis im Jahr 1969 eingestellt. Seit jener Zeit funktioniert der Bahnhof Châtel-Saint-Denis als Kopfbahnhof.

Schon seit mehreren Jahren wollen die Freiburgischen Verkehrsbetriebe (TPF) den Zugang zu den Eisenbahnanlagen auf dem Gebiet der Gemeinde Châtel-Saint-Denis anpassen. Der aktuelle Kopfbahnhof führt nämlich zu einer knapp 3 Minuten längeren Fahrzeit auf der Linie Bulle-Palézieux. Darüber hinaus sind die bestehenden Anlagen nicht vereinbar mit den neuen Vorgaben der Bundesverordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligun-

gen von Menschen mit Behinderungen (BehiV). Die Analyse verschiedener möglicher Lösungen ergab, dass die Versetzung des Bahnhofs in Richtung Nordwesten die beste ist.



Dieses Projekt geht einher mit einer Gesamtbetrachtung zur Mobilität, welche die Gemeinde Châtel-Saint-Denis (nachfolgend: die Gemeinde) im Rahmen der im Juli 2015 genehmigten Ortsplanrevision (OP) angestellt hatte.

Im Herbst 2014 gab der Staatsrat auf Gesuch der Gemeinde und der TPF seine grundsätzliche Zustimmung zur Fortführung der Studien für die Versetzung der Kantsstrasse im Zusammenhang mit dem Bau des neuen Bahnhofs Châtel-Saint-Denis. Mit dem Projekt zur Versetzung der Kantsstrasse ist es insbesondere möglich, den Bahnübergang aufzuheben, der den Verkehrsstau auf der Kantsstrasse in Châtel-Saint-Denis stört. Im Übrigen beschloss die Gemeinde, auf ihr Umfahrungsstrassenprojekt mit einem Tunnel unter dem Montimbert zu verzichten (siehe Schlussbericht *Evaluation und Priorisierung von Umfahrungsstrassen* der RUBD vom 28. November 2013).

Am 13. April 2016 unterzeichneten die drei Bauherren – die TPF, die Gemeinde und der Staat Freiburg, der von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) vertreten wird – eine Vereinbarung (nachfolgend: tripartite Vereinbarung) über die Kompetenzübertragung, die Finanzierung der Teilprojekte und eine faire Kostenaufteilung. Zudem

wurde eine Projektoberleitung eingesetzt, die vom Kantonsingenieur geleitet wird und in der die drei Bauherren vertreten sind.

2. Bisher realisierte Studien

Angesichts des Standorts des neuen Bahnhofs in der Nähe des Ortszentrums, der nach der Stilllegung des aktuellen Bahnhofs freiwerdenden Grundstücke, der Rolle der neuen öffentlichen Verkehrsschnittstelle für die Siedlungsentwicklung sowie der strategischen Bedeutung der Nachbargrundstücke kamen die TPF und die Gemeinde überein, für die optimale Nutzung dieses wichtigen Sektors eine Studie mit erweitertem Perimeter (zirka 12 ha) durchzuführen. Die künftige Ausgestaltung der Zone war Gegenstand eines Studienauftrags, der von der Gemeinde und den TPF durchgeführt und im November 2013 veröffentlicht wurde. Ziel dieser Studie war, ein Gleichgewicht zwischen den neuen Räumen und den bestehenden Quartieren sicherzustellen, um den neuen Bahnhof optimal zu integrieren.

Die TPF haben die Kosten der Vorstudien vorgeschnossen. In der Folge wurden diese Kosten zwischen den drei Bauherren

gemäss Verteilschlüssel der tripartiten Vereinbarung aufgeteilt.

2.1. Gesamtprojekt

Das Projekt setzt sich aus folgenden Hauptelementen zusammen (die Detailbebauungspläne für die künftigen Bauzonen sind dabei ausgeschlossen):

- > Bahnprojekt für die Versetzung des Bahnhofs Châtel-Saint-Denis bzw. den Bau eines neuen Bahnhofs und eines neuen Gleisabschnitts:
Dieses Projekt wird vollständig von den TPF bzw. über den Bahninfrastrukturfonds des Bundes (BIF) finanziert.
- > Strassenprojekt, das aus zwei Teilabschnitten besteht:
Der erste Teilabschnitt (KS1) ist integrierender Bestandteil des Bahnprojekts, hat eine Länge von 840 m und besteht im Bau einer neuen Kantonsstrasse, die die Route de Palézieux mit der Avenue de la Gare verbindet (Teilabschnitt West). Für den zweiten, 185 m langen Teilabschnitt (KS2) sind der Ausbau und die Sanierung der heutigen Gemeindestrasse in der Verlängerung der neuen Kantonsstrasse vorgesehen (Teilabschnitt Ost); darin eingeslossen ist die Avenue de la Gare bis zur Einmündung in die Route de Vevey (Kantonsstrasse). Das Straßenprojekt wird hauptsächlich vom Staat Freiburg finanziert.

> Projekt für die Revitalisierung des Bachs Le Tatrel: Das Revitalisierungsprojekt ist integrierender Bestandteil des Gesamtprojekts. Die Kosten für die Revitalisierung werden unter den drei Bauherren aufgeteilt.

Bau einer grünen Verbindung zwischen dem neuen Bahnhof und der Orientierungsschule von Châtel-Saint-Denis: Diese Verbindung geht vollständig zulasten der Gemeinde.

- > Für die Versetzung bestehender Leitungen und Kanalisationen Dritter, deren Streckenführung mit dem Projekt nicht vereinbar ist, wurde eine Einigung mit den Eigentümern (Holdigaz für die Gasleitung und Gemeinde Remaufens für die Wasserversorgungsleitung) erzielt. Die Eigentümer beteiligen sich an den Kosten für die Studien und Arbeiten für die Versetzung ihrer Leitungen.

2.2. Straßenprojekt

Das Tiefbauamt wurde mit der Studie und der Verwirklichung der beiden Strassenteilabschnitte KS1 und KS2 beauftragt.

Diese beiden Teilabschnitte fliessen ineinander über und sind auch sonst eng miteinander verbunden, namentlich in Bezug auf die Strassenentwässerung und die Bemessung des Kreisels, der als Scharnier zwischen den beiden Teilabschnitten funktioniert.



Mit der Inbetriebnahme des neuen Kantonsstrassenabschnitts wird die heutige Kantonsstrasse zwischen dem Kreisel der Route der Vevey und dem künftigen Anschluss an die Route de Bossonnens in das Gemeindestrassennetz integriert.

2.2.1. Langsamverkehr

Der Teilabschnitt KS1 wird beidseitig einen je 1,50 m breiten Radstreifen umfassen. Für den Teilabschnitt KS2 ist hingegen keine solche Einrichtung geplant, weil alternative

Velorouten in der neuen Fussgängerzone der Place d'Armes vorgesehen sind.

2.2.2. Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Gesamtprojekt wurde auf dessen Umweltverträglichkeit hin analysiert. Der Bericht ist integrierender Bestandteil der Genehmigungsdossiers.

2.2.3. Stand der Bewilligungen

Der Teilabschnitt KS1 wurde im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (PGV) für Bahuprojekte behandelt. Gegen das Projekt wurden zwei Einsprachen eingereicht, die in der Folge zurückgezogen wurden. Es wird erwartet, dass das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Bewilligung im Frühjahr 2017 erteilt, was bedeutete, dass die Bauarbeiten im Herbst beginnen könnten.

Der Teilabschnitt KS2 ist Gegenstand eines kantonalen Planbewilligungsverfahrens und soll im Mai 2017 öffentlich aufgelegt werden. Eine allfällige Verspätung oder eine Aufschchiebung der Bewilligung für diesen Teilabschnitt würde das Gesamtprojekt nicht infrage stellen.

2.3. Bisher bezogene Leistungen und investierte Beträge

Die Studien wurden über den Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien und Landerwerb für die Kantonsstrassen in den Jahren 2014–2019 finanziert. Die ersten Landerwerbe wurden über einen Verpflichtungskredit von 3 Millionen Franken finanziert, den der Staatsrat am 19. Januar 2016 sprach (Beschluss Nr. 2016–65).

Die bisherigen Ausgaben für die Studien sowie den Erwerb von Grundstücken und Immobilien, die für den neuen Strassenabschnitt nötig sind, beliefen sich auf insgesamt 1 086 594 Franken.

3. Ausführung

Für die Ausführung der dargelegten Projekte ist eine enge Koordination zwischen den drei Bauherren nötig. Der neue Bahnhof wird erst dann fertiggestellt werden können, wenn der Teilabschnitt KS1 der neuen Kantonsstrasse in Betrieb ist und der Bahnübergang somit aufgehoben werden kann.

Die TPF planen, die Linie Châtel-Saint-Denis–Palézieux im Jahr 2019 für 9 Monate ausser Betrieb zu nehmen und die Verbindung während dieser Periode durch Ersatzbusse sicherzustellen. Der Betriebsunterbruch wird es erlauben, die TPF-Brücke über die künftige Kantonsstrasse zu bauen. Die Bauarbeiten für die Kantonsstrasse werden sofort nach

der Ausserbetriebnahme der TPF-Linie in Angriff genommen werden.

Aus Gründen der Koordination und um Einsparungen erzielen zu können, haben die drei Bauherren beschlossen, ihre Arbeiten mit einem gemeinsamen Pflichtenheft auszuschreiben. Auf diese Weise können die Arbeiten einem einzigen Unternehmen oder einer einzigen Bietergemeinschaft zugeschlagen werden, was die Koordination vereinfachen und Einsparungen ermöglichen sollte.

4. Planung

Die Bauarbeiten sollen im September 2017 beginnen. Das unterirdische Parkhaus und der neue Bahnhof dürften rasch gebaut werden können. Es ist vorgesehen, die vorbereitenden Arbeiten für die Strassenteilabschnitte (Versetzung der Leitungen und Einrichtung von Zufahrtspisten) parallel dazu durchzuführen. Der Teilabschnitt KS1 könnte 2018 gebaut werden. Für den restlichen Teil der neuen Kantonsstrasse muss bis 2019 zugewartet werden, weil zuerst die TPF-Gleise der Linie Châtel-Saint-Denis–Palézieux ausser Betrieb genommen werden müssen.

Der Teilabschnitt KS1 muss im Sommer 2019 in Betrieb sein, um die Abschlussarbeiten für die am 4. November 2019 geplante Inbetriebnahme des neuen Bahnhofs verwirklichen zu können. Die Abschlussarbeiten für die Strassenteilabschnitte KS1 und KS2 sind für 2020 vorgesehen.

5. Nachhaltige Entwicklung

Das Gesamtprojekt (Versetzung des TPF-Bahnhofs, Revitalisierung des Bachs Le Tarel, Bau der neuen Strassenteilabschnitte, Gestaltung der künftigen Quartiere) wurden mit dem Instrument Kompass21 unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung beurteilt.

Aus dieser Analyse geht hervor, dass das Projekt der künftigen Entwicklung der Stadt Châtel-Saint-Denis Rechnung trägt, die eine direkte Folge der Verbesserung der Infrastrukturen ist. Das Projekt will namentlich das öffentliche Verkehrsangebot und die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden verbessern, Räume für den Langsamverkehr schaffen und eine harmonische Entwicklung des Stadtzentrums erreichen. Es ermöglicht die Schaffung neuer Begegnungs- und Arbeitszonen sowie eine Siedlungsentwicklung nach innen, wodurch der Auftrag des Bundesgesetzes über die Raumplanung erfüllt wird. Insgesamt fällt die Beurteilung aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung positiv aus. Daneben wurden im Nachhaltigkeitsbericht ein paar wenige Empfehlungen abgegeben, denen bei der Verwirklichung des Projekts vollumfänglich Rechnung getragen werden wird.

6. Risiken

6.1. Planungsrisiken

Die TPF haben strikte Vorgaben für die Planung definiert. So müssen das neue Bahntrassee und der neue Bahnhof am 3. November 2019, vor dem Fahrplanwechsel, in Betrieb genommen werden können. Kommt hinzu, dass der neue Teilstabschnitt KS1 in Richtung Palézieux über weite Strecken dem heutigen Bahntrassee der TPF folgen wird. Aus organisatorischen Gründen wird dieser Bahnabschnitt nur für eine kurze Zeit unterbrochen werden, von März bis November 2019. Dies ist eine Herausforderung für die Verwirklichung der beiden Kreisel, des Strassenteilstabschnitts KS1 und der TPF-Überführung.

6.2. Technische Risiken

Das Vorhandensein eines unterirdischen Gewässers, das gegenwärtig relativ nahe an der Oberfläche ist, ist das wichtigste technische Risiko. Für den Bau der Strasse in einem Einschnitt und des Parkplatzes unter dem neuen Bahnhof wird das Grundwasser abgesenkt werden müssen. Die zuständigen Ämter von Bund und Kanton haben die definitive Absenkung dieses Gewässers bewilligt. Aufgrund der Bodenbeschaffenheit in dieser Zone (sedimentartiges Kolluvium, siltige Kiese mit Ton) kann sich die Entwässerung des Bodens als schwierig erweisen und zahlreiche Brunnen erfordern. Das Wasser wird durch Schwerkraft in Richtung Remaufens abgeleitet werden. Nach der Fertigstellung der Anlagen wird ein bedeutender Unterhalt der Entwässerung sichergestellt werden müssen, um zu verhindern, dass der Grundwasserspiegel wieder ansteigt.

6.3. Begleitung der Risiken

Die Risiken werden eng überwacht und kontrolliert. An den Sitzungen der Projektoberleitung wird eine Risikomatrix präsentiert.

6.4. Finanzielle Überwachung

Weil die betroffenen Partner unterschiedliche Finanzierungsmechanismen haben, ist die Rechnungsführung äußerst komplex. Für jeden Bauherrn wird eine detaillierte Abrechnung der Spesen und Arbeiten sichergestellt. Die gemeinsamen Arbeiten werden gemäss dem allgemeinen Verteilschlüssel oder gemäss einem vertragsspezifischen Verteilschlüssel verrechnet. Es ist denkbar, dass der allgemeine Verteilschlüssel mit der zunehmenden Genauigkeit der Vorausschläge und Abrechnungen angepasst werden wird. Die allfälligen Anpassungen werden aber nicht rückwirkend gelten.

7. Kosten

Die Kostenberechnung stützt sich insbesondere auf das wirtschaftlich günstigste der Angebote, welche die Bauunternehmen am 3. März 2017 im Rahmen einer Ausschreibung nach dem offenen Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens eingereicht haben; die Offerten stützten sich ihrerseits auf eine Submission, die nach der Phase SIA 103/2003 «Projekt für das Bauwerk» verfasst wurde. Für die Arbeiten bleibt insgesamt dennoch ein Unsicherheitsgrad von 15% (siehe Risikoanalyse in Kapitel 6).

Der MWST-Satz liegt bei 8% und dürfte sich bis zum Ende der Arbeiten nicht verändern.

Preisänderungen (Indexierung und Teuerung) können einen Einfluss auf die Endkosten des Projekts haben. Artikel 3 des Dekrets sieht eine entsprechende Anpassung des Kredits vor.

8. Höhe des beantragten Kredits

Der beantragte Kredit lässt sich wie folgt aufschlüsseln (alle Beträge inkl. MWST):

	Fr.	Fr.
Tiefbauarbeiten	6 695 510	
Honorare und Spesen gemäss der tripartiten Vereinbarung (bereits bezahlt)	375 000	
Honorare Bauingenieurleistungen, Fachpersonen, Versicherungen, Geometer, Sicherheit usw.	793 000	
Andere Arbeiten zulasten des Staats	759 000	
Gesamtbetrag für Studien und Arbeiten zulasten des Staats	8 622 510	
Verschiedenes und Unvorhergesehenes 15%	1 293 376	
Kauf von Gebäuden und Grundstücken zulasten des Staats	8 250 000	
Gesamtbetrag zulasten des Staats	18 165 886	
Verpflichtungskredit des Staatsrats für den Erwerb von Grundstücken und Immobilien	-3 000 000	
2013 gesprochener Kredit für Studien und Landerwerbe, DGC-R 2013–113	-850 000	
Beantragter Verpflichtungskredit (gerundet)	14 350 000	

Die Studien und Landerwerbe wurden gemäss Gesetzgebung des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschrieben und im Rahmen der jährlichen Investitionsbudgets von der Behörde des Staats, die aufgrund der Höhe des betroffenen Betrags zuständig ist, vergeben.

9. Andere Folgen

Das vorgeschlagene Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden im Bereich der Strassen.

Es hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Staates und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Aufgrund der Höhe der Ausgaben (mehr als $\frac{1}{8}$ % der Gesamtausgaben laut Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung, SGF 612.21) ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (ein-faches Mehr) angenommen werden.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum (mehr als $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung).

10. Schlussfolgerungen

Die vorgeschlagenen Studien und Arbeiten ermöglichen im Zusammenhang mit der Versetzung des TPF-Bahnhofs in Châtel-Saint-Denis die Verwirklichung eines neuen Strassentrasses und damit die Aufhebung des TPF-Bahnübergangs. Dadurch kann eine problematische Kreuzungsstelle zwischen Bahn und Strasse aufgehoben sowie die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden verbessert werden.

Aus den dargelegten Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, das Projekt zu unterstützen und das Kreditbegrenzen gutzuheissen.

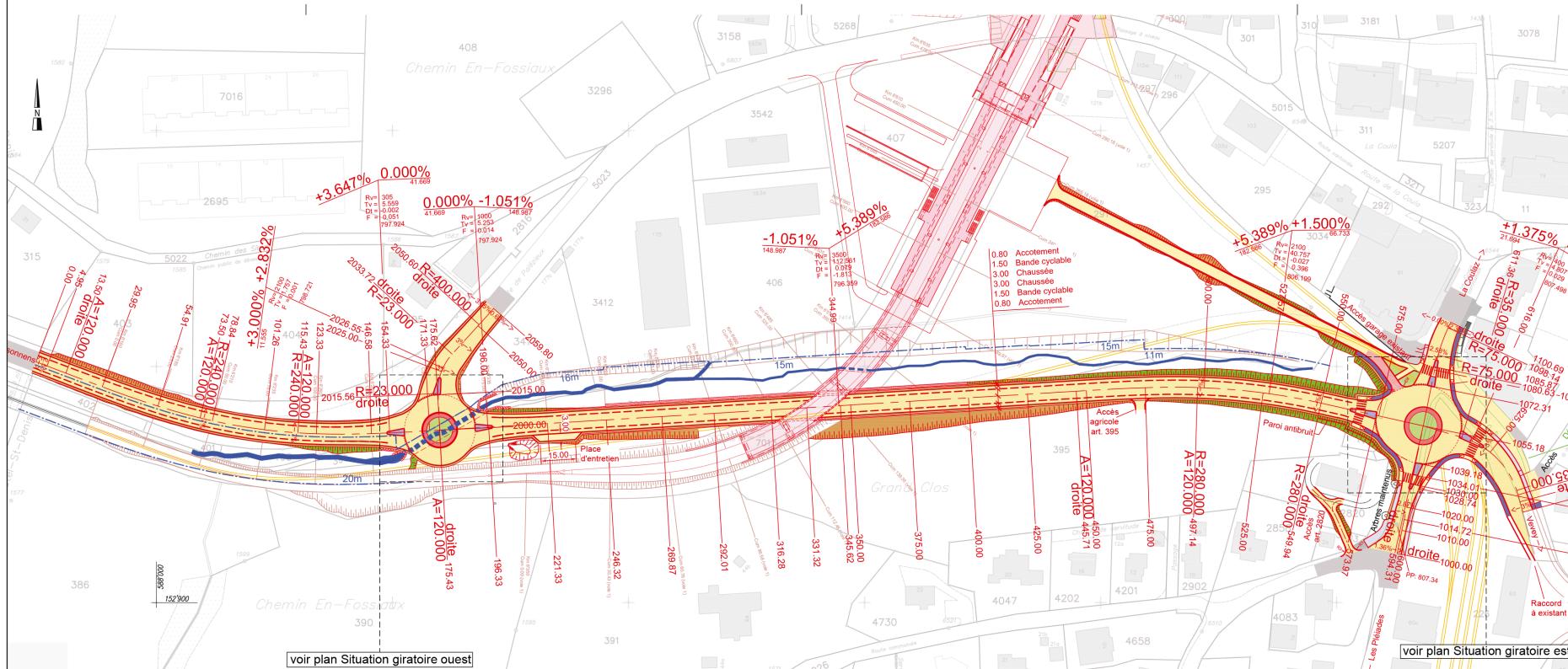
Anhänge

- - > Situationsplan Teilabschnitt West KS1
 - > Situationsplan Teilabschnitt Ost KS2
 - > Geometrische Normalprofile KS1 und KS2
 - > Situationsplan Revitalisierung des Bachs Le Tatrel

Plan de situation du tronçon Ouest
Situationsplan Teilabschnitt West

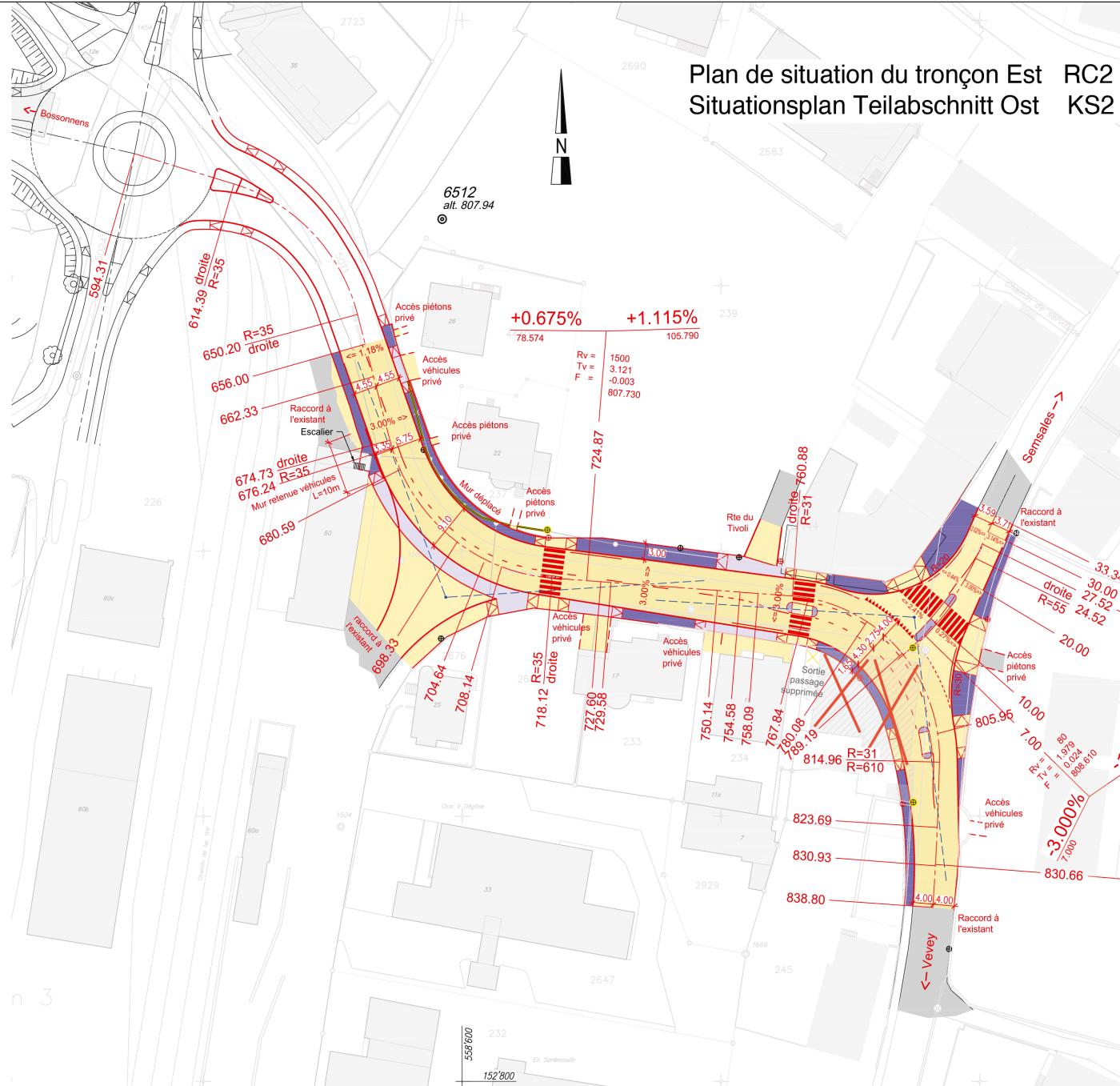
RC1
KS1

Annexe 1
Anhang 1



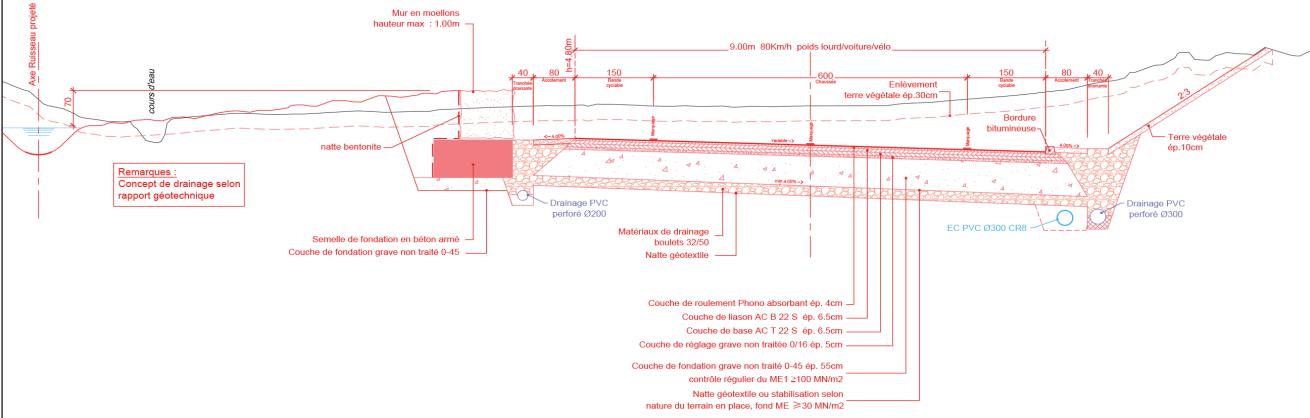
Plan de situation du tronçon Est RC2
Situationsplan Teilabschnitt Ost KS2

Annexe 2
Anhang 2

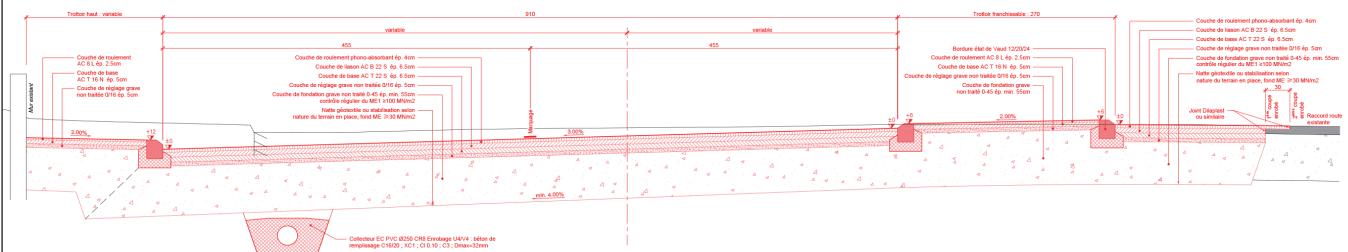


Annexe 3
Anhang 3

Profil géométrique RC1
Geometrisches Normalprofil KS1

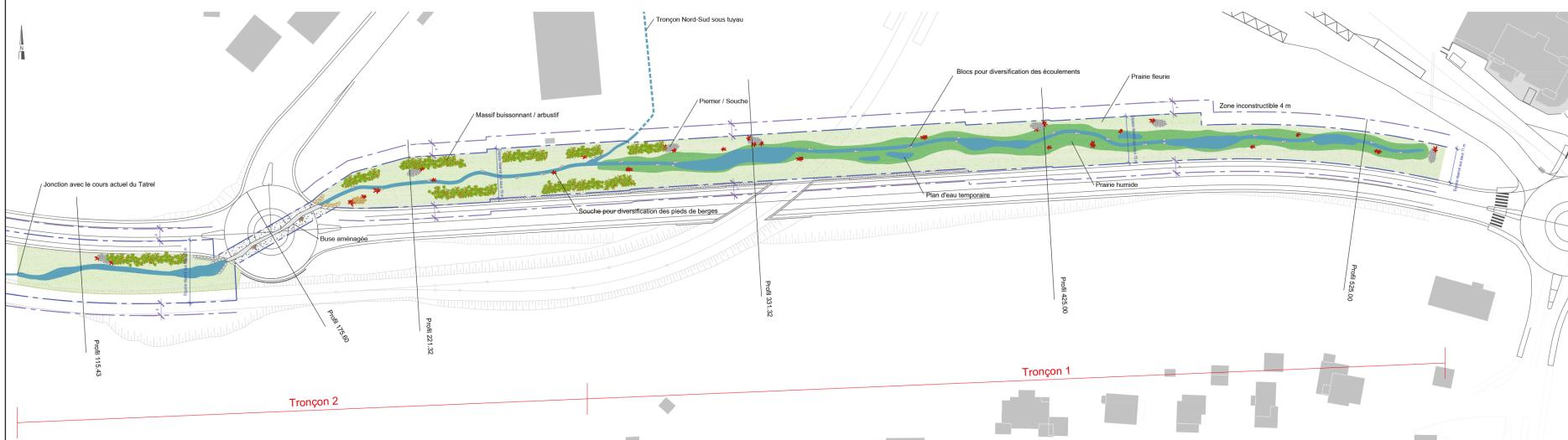


Profil géométrique RC2
Geometrisches Normalprofil KS2

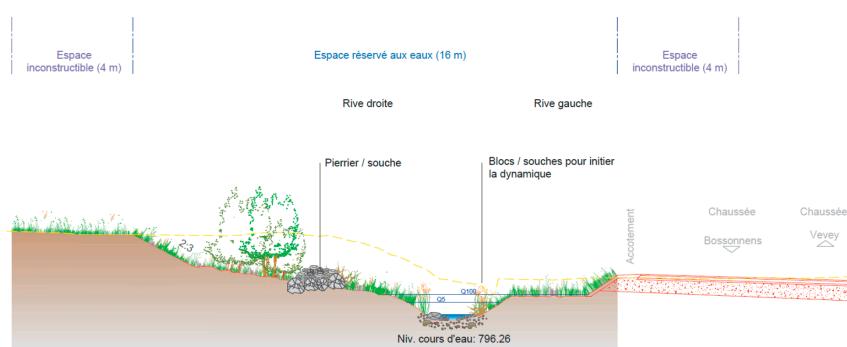


Plan de situation de la revitalisation du Tatre
Situationsplan Revitalisierung des Tatre

Annexe 4
Anhang 4



PROFIL Km RC 221.32



Décret

du

relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes;
Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;
Vu le message 2017-DAEC-47 du Conseil d'Etat du 2 mai 2017;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Un crédit d'engagement de 14 350 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de l'octroi d'un crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires aux études et aux travaux seront portés au budget d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

² Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

Dekret

vom

über einen Verpflichtungskredit für den Bau eines Kantonsstrassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967;
gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;
nach Einsicht in die Botschaft 2017-DAEC-47 des Staatsrats vom 2. Mai 2017;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Für den Bau eines Kantonsstrassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 14 350 000 Franken eröffnet.

Art. 2

¹ Die Zahlungskredite für die Studien und Bauarbeiten werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

Art. 3

Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction (indice de construction total) pour l'Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

Art. 4

Les dépenses relatives aux études et aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

Art. 5

Le présent décret est soumis au référendum financier facultatif.

Art. 3

Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex (Index Baugewerbe Total) für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

Art. 4

Die Ausgaben für die geplanten Studien und Bauarbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

Art. 5

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

,

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des ponts et chaussées SPC
Tiefbauamt TBA

Section projets routiers
Sektion Strassenprojekte

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 36 44, F +41 26 305 36 51
www.fr.ch/spc

BOUSSOLE**21**



Nouvelle gare de Châtel-St-Denis

Axe 1450 Chatel-St-Denis – Bossonnens, PR 0 à 75

Châtel-St-Denis – Déplacement de la gare

Th. Berset / 3.3.2017

Nouvelle gare de Châtel-St-Denis

Résultat de l'évaluation

Outil mis à disposition par l'Unité de développement durable du Département des infrastructures de l'État de Vaud. <http://www.vd.ch/durable>

Date : le vendredi 3 mars 2017

Lieu : SPC, 1700 Fribourg

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Berset Thierry
Email : thierry.berset@fr.ch
Institution : Etat de Fribourg
Département : Section projets routiers
Service : Service des ponts et chaussées

Co-auteurs

Nom et prénom : Flury Virginie
Institution : Etat de Fribourg
Département : Section EIE, sol et sécurité des installations
Service : Service de l'environnement

Nom et prénom : Guignard Gilles
Institution : Etat de Fribourg
Département : Section EIE, sol et sécurité des installations
Service : Service de l'environnement

Nom et prénom : Genoud Pascal
Institution : Ville de Châtel-St-Denis
Département : Service technique
Service : Ingénieur de Ville

Nom et prénom : Seydoux Jean-Marie
Institution : Etat de Fribourg
Département : Section projets routiers
Service : Service des ponts et chaussées

Nom et prénom : Berthoud Laurent
Institution : Ville de Châtel-St-Denis
Département : Service technique
Service : Collaborateur

Excusé

Nom et prénom : Gremaud André
Institution : Etat de Fribourg
Département : Secrétariat général
Service : Direction de l'économie et de l'emploi

Informations sur le projet

Description : Dans le cadre du déplacement de la gare de Châtel-St-Denis, un axe routier va être supprimé. L'Etat doit créer un nouvel axe routier d'une longueur de près d'un kilomètre ainsi que 2 nouveaux giratoires pour garantir le transit dans la ville de Châtel-St-Denis.

La présente étude traite le projet du déplacement de la gare de Châtel-St-Denis dans son ensemble. A savoir, les déplacements de la ligne et de la gare, la suppression de deux passages à niveau, le déplacement de l'axe routier, la revitalisation du cours d'eau le Tatrel ainsi que les aménagements y relatifs. Elle tient aussi compte du développement immobilier de la ville et des nombreux aspects économiques, sociaux et environnementaux qui l'accompagnent.

Effet levier Moyen

Domaines concernés :

	Economie	Environnement	Société
	Moyennement	Moyennement	Significativement

Commentaire général sur l'évaluation

Le présent rapport traite l'intégralité du projet lié au déplacement de la gare de Châtel-St-Denis. Il tient compte du développement futur de la ville, résultat direct de l'amélioration des infrastructures.

Le projet vise essentiellement à améliorer l'offre des transports publics, la sécurité des usagers, la création d'espaces réservés à la mobilité douce et un développement harmonieux du centre-ville. Il permet la création de nouvelles zones de rencontre et d'activités ainsi que le respect de la loi sur l'aménagement du territoire qui exige la densification des centres.

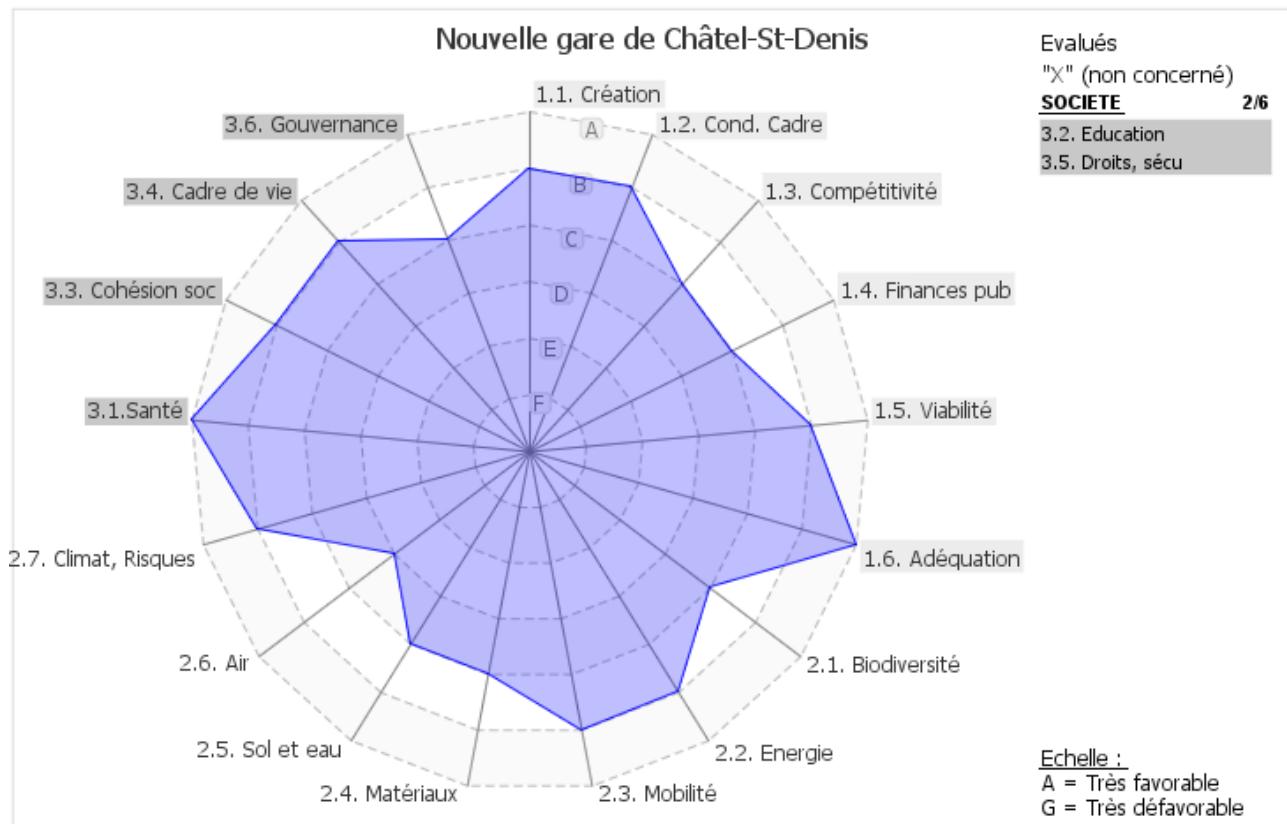
Les principales informations sont détaillées dans les documents suivants:

Rapports d'impact sur l'environnement de Biol Conseils du 16.11.2015.

Etude de mobilité et de stationnement de Transitec de décembre 2015.

Rapports urbanistiques d'Urbaplan 2015 / 2016

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

Récapitulatif des critères

Economie	Environnement	Société
1.1. Création et distribution de richesses	2.1. Diversité biologique et espace naturel	3.1. Santé et prévention
1.2. Conditions cadre pour l'économie	2.2. Energie	3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles
1.3. Compétitivité de l'économie et innovation	2.3. Mobilité et territoire	3.3. Cohésion sociale
1.4. Finances publiques	2.4. Consommation de matériaux et recyclage	3.4. Cadre de vie et espace public
1.5. Faisabilité et viabilité du projet	2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	3.5. Droits et sécurité
1.6. Conformité et adéquation aux besoins	2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	3.6. Gouvernance, vie politique et associative
	2.7. Changement climatique et risques	

Economie

1.1. Création et distribution de richesses

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Création de valeur / Postes de travail / Productivité de l'activité économique / Différences de revenus / Diversification et répartition territoriale de l'activité économique / Retombées sur l'environnement économique local / Coût de la vie

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le développement de Châtel-St-Denis va s'en trouver notamment accru. La construction de nouveaux immeubles locatifs va favoriser l'arrivée de nouveaux commerces et services. La nouvelle gare tend à diminuer la durée du parcours entre Bulle et Palézieux, ce qui favorise l'utilisation des transports publics. De plus elle offrira des surfaces commerciales appréciables.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.2. Conditions cadre pour l'économie

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Accompagnement, conseil et appui à la création d'entreprises / Adéquation des infrastructures aux besoins de l'économie / Offre en crèches et parents de jours / Accès au marché international / Fiscalité / Offre de sites pour l'implantation d'entreprises / Respect de la non distorsion de la concurrence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La densification de la population est génératrice de nouvelles activités dans la ville. Elle permet l'arrivée et le développement de nouveaux commerces. A long terme, il n'est pas exclu que la population augmente fortement, ce qui nécessitera une amélioration notable dans les secteurs des services publics et le secteur tertiaire. Apport fiscal important.

Risques de répercussions négatives :

Augmentation des charges, construction de nouvelles infrastructures, écoles, nouvelles routes de dessertes, évacuation et traitements des eaux usées.

Potentiel d'amélioration :

La ville a anticipé son développement en améliorant sa capacité d'accueil dans les établissements scolaires.

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

Capacité d'innovation / Recherche et développement / Qualification des employés / Systèmes de gestion / Accès à l'information

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Apport de travail à haute valeur ajoutée limité.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.4. Finances publiques	C - Favorable avec quelques réserves
--------------------------------	---

Liste des sous-critères :

Bilan financier et endettement des collectivités publiques / Justification du besoin d'argent public / Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité / Recettes fiscales provenant des personnes morales / Recettes fiscales provenant des personnes physiques / Capacité d'action de la collectivité publique / Collaborations régionales et suprarégionales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Gain de temps important pour le maintien du RER Sud pour des coûts raisonnables.

Valorisation importante de la friche ferroviaire.

Risques de répercussions négatives :**Potentiel d'amélioration :**

1.5. Faisabilité et viabilité du projet	B - Favorable
--	----------------------

Liste des sous-critères :

Investissements / Produits et charges d'exploitation / Renouvellement des infrastructures / Risque financier / Contraintes légales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les contraintes techniques sont surmontables. Les crédits nécessaires sont disponibles car plusieurs partenaires sont concernés par ce projet de la ville de Châtel-St-Denis, de l'Etat de Fribourg, des TPF IMMO et TPF INFRA la Confédération, ainsi que des investisseurs privés.

Risques de répercussions négatives : Les crédits doivent encore être présentés et acceptés.

Les investissements privés ne sont pas encore garantis. Ils sont directement dépendants de l'octroi de crédits et du niveau des taux hypothécaires des banques en date de conclusion.

Potentiel d'amélioration : Profiter au maximum de la situation économique actuelle.

1.6. Conformité et adéquation aux besoins	A - Très favorable
--	---------------------------

Liste des sous-critères :

Analyse des besoins - adéquation offre/demande / Adéquation avec le programme ou la stratégie concernés / Conformité avec le niveau de qualité souhaité / Exploitation optimale des potentiels / Gouvernance du projet

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La densification des zones construites dans les communes suisses est le principal objectif de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'amélioration des transports publics s'inscrit dans la volonté du législateur fédéral d'améliorer et de diversifier la mobilité dans et entre les agglomérations.

Risques de répercussions négatives :**Potentiel d'amélioration :**

Environnement

2.1. Diversité biologique et espace naturel

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

Habitats des espèces rares et menacées / Habitats des espèces courantes / Surfaces proches de l'état naturel / Biodiversité de l'espace habité ou cultivé / Régulation des populations d'espèces sensibles

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La loi sur les eaux LEaux impose de revitaliser le cours d'eau qui traverse la localité, le Tatre. Son aménagement futur prévoit une bande réservée de 11 m ainsi qu'une zone réservée, non constructible de 4 m de part et d'autre des berges du cours d'eau. Il en résulte un biotope avec une grande valeur ajoutée, aussi bien pour la flore et la faune que pour le plaisir des futurs habitants de ce secteur.

Risques de répercussions négatives : Disparition de prairies qui abritent une faune et une flore caractéristiques de ces zones

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Consommation d'énergie des bâtiments / Consommation d'énergie des services et de l'industrie / Consommation d'énergie grise / Production d'énergie renouvelable / Sources d'énergie locales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le chauffage à distance va être imposé. Le chauffage pourrait être généré par l'utilisation de déchets de bois qui est l'une des ressources régionales ainsi que l'utilisation des retombées de la zone industrielle.

Les nouveaux bâtiments devront répondre à des critères Minergie, disposé d'une isolation performante et être équipés de capteurs solaires à haut rendement.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration : Profiter des ressources naturelles de la commune, à savoir la possibilité de turbinage des eaux provenant des Préalpes et étudier la possibilité de développer les énergies renouvelables, solaires et éoliennes sur les reliefs.

2.3. Mobilité et territoire

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Densification et revalorisation des centres des localités / Changement de mode de transport vers la mobilité durable / Attractivité des transports publics / Attractivité de la mobilité douce / Intensité des transports occasionnés par l'économie / Centralité des emplois et des services / Niveau de trafic dans les agglomérations / Impacts du trafic aérien

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le déplacement de la gare favorise l'utilisation des transports publics. En effet, le temps des parcours seront réduits. La gare se situera idéalement au centre de gravité de la population de la ville. La mobilité douce fait partie intégrante de ce projet, les cyclistes et piétons auront leurs zones réservées.

Risques de répercussions négatives : Les futurs habitants disposeront de voitures privées. Des parkings sont prévus à cet effet. Il est possible qu'ils favorisent le transport individuel.

Le trafic de transit emprunte le centre-ville.

Potentiel d'amélioration : Prévoir du covoiturage. Prévoir des vélos disponibles sur simple prêt.

2.4. Consommation de matériaux et recyclage**C - Favorable avec quelques réserves****Liste des sous-critères :**

Quantité de déchets / Utilisation de matériaux locaux et abondants / Utilisation de matériaux renouvelables ou recyclés / Modularité, flexibilité, recyclabilité lors de la conception / Taux de recyclage des déchets non organiques / Taux de recyclage des déchets organiques / Traitement des déchets spéciaux / Durée de vie des produits

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La gestion des déchets est réglementée et décrite dans le rapport d'impact environnemental.

Risques de répercussions négatives : L'augmentation notable de la population va générer une augmentation notables des déchets et rejets. Les infrastructures et services risquent d'être rapidement insuffisants, voire inappropriés.

Potentiel d'amélioration : Dimensionner de façon préventive les installations et services aux besoins futurs.

Prévoir des solutions adaptées au tri des déchets et recyclage.

La station d'épuration STEP de Vevey est dans un premier temps adaptée aux besoins futurs, à moyen terme, une nouvelle STEP verra le jour à Villeneuve avec le traitement des micropolluants.

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau**C - Favorable avec quelques réserves****Liste des sous-critères :**

Apport de substances polluantes dans l'eau ou dans le sol / Apport de polluants microbiologiques dans l'eau ou dans le sol / Apport de substances nutritives dans l'eau ou dans le sol / Consommation d'eau / Quantité d'eaux usées / Surfaces construites / Imperméabilisation du sol

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les nouvelles infrastructures bénéficient d'un système séparatif d'évacuation des eaux.

Risques de répercussions négatives : L'imperméabilisation des sols est relativement importante.

Potentiel d'amélioration :**2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur****D - Moyen****Liste des sous-critères :**

Emissions d'oxydes d'azote et de souffre (NOx, SO2) / Emissions des poussières fines (PM10) / Emissions d'ozone / Pollution sonore / Pollution électromagnétique, y compris pollution lumineuse / Pollution intérieure dans les lieux de vie et de travail / Polluants nauséabonds

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les axes routiers cantonaux ainsi que les chauffages à combustion sont les principales sources de polluants atmosphériques.

Risques de répercussions négatives : Par contre les nouveaux quartiers vont générer un trafic plus importants au vu de l'augmentation de la population.

Augmentation des nuisances sonores due essentiellement au trafic.

Potentiel d'amélioration : Favoriser la mobilité douce, favoriser la proximité des commerces des zones habitées. Prévoir des parcs pour vélos électriques sur simple prêt.

2.7. Changement climatique et risques	B - Favorable
--	----------------------

Liste des sous-critères :

Emissions de gaz à effet de serre / Energie de provenance nucléaire / Risques de catastrophes naturelles / Risques d'accidents majeurs

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le chauffage des futures quartiers proviendra essentiellement de chauffage à distance. La source de combustible est le bois, dont la combustion présente un bilan écologique neutre. La revitalisation du Tarel diminue le risque d'inondation.

Risques de répercussions négatives : L'augmentation de la population nécessite des infrastructures supplémentaires qui engendre inévitablement une consommation d'énergie supplémentaire.

Augmentation du risque accidents majeurs.

Potentiel d'amélioration : Favoriser les sources d'énergies alternatives, panneaux solaires thermiques et photovoltaïques.

Société

3.1. Santé et prévention	A - Très favorable
---------------------------------	---------------------------

Liste des sous-critères :

Promotion de la santé et prévention / Qualité et accessibilité des prestations de soins / Coûts de la santé / Lutte contre les maladies / Prise en charge médico-psychosociale / Accidents de trafic, de ménage et professionnels / Activités sportives propices à la santé / Etablissements médicosociaux

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La suppression de deux passages à niveau représente une amélioration considérable de la sécurité routière. Le déplacement de la route ainsi que la création de zones piétonnes, du cheminement des écoliers sur la futures voies vertes tendent incontestablement vers une amélioration de la sécurité des usagers de la route, des cyclistes et piétons.

L'augmentation de la population appelle la venue de nouveaux cabinets médicaux.

Risques de répercussions négatives : Augmentation du trafic cycliste, diminution de l'attention, conflits avec les piétons.

Potentiel d'amélioration :

3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles	X - Pas concerné
--	-------------------------

Liste des sous-critères :

Formation dans le domaine de l'école obligatoire / Formation dans le domaine de l'école postobligatoire / Orientation professionnelle / Encouragement de la culture / Offre culturelle / Offre sportive / Offre de loisirs

Commentaires :**Justification de l'évaluation :****Risques de répercussions négatives :****Potentiel d'amélioration :**

3.3. Cohésion sociale	B - Favorable
------------------------------	----------------------

Liste des sous-critères :

Lutte contre la pauvreté / Insertion et réinsertion dans le monde du travail / Intégration des étrangers / Intégration des individus marginalisés dans la société / Intégration des personnes en situation d'handicap / Intégration des personnes âgées / Mixité sociale

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La création de places publiques dans les futurs quartiers favorisera la vie sociale.

Risques de répercussions négatives : Il faudra assurer une cohésion sociale par des activités et rencontres planifiées afin d'éviter que Châtel-St-Denis devienne une cité dortoir respectivement que du communautarisme ne se développe.

Potentiel d'amélioration : Planification de la vie sociale en collaboration avec les sociétés locales. Formations subventionnées, attirer des spectacles.

3.4. Cadre de vie et espace public	B - Favorable
---	----------------------

Liste des sous-critères :

Cadre de vie / Qualité de l'espace public / Identité des sites / Appropriation de l'espace par les habitants et la communauté / Revalorisation des paysages culturels / Revalorisation des paysages naturels / Protection du patrimoine / Espaces de détente de proximité / Vitalité culturelle et sociale dans les centres / Développement socioculturel local et régional

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet prévoit une zone piétonne à proximité de la place d'Armes. Les zones de rencontre et les commerces vont s'y concentrer.

La revitalisation du Tatrel améliore l'espace vital et le cadre de vie.

Risques de répercussions négatives : Arrivée de trafic de l'extérieur nécessitant des places de parc.

Potentiel d'amélioration :

3.5. Droits et sécurité	X - Pas concerné
--------------------------------	-------------------------

Liste des sous-critères :

Egalité des chances / Egalité entre hommes et femmes / Stabilité sociale / Sentiment de sécurité de la population / Services d'urgence

Commentaires :**Justification de l'évaluation :****Risques de répercussions négatives :****Potentiel d'amélioration :**

3.6. Gouvernance, vie politique et associative**C - Favorable avec quelques réserves****Liste des sous-critères :**

Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions / Vie politique et associative / Structures d'organisation plus efficaces

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet regroupe plusieurs maîtres d'ouvrage. Son organisation a dès le début du projet garantit la participation de nombreux acteurs. Mise en place d'une structure de projet efficace, disposant d'outils de gestion financières adéquats

Risques de répercussions négatives : Les crédits d'investissement doivent être approuvés par le législatif.

Potentiel d'amélioration :

Fribourg, le 3 mars 2017 / tb

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL	2017-DAEC-47
Projet de décret : Crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF	GROSSER RAT
<i>Propositions de la Commission des routes et cours d'eau 2017-2021 CRoutes-17-21</i>	2017-DAEC-47
<hr/>	<hr/>
<i>Présidence : Jean-Daniel Wicht</i>	<i>Präsidium : Jean-Daniel Wicht</i>
<i>Vice-présidence : David Bonny</i>	<i>Vize-Präsidium : David Bonny</i>
<i>Membres : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier</i>	<i>Mitglieder : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier</i>
<u>Entrée en matière</u>	<u>Eintreten</u>
Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.
<u>Vote final</u>	<u>Schlussabstimmung</u>
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.	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.
<u>Catégorisation du débat</u>	<u>Kategorie der Behandlung</u>
La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).	Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.
<hr/>	<hr/>
<i>Le 31 mai 2017</i>	<i>Den 31. Mai 2017</i>

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL 2017-DAEC-47 <p>Projet de décret : Crédit d'engagement pour la construction d'un tronçon de route cantonale à Châtel-Saint-Denis permettant la suppression du passage à niveau dans le cadre du projet de déplacement de la gare TPF</p> <p><i>Propositions de la Commission des finances et de gestion</i></p> <hr/> <p><i>Présidence : Claude Brodard</i> <i>Vice-présidence : Thomas Rauber</i> <i>Membres : Dominique Butty, Claude Chassot, Denis Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry et Benoît Piller</i></p> <p><u>Entrée en matière</u> La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.</p> <p><u>Vote final</u> Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter, sous l'angle financier, ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.</p>	GROSSER RAT 2017-DAEC-47 <p>Dekretsentwurf: Verpflichtungskredit für den Bau eines Kantonsstrassenabschnitts in Châtel-Saint-Denis zur Aufhebung des Bahnübergangs im Rahmen des Projekts für die Versetzung des TPF-Bahnhofs</p> <p><i>Antrag der der Geschäftsprüfungskommission</i></p> <hr/> <p><i>Präsidium : Claude Brodard</i> <i>Vize-Präsidium : Thomas Rauber</i> <i>Mitglieder : Dominique Butty, Claude Chassot, Denis Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry und Benoît Piller</i></p> <p><u>Eintreten</u> Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.</p> <p><u>Schlussabstimmung</u> Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen</p>
<i>Le 2 juin 2017</i>	<i>Den 2. Juni 2017</i>



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Olivier Flechtner / Christine Jakob
(anc. Silvio Serena / Isabelle Portmann)

2016-GC-127

Initiative cantonale – Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (zone agricole)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 novembre 2016, les députés Silvio Serena et Isabelle Portmann, ainsi que 12 cosignataires, demandent que la canton de Fribourg exerce son droit d'initiative au niveau fédéral et requiert, dans le cadre de la révision en cours de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), que les bâtiments situés dans la zone agricole puissent être transformés dans le volume existant à des fins d'habitation, à condition que l'isolation de la partie habitée ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux répondent aux standards actuels en la matière. Les motionnaires estiment qu'une telle demande s'inscrit de manière judicieuse dans le cadre de la politique foncière active que doit soutenir l'Etat. Constatant que les nombreux bâtiments qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles ne peuvent être transformés que de manière limitée, ils soutiennent que ces bâtiments représentent un très important potentiel d'habitation qui pourrait être utilisé sans réduire les surfaces agricoles. Ces bâtiments pourraient ainsi être entretenus et leurs propriétaires pourraient profiter d'une égalité de traitement par rapport aux propriétaires de bâtiments situés dans la zone à bâtir. De l'avis des motionnaires, les inconvénients que pourraient entraîner de telles possibilités de transformation sont moindres étant donné, d'une part, que ces bâtiments sont déjà existants et, d'autre part, que la charge qui en résulte pour la collectivité au niveau des transports scolaires et de l'élimination des déchets pourra être compensée par la perception de taxes. Les députés Olivier Flechtner et Christine Jakob ont repris le postulat en remplacement de députés Silvio Serena et Isabelle Portmann, le 31 janvier 2017.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'article 75 al. 1 de la Constitution fédérale pose le principe de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire. De ce principe découle celui de la stricte séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti, en vertu duquel les projets de nouvelles constructions et de transformations ne peuvent être autorisés que de manière restrictive hors de la zone à bâtir.

Les possibilités de transformation des bâtiments situés hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles sont régies exclusivement par les dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et son ordonnance du 28 juin 2000 (OAT). Une révision du droit fédéral applicable aux constructions et installations hors zone à bâtir est en cours (LAT 2^e étape). A relever que des initiatives cantonales semblables à la présente motion ont été

déposées par les cantons des Grisons et du Valais dans le courant du printemps 2016. Ces objets n'ont à ce jour pas été traités par le Parlement.

Selon le droit en vigueur, les bâtiments qui ont été érigés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible et sont devenus non conformes à l'affectation de la zone agricole, peuvent faire l'objet de rénovation, de transformation partielle, d'agrandissement mesuré ou d'une reconstruction, à condition qu'ils puissent être utilisés conformément à leur destination (art. 24c al. 2 LAT). Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (art. 42 al. 1 OAT). A l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher (SBP) imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation existante extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (art. 42 al. 3 let. a OAT). Un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant s'il est nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore s'il vise à une meilleure intégration dans le paysage (art. 24c al. 4 LAT) ; dans ce cas, l'agrandissement total ne peut excéder ni 30 % ni 100 m² qu'il s'agisse de la SBP et de la surface totale, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptant que pour moitié (art. 42 al. 3 let. b OAT). Quel que soit l'agrandissement envisagé, le droit fédéral ne permet pas que des anciens bâtiments d'exploitation agricole, qui ne contiennent aucune partie habitable, puissent être transformés à des fins d'habitation, à moins que ces bâtiments fassent partie d'un périmètre d'habitat à maintenir (art. 33 OAT et Plan directeur cantonal, Espace rural et naturel, 4. Hameaux hors zone à bâtir), ou qu'ils soient jugés dignes de protection (art. 24d al. 2 LAT).

Consultées dans le cadre de la présente motion, la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) ont indiqué qu'elles pouvaient soutenir l'initiative cantonale dans la mesure où elle allait dans le sens d'une meilleure utilisation des volumes existants dans la zone agricole. L'ACF a relevé l'intérêt de pouvoir valoriser le patrimoine, en empêchant la dégradation de nombreux bâtiments agricoles, ainsi que de tenir compte de l'évolution du secteur agricole et des reconversions que doivent consentir de nombreuses familles d'agriculteurs. Elle estime toutefois qu'une telle modification légale poserait certains inconvénients de taille, en particulier le fait qu'elle conduirait à un étalement urbain couteux pour la collectivité et contraire aux principes d'aménagement du territoire. Selon l'ACF, les intérêts en présence doivent être soigneusement mis en balance et le rôle des communes dans l'appréciation des différents cas d'espèce devrait être renforcé par le biais de la modification légale.

La problématique du sort réservé aux bâtiments existants qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles est, depuis de nombreuses années, au cœur des débats relatifs au droit régissant les constructions et les installations sisées hors de la zone à bâtir. Le Conseil d'Etat est sensible à l'argument des motionnaires selon lequel la dégradation progressive de l'état de ces nombreux bâtiments laissés à l'abandon peut avoir un effet néfaste sur le paysage. Il reconnaît également que les possibilités de transformation données par le droit fédéral en vigueur demeurent fort restrictives et, surtout, excessivement difficiles à appliquer.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat constate d'emblée que la demande des motionnaires va bien au-delà du cadre légal en vigueur, en ce sens qu'elle vise non seulement à augmenter les possibilités de transformations des bâtiments contenant déjà une partie habitable, mais aussi à permettre la création de nouveaux logements dans des anciens bâtiments d'exploitation agricole. En ouvrant la possibilité

d'effectuer des changements complets d'affectation dans de tels bâtiments, indépendamment de leur valeur patrimoniale ou de celle du paysage dans laquelle ils sont situés, la modification légale demandée apparaît manifestement contraire au principe fondateur d'aménagement du territoire qui exige une stricte séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti.

La création de nombreux logements supplémentaires à des fins non agricoles, hors de la zone à bâti, conduirait immanquablement à un étalement urbain, en générant des coûts élevés à la charge de la collectivité et en entravant le développement des communes. Depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal, le 1^{er} juin 2002, le canton, les régions et les communes ont œuvré ensemble pour lutter contre ce phénomène et planifier le territoire de manière cohérente, notamment en concentrant les zones d'habitat dans des secteurs appropriés, en accord avec les buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). L'obligation pour les autorités de planification de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver le principe de séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti a d'ailleurs été confirmée, voire même renforcée, avec l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT (1^{re} étape), le 1^{er} mai 2014. Les nouvelles dispositions de droit fédéral exigent désormais que l'urbanisation soit orientée en priorité vers l'intérieur du milieu bâti, en favorisant la densification des zones à bâti existantes. Mais, en aucun cas la LAT révisée n'a pour objectif de favoriser la densification des bâtiments situés en zone agricole, qui, par nature, doit rester inconstructible.

S'agissant des arguments cités par les motionnaires à l'appui de leur demande, le Conseil d'Etat relève que les possibilités de transformation demandées sont sans aucun rapport avec la politique foncière de l'Etat, laquelle se concentre exclusivement sur les terrains affectés à la zone à bâti. L'argument d'une inégalité de traitement entre propriétaires hors zone et en zone à bâti n'est pas non plus relevant, étant donné que le classement de terrains en zone constructible confère à leurs propriétaires des droits à bâti que n'ont pas les propriétaires de bâtiments devenus non conformes à la zone agricole, ces derniers ne bénéficiant que de la garantie de la situation acquise, dans le cadre d'un régime d'exception. Le Conseil d'Etat relève enfin que la possibilité de créer des nouveaux logements non agricoles dans des anciens bâtiments d'exploitation risque de mettre en péril l'utilisation de bâtiments autorisés initialement pour répondre à long terme aux besoins des agriculteurs, et de produire des effets indésirables sous l'angle du droit foncier rural.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter cette motion.

23 mai 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Olivier Flechtner / Christine Jakob
(vormals Silvio Serena / Isabelle Portmann)

2016-GC-127

Standesinitiative – Revision des Raumplanungs- und Baugesetzes (Landwirtschaftszone)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrat Silvio Serena und Grossrätin Isabelle Portmann zusammen mit 12 Mitunterzeichnenden, dass der Kanton Freiburg sein Initiativrecht auf eidgenössischer Ebene ausübt und dem Bundesparlament beantragt, im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) die Rechtsgrundlage zu schaffen, die nötig ist, damit bestehende Häuser in der Landwirtschaftszone innerhalb von ihrem bestehenden Volumen zu Wohnraum ausgebaut werden können, sofern die Isolation des bewohnten Gebäudeteils und die Abwasserentsorgung dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Standard entsprechen. Für die Motionäre ist dies ganz im Sinn der aktiven Bodenpolitik, die der Staat unterstützen muss. Sie halten fest, dass viele Häuser in der Landwirtschaftszone, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, nur beschränkt umgenutzt werden können. Aus Sicht der Motionäre liegt somit ein sehr grosses Wohnungspotential brach, das genutzt werden kann, ohne einen Quadratmeter mehr Landwirtschaftsland zu brauchen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden die bestehenden Häuser weiterhin unterhalten und die Eigentümer profitierten von einer Gleichbehandlung gegenüber den Mitbürgern in der Bauzone. Auch würde diese Ausbaumöglichkeit, so die Motionäre, kaum Nachteile mit sich bringen, weil die Häuser bereits bestehen und weil die Gemeinden den Mehraufwand für die Schülertransporte und die Abfallentsorgung über die Erhebung von Gebühren kompensieren können. Am 31. Januar 2017 haben Grossrat Olivier Flechtner und Grossrätin Christine Jakob die Motion von Grossrat Silvio Serena und Grossrätin Isabelle Portmann übernommen.

II. Antwort des Staatsrats

Artikel 75 Abs. 1 der Bundesverfassung verankert den Grundsatz der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens. Aus diesem Grundsatz ergibt sich der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, der zur Folge hat, dass Neu- und Umbauten ausserhalb der Bauzone nur sehr restriktiv genehmigt werden können.

Die Möglichkeiten für den Umbau von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten sind abschliessend im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und seiner Ausführungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) festgelegt. Gegenwärtig läuft die zweite Etappe der Revision des RPG, die namentlich das Bauen ausserhalb der Bauzone zum Gegenstand hat. Dem ist anzufügen, dass die Kantone Graubünden und Wallis im Frühling 2016 je eine Standesini-

tiative eingereicht haben, die in eine ähnliche Richtung zielen wie die hier behandelte Motion. Das Bundesparlament hat die beiden Standesinitiativen noch nicht behandelt.

Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 RPV). Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche (BGF) nicht um mehr als 60 % erweitert werden, wobei das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt (Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Art. 24c Abs. 4 RPG). In diesem Fall darf die gesamte Erweiterung sowohl bezüglich der anrechenbaren BGF als auch bezüglich der Gesamtfläche weder 30 % noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV). Unabhängig von der geplanten Erweiterung ist es laut geltendem Bundesrecht nur dann zulässig, Ökonomiebauten ohne Wohnteil zu Wohnzwecken umzubauen, wenn sie sich in einem Perimeter zur Erhaltung von Kleinsiedlungen befinden (Art. 33 RPV sowie kantonaler Richtplan, Ländlicher und natürlicher Raum, 4. Weiler ausserhalb der Bauzone) oder wenn sie als schützenswert gelten (Art. 24d Abs. 2 RPG).

Die Oberamtmännerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband (FGV) gaben auf Anfrage an, dass sie die Standesinitiative unterstützen können, weil sie eine bessere Nutzung der bestehenden Volumen in der Landwirtschaftszone erlaube. Der FGV hob auch hervor, dass mit diesem Vorstoss die Möglichkeit geschaffen werde, das Kulturerbe zu bewahren und aufzuwerten. Zudem würde so der Entwicklung in der Landwirtschaft und der Tatsache, dass sich viele Bauernfamilien neu ausrichten müssen, Rechnung getragen. Gleichzeitig wies der FGV auf die problematischen Aspekte der vorgeschlagenen Gesetzesänderung hin: Sie führt zu einer Zersiedelung, die für die öffentliche Hand kostspielig ist und den geltenden Grundsätzen der Raumplanung widerspricht. Für den FGV müssen deshalb die verschiedenen Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Weiter müsste die Rolle der Gemeinden bei der Beurteilung der Einzelfälle mit einer Gesetzesänderung verstärkt werden.

Die Frage, was mit Gebäuden, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, geschehen soll, wird schon seit Jahren diskutiert; sie steht im Zentrum der Debatten über die Gesetzgebung betreffend den Bauten ausserhalb der Bauzone. Der Staatsrat ist empfänglich für das Argument der Motionäre, wonach sich der allmähliche Zerfall zahlreicher Gebäude, die nicht unterhalten werden, negativ auf die Landschaft auswirken kann. Er anerkennt auch, dass die Regeln für den Umbau solcher Gebäude gemäss dem geltenden Bundesrecht sehr restriktiv sind und deren Anwendung vor allem äusserst schwierig ist.

Der Staatsrat stellt aber auch fest, dass die Forderung der Motionäre deutlich weiter geht als der aktuelle rechtliche Rahmen, weil die Motionäre nicht nur die Umbaumöglichkeiten für Gebäude mit Wohnteil ausweiten, sondern auch die Möglichkeit schaffen wollen, neue Wohnungen in ehemaligen Ökonomiegebäuden zu bauen. Indem die komplette Umnutzung solcher Gebäude ermöglicht wird, und zwar unabhängig von deren kulturhistorischen Wert oder vom Wert der sie

umgebenden Landschaft, steht die geforderte Gesetzesänderung in einem offensichtlichen Widerspruch zum Grundprinzip der Raumplanung, der eine strikte Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet verlangt.

Die Schaffung von vielen zusätzlichen Wohnungen ohne Bezug zur Landwirtschaft ausserhalb der Bauzone führt unweigerlich zu einer Zersiedelung und damit zu hohen Kosten für die öffentliche Hand, was für die Entwicklung der Gemeinden hinderlich ist. Seit dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans am 1. Juni 2002 sind der Kanton, die Regionen und die Gemeinden gemeinsam gegen die Zersiedelung vorgegangen und haben auf eine kohärente Raumplanung hin gearbeitet, insbesondere durch eine Konzentration der Wohnzonen in den geeigneten Sektoren in Übereinstimmung mit den Planungszielen und -grundsätzen (Art. 1 und 3 RPG). Die Pflicht für die Planungsbehörden, alle Massnahmen zur Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zu treffen, wurde im Übrigen mit der ersten Etappe der Teilrevision des RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, bestätigt oder sogar verstärkt: Die neuen Bestimmungen verlangen nun eine vorrangig nach Innen gerichtete Siedlungsentwicklung, indem die Verdichtung innerhalb bestehender Bauzonen gefördert wird. Auf keinen Fall aber hat das teilrevidierte RPG eine Verdichtung in der Landwirtschaftszone zum Ziel, gelten Grundstücke in dieser Zone doch als nicht überbaubar.

In Bezug auf die von den Motionären vorgebrachten Argumente hält der Staatsrat fest, dass es keinen Zusammenhang gibt zwischen den geforderten neuen Ummautmöglichkeiten und der aktiven Bodenpolitik des Staats, die ausschliesslich Grundstücke in der Bauzone zum Gegenstand hat. Die von den Motionären angeführte Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern ausser- und innerhalb der Bauzone ist genauso wenig massgebend, weil die Einzonung von Grundstücken in die Bauzone den Eigentümern Baurechte verleiht, die Eigentümer von Gebäuden in der Landwirtschaftszone, die nicht mehr zonenkonform sind, nicht haben. Letztere haben lediglich eine Bestandesgarantie im Rahmen einer Ausnahmeregelung. Und schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Möglichkeit, neue Wohnungen ohne Bezug zur Landwirtschaft in ehemaligen Ökonomiegebäuden zu schaffen, die Nutzung von Gebäuden, die ursprünglich für die langfristige Befriedigung der Bedürfnisse der Landwirtschaft bewilligt worden waren, in Gefahr bringen und aus Sicht des bäuerlichen Bodenrechts unerwünschte Auswirkungen haben könnte.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

23. Mai 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Antoinette de Weck / Rose-Marie Rodriguez

2016-GC-130

Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) (Prise en charge cantonale des frais de scolarité hors cercle scolaire de domicile)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 novembre 2016, les motionnaires et leurs cosignataires déclarent que l'ordonnance du 19 avril 2016 fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire apparaît comme source de discorde entre les communes ou associations de communes à la tête des différents cycles d'orientation du canton. En effet, les cycles d'orientation qui accueillent les élèves d'autres cercles scolaires pour des raisons de langue (cf. art. 14 LS) ou pour un programme sport-art-formation (cf. art. 35 al. 2 LS) sont en droit de facturer au maximum 7000 francs par élève et par année. Ces montants seraient largement contestés par les communes ou associations de communes de domicile de ces élèves qui doivent s'en acquitter.

La situation serait telle que certains cercles scolaires ont des créances envers d'autres pour des dizaines de milliers de francs et que certaines de ces factures sont en attente depuis plusieurs années. Ce problème envenime les relations intercommunales sans qu'une solution de compromis puisse être trouvée. Comme ces changements de cercle scolaire, décidés unilatéralement par le canton - les communes n'étant que consultées - sont dus à la politique cantonale qui encourage le bilinguisme ainsi que les carrières sportives et artistiques, il est justifié, selon les motionnaires, que l'Etat prenne en charge les coûts y relatifs. Les motionnaires proposent de modifier l'alinéa 2 de l'article 72 de la loi scolaire de cette façon :

² L'Etat supporte 50 % de ces frais. Nouveau : En cas de changement de cercle scolaire motivé par des raisons de langue ou de filière SAF, l'Etat supporte 100 % des frais de traitement du personnel enseignant et socio-éducatif.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. En préambule, il faut rappeler les conditions d'un changement de cercle scolaire pour un enfant en âge de scolarité obligatoire (art. 14, 15 et 16 LS) :
 - > Seul l'inspectorat scolaire peut prononcer un changement de cercle scolaire.
 - > Avant de prendre sa décision, l'inspectorat prend l'avis des communes et des directions d'école (art. 5 RLS).
 - > L'inspectorat peut prononcer un changement de cercle pour deux raisons : dans l'intérêt de l'enfant (ce qui inclut les élèves admis au programme sport-art-formation-élèves SAF) ou pour des raisons de langue.

- > Dans les deux cas, et pour autant que le changement de cercle ne soit pas imposé par l'inspecteurat (ce qui n'arrive pratiquement jamais), les parents organisent et financent le transport scolaire.
- > En cas de changement de cercle, le cercle d'accueil peut facturer au cercle de domicile tout ou partie des frais supplémentaires engendrés par l'accueil de l'élève.

Ces principes existaient déjà dans la loi scolaire de 1985, à l'exception des frais de transport qui étaient à la charge du cercle de domicile et non des parents.

Compte tenu des montants très différents facturés durant des années entre les communes, l'article 15 de la loi scolaire du 9 septembre 2014 délègue la compétence au Conseil d'Etat de fixer des limites. Après avoir échangé avec l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets, le Conseil d'Etat a fixé, par voie d'ordonnance (art. 6 RLS) des montants maximaux, dans le but de donner un cadre commun aux communes et d'aplanir les difficultés connues jusqu'alors avec l'une ou l'autre association en particulier.

2. Le Conseil d'Etat relève que les montants de 2000 (frais de locaux) et 4000 francs (frais de personnel), mentionnés à l'article 2 al. 3 et 4 de l'ordonnance du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux dans le cadre de la scolarité obligatoire (RSF 411.0.16), n'ont lieu d'être facturés que s'il y a maintien ou ouverture de classe générées par l'accueil récurrent d'élèves dans un cercle. Comme expliqué dans la réponse à la question Rose-Marie Rodriguez 2016-CE-116, il n'y a eu, depuis l'introduction du programme SAF en 2011, aucune ouverture de classe dans un cercle provoquée par l'arrivée d'élèves SAF. Les inspecteurs et inspectrices scolaires vérifient préalablement à leur décision si de la place est disponible, sans créer d'ouverture de classe. Cette année scolaire 2016/17, 28 élèves SAF sont au bénéfice d'un changement de cercle scolaire :

- > 8 au CO de Pérrolles : 4 en 10H et 4 en 11H (4 en PG, 3 en G et 1 en EB)
- > 5 au CO de Jolimont : 3 en 9H et 2 en 11H (2 en PG, 2 en G et 1 en EB)
- > 4 au CO de Belluard : 3 en 9H et 1 en 11H (3 en PG et 1 en EB)
- > 8 au CO de Bulle : 1 en 9H, 2 en 10H et 5 en 11H (4 en PG, 3 en G, 1 encore non enclasse)
- > 3 au CO de Marly : 2 en 9H et 1 en 10H (2 en PG et 1 en EB)

Le CO de Pérrolles étant géré par l'Association de Sarine-Campagne et du Haut-Lac français, seuls 9 élèves SAF sont intégrés dans les CO de la Ville de Fribourg.

S'agissant des changements de cercle scolaire pour raison de langue, les possibilités d'accueil dans le canton sont plus nombreuses que pour les élèves SAF, essentiellement répartis entre Fribourg et Bulle. L'inspecteurat procède à la même analyse quant aux places disponibles, évitant l'ouverture d'une nouvelle classe dans un cercle.

Si une ouverture de classe devait tout de même se présenter, les associations de communes peuvent toujours prévoir des montants inférieurs à ceux mentionnés dans l'ordonnance ou renoncer à facturer certains frais. Elles sont libres de définir entre elles des règles communes sur la façon dont elles veulent appliquer l'ordonnance du Conseil d'Etat. L'autonomie des communes en la matière est respectée, l'ordonnance ne fixant qu'un plafond au-delà duquel les communes ne peuvent aller.

3. Dans sa question 2012-CE-3096, la députée Rodriguez demandait : «... *si le Conseil d'Etat serait en mesure par voie d'ordonnance de fixer soit un montant forfaitaire annuel transparent comprenant les coûts réels de gestion par élève, soit de proposer une fourchette afin que ces frais restent équitables, raisonnables et correspondent aux frais réels de l'intégration d'un ou une élève d'une autre association de CO* ». Le Conseil d'Etat a répondu à cette attente en établissant, par voie d'ordonnance, le coût moyen réel par élève en cas de changement de cercle scolaire.
4. Comme le dit l'ordonnance, un changement de cercle scolaire coûte au maximum 1000 francs par élève et par année scolaire. Ce montant peut être refacturé aux parents si le changement de cercle a été prononcé pour des raisons de langue et si le cercle de domicile le prévoit dans son règlement scolaire ou ses statuts.

S'il devait y avoir maintien ou ouverture de classe, en raison d'arrivées récurrentes d'élèves pour des motifs SAF ou de langue, la participation de base de 1000 francs est augmentée de 2000 francs (frais de locaux) à l'école primaire. Au cycle d'orientation, s'ajoute encore un montant de 4000 francs (frais de traitement relatifs aux enseignant-e-s à engager pour une classe supplémentaire, sans la participation de l'Etat de 50 %), donc 7000 francs au total pour un élève. Il s'agit de montants maximaux, les communes étant libres de prévoir des montants inférieurs.

5. Les motionnaires déclarent que le montant total maximum de 7000 francs est « *largement contesté par les communes ou associations de communes de domicile de ces élèves qui doivent s'en acquitter* ». Les motionnaires ajoutent : « *La situation est telle que certains cercles scolaires ont des créances envers d'autres pour des dizaines de milliers de francs et que certaines de ces factures sont en attente depuis plusieurs années* ».

Ni le Conseil d'Etat ni la DICS ne savent quelles sont les associations concernées, quels sont les montants contestés et depuis combien de temps. Ce contentieux a par ailleurs pris naissance bien avant l'ordonnance du Conseil d'Etat entrée en vigueur le 1^{er} août 2016. Faute de compromis entre les associations de communes, les motionnaires demandent à l'Etat de prendre à sa charge le montant de 4'000 francs par élève transféré d'un cercle scolaire à l'autre, à l'école du cycle d'orientation.

Le Conseil d'Etat relève que si la motion devait être acceptée, le contentieux existant « depuis plusieurs années » ne serait en aucun cas réglé par une modification de la loi scolaire dont les effets ne se déployeraient qu'à partir de sa mise en vigueur.

6. Le Conseil d'Etat s'oppose à la motion pour les raisons suivantes :
 - > Le montant de 4000 francs (frais de personnel au cycle d'orientation) n'est dû qu'en cas de maintien ou d'ouverture de classe provoqué par l'accueil récurrent d'élèves, en particulier en raison du programme « sports-arts-formation » ou en raison de la langue. Comme mentionné, il n'y a pas eu, à ce jour, d'ouverture de classe pour cette raison. Si la motion était acceptée, la DICS, autorité de décision en matière de maintien et d'ouvertures de classe, ne versera le montant dû que dans des cas avérés de maintien ou d'ouverture de classe.
 - > La motion ne résout pas le contentieux existant depuis plusieurs années entre associations de communes du cycle d'orientation.

- > Si les associations de communes estiment que les montants fixés par l'ordonnance du Conseil d'Etat ne sont pas adéquats, il est toujours possible de modifier ladite ordonnance. Mais il n'y a pas lieu de modifier la loi scolaire pour mettre ces montants à charge de l'Etat sous prétexte que les associations de communes ne s'entendent pas entre elles.
- > La situation de l'Ecole libre publique de Fribourg (ELPF) doit être traitée différemment puisque cette école est une école régionale de langue allemande. Les élèves qui la fréquentent sont tous au bénéfice d'un changement de cercle scolaire pour raison de langue. L'Etat n'a pas à assumer seul les frais de traitement du corps enseignant de cette école.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion. En lieu et place, le Conseil d'Etat invite la DICS à rediscuter avec les associations de communes du cycle d'orientation, les montants figurant dans l'ordonnance du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux dans le cadre de la scolarité obligatoire, et de lui faire une proposition de modification le cas échéant.

25 avril 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Antoinette de Weck / Rose-Marie Rodriguez

2016-GC-130

Schulgesetz: Schulkosten für den Schulbesuch in einem anderen Schulkreis – Übernahme durch den Kanton

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Motion erklären die Motionärinnen und die Mitunterzeichnenden, die Verordnung vom 19. April 2016 über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule werde zum Zankapfel unter den Gemeinden oder den für die Orientierungsschulen des Kantons zuständigen Gemeindeverbänden. Denn die Orientierungsschulen, die Schülerinnen und Schüler anderer Schulkreise aus sprachlichen Gründen (s. Art. 14 SchG) oder im Zusammenhang mit dem Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (s. Art. 35 Abs. 2 SchG) aufnehmen, sind berechtigt, höchstens 7000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr in Rechnung zu stellen. Diese Beträge, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände des Schulkreises, in dem diese Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort haben, bezahlen müssen, sind weitgehend umstritten.

Einige Schulkreise seien sogar mit mehreren zehntausend Franken verschuldet und es gebe Rechnungen, die seit mehreren Jahren offen sind. Dieses Problem vergifte die Beziehungen unter den Gemeinden, zumal bisher dafür noch keine Kompromisslösung gefunden werden konnte. Da diese Schulkreiswechsel, die einseitig vom Kanton beschlossen werden – die Gemeinden werden lediglich angehört – auf die kantonale Politik zur Förderung der Zweisprachigkeit sowie zur besseren Vereinbarkeit einer Sport- oder Kunstarriere mit der Ausbildung zurückzuführen sind, wäre es in den Augen der Motionärinnen gerechtfertigt, dass der Staat die damit verbundenen Kosten übernimmt. Die Motionärinnen schlagen vor, Absatz 2 von Artikel 72 des Schulgesetzes wie folgt zu ändern:

² Der Staat trägt 50 % dieser Kosten. Neu: Bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen oder aufgrund des SKA-Förderprogramms trägt der Staat 100 % der Lohnkosten des Lehrpersonals und des sozialpädagogischen Personals.

II. Antwort des Staatsrats

1. Vorab sei auf die Voraussetzungen für einen Schulkreiswechsel für schulpflichtige Kinder verwiesen (Art. 14, 15 und 16 SchG):

- > Nur das Schulinspektorat kann einen Schulkreiswechsel bewilligen oder anordnen.
- > Vor dem Entscheid über einen Schulkreiswechsel holt das Schulinspektorat die Stellungnahme der betroffenen Gemeinden und Schulleitungen ein (Art. 5 SchR).
- > Das Schulinspektorat kann einen Schulkreiswechsel aus zwei Gründen bewilligen oder anordnen: Wenn dies im Interesse der Schülerin oder des Schülers ist (was die Schülerinnen

und Schüler einschliesst, die am SKA-Förderprogramm teilnehmen) oder aus sprachlichen Gründen.

- > In beiden Fällen, und sofern der Schulkreiswechsel nicht vom Schulinspektorat angeordnet worden ist, was praktisch nie vorkommt, organisieren und finanzieren die Eltern den Schülertransport.
- > Bei einem Schulkreiswechsel kann der Schulkreis, der ein Schulkind aufnimmt, dem Schulkreis, in dem das Schulkind seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat, die durch diesen Schulkreiswechsel bedingten Mehrkosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen.

Diese Regelung bestand bereits im Schulgesetz von 1985, mit Ausnahme der Transportkosten, die vom Schulkreis, dem der Wohnsitzort angehört, übernommen wurden und nicht von den Eltern.

Da in den vergangenen Jahren unter den Gemeinden sehr unterschiedliche Beträge in Rechnung gestellt worden sind, wird der Staatsrat in Artikel 15 des Schulgesetzes vom 9. September 2014 ermächtigt, Höchstbeiträge festzulegen. Nach Rücksprache mit dem Freiburger Gemeindeverband und der Oberamtmännerkonferenz legte der Staatsrat schliesslich per Verordnung (Art. 6 SchR) Höchstbeträge fest, um den Gemeinden einen gemeinsamen Rahmen vorzugeben und vor allem die bisher aufgetretenen Schwierigkeiten mit gewissen Gemeindeverbänden zu beseitigen.

2. Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Beträge von 2000 (Finanzierungskosten der Schulgebäude und des Schulmobiliars) und 4000 Franken (Lohnkosten), wie sie in Artikel 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung vom 19. April 2016 über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule (SGF 411.0.16) erwähnt sind, nur dann in Rechnung gestellt werden dürfen, wenn die häufig wiederkehrende Aufnahme von Schülerinnen und Schülern die Eröffnung oder Beibehaltung einer zusätzlichen Klasse im aufnehmenden Schulkreis nach sich zieht. Wie bereits in der Antwort auf die Anfrage Rose-Marie Rodriguez 2016-CE-116 erläutert wurde, musste seit der Einführung des SKA-Förderprogramms im Jahr 2011 keine einzige Klasse wegen der Aufnahme einer Schüler oder eines Schülers dieses Förderprogramms eröffnet werden. Die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren prüfen jeweils vor Erlass ihres Entscheids, ob Platz vorhanden ist, damit keine Klasse eröffnet werden muss. Im Schuljahr 2016/17 wurde 28 Schülerinnen und Schülern im Rahmen des SKA-Förderprogramms ein Schulkreiswechsel gestattet:

- > 8 an der OS Pérrolles: 4 in der 10H und 4 in der 11H (4 im Progymnasium – PG, 3 in einer Sekundarklasse – Sek und 1 in einer Realklasse – Real).
- > 5 an der OS Jolimont: 3 in der 9H und 2 in der 11H (2 im PG, 2 Sek und 1 Real).
- > 4 an der OS Belluard: 3 in der 9H und 1 in der 11H (3 im PG und 1 Real).
- > 8 an der OS Bulle: 1 in der 9H, 2 in der 10H und 5 in der 11H (4 im PG, 3 Sek, 1 noch keiner Klasse zugeteilt).
- > 3 an der OS Marly: 2 in der 9H und 1 in der 10H (2 im PG und 1 Real).

Da die OS Pérrolles von der Association Sarine-Campagne et du Haut-Lac français geführt wird, besuchen nur 9 SKA-Schülerinnen und -Schüler eine OS der Stadt Freiburg.

Für einen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen gibt es im Kanton ein grösseres Angebot an Aufnahmemöglichkeiten als für Schülerinnen und Schüler des SKA-Förderprogramms, im Wesentlichen aufgeteilt auf Freiburg und Bulle. Das Schulinspektorat klärt diese Fälle ebenfalls

nach dem oben beschriebenen Verfahren ab, um die Eröffnung einer Klasse in einem Schulkreis zu vermeiden.

Sollte trotzdem einmal eine Klasse eröffnet werden müssen, können die Gemeindeverbände immer noch tiefere Beträge als die in der Verordnung angegebenen vorsehen oder auf die Verrechnung gewisser Kosten verzichten. Es steht ihnen frei, untereinander zu vereinbaren, wie sie die Verordnung des Staatsrat anwenden wollen, in der lediglich Höchstbeträge festgelegt werden: Die Gemeindeautonomie in diesem Bereich bleibt gewahrt, da die Verordnung nur eine Obergrenze festlegt, welche die Gemeinden nicht überschreiten dürfen.

3. In ihrer Anfrage 2012-CE-3096 stellte Grossräatin Rodriguez folgende Frage: «*Ist der Staatsrat gewillt, per Verordnung entweder einen transparenten jährlichen Pauschalbetrag, der die tatsächlichen Verwaltungskosten für einen einzelnen Schüler abdeckt, oder eine Preisspanne festzulegen, damit diese Kosten fair und tragbar bleiben und den tatsächlichen Kosten für die Aufnahme eines Schülers aus einem anderen OS-Verband entsprechen?*». Der Staatsrat hat diesem Anliegen entsprochen und per Verordnung die effektiven Durchschnittskosten pro Schüler/in festgelegt, die bei einem Schulkreiswechsel entstehen.
4. Wie in der Verordnung festgehalten wird, soll ein Schulkreiswechsel grundsätzlich höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr kosten. Wird der Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen erlaubt, kann dieser Betrag den Eltern in Rechnung gestellt werden, wenn der Schulkreis, in dem das Schulkind seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat, dies in seinem Schulreglement oder in seinen Statuten vorsieht.

Sollte der Fall eintreten, dass aufgrund der wiederkehrenden Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, die am SKA-Förderprogramm teilnehmen, eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss, so erhöht sich der Beitrag an der Primarschule von 1000 auf 2000 Franken (Kosten für die Schulgebäude und das Schulmobilier). An der Orientierungsschule kommt noch ein Betrag von 4000 Franken hinzu, der den durchschnittlichen Lohnkosten pro Schüler/in der Lehrpersonen, die für eine zusätzliche Klasse angestellt werden müssen, entspricht (ohne Beteiligung des Staates von 50 %); das ergibt insgesamt 7000 Franken pro Schüler/in. Hierbei handelt es sich um Höchstbeträge; es steht den Gemeinden frei, tiefere Beträge vorzusehen.

5. Die Motionärinnen geben an, dass der Höchstbetrag von 7000 Franken, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände des Schulkreises, in dem diese Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort haben, bezahlen müssen, weitgehend umstritten sei. Die Motionärinnen fügen hinzu: «*Einige Schulkreise seien sogar mit mehreren zehntausend Franken verschuldet und es gebe Rechnungen, die seit mehreren Jahren offen sind.*»

Weder der Staatsrat noch die EKSD wissen, welche Gemeindeverbände betroffen sind und welche Beträge seit wie langer Zeit angefochten werden. Dieser Streit hat zudem lange vor dem Inkrafttreten der Verordnung des Staatsrats am 1. August 2016 begonnen. Da die Gemeindeverbände keinen Kompromiss finden konnten, verlangen die Motionärinnen vom Staat, er solle bei einem Schulkreiswechsel den Betrag von 4000 Franken pro Schüler/in der Orientierungsschule übernehmen.

Der Staatsrat gibt zu bedenken, auch wenn die Motion angenommen würde, könnten die «*seit mehreren Jahren*» bestehenden Streitfälle keinesfalls durch eine Änderung des Schulgesetzes, die erst nach ihrem Inkrafttreten Wirkung zeigen würde, beigelegt werden.

6. Der Staatsrat ist aus folgenden Gründen gegen die Annahme dieser Motion:

- > Der Betrag von 4000 Franken (Lohnkosten an der Orientierungsschule) wird nur dann geschuldet, wenn aufgrund der wiederkehrenden Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, insbesondere im Rahmen des SKA-Förderprogramms oder aus sprachlichen Gründen, eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss. Wie bereits erwähnt hat es bisher keine Klasseneröffnungen aus diesen Gründen gegeben. Würde die Motion angenommen, wird die EKSD als Entscheidungsbehörde für die Beibehaltung und Eröffnung von Klassen den Betrag nur dann auszahlen, wenn nachweislich eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden musste.
- > Die Motion löst somit die seit mehreren Jahren bestehenden Streitfälle unter den Gemeindeverbänden der Orientierungsschulen nicht.
- > Sind die Gemeindeverbände der Ansicht, die vom Staatsrat in der Verordnung festgelegten Beträge seien nicht angemessen, besteht immer noch die Möglichkeit, diese Verordnung zu ändern. Es ist jedoch nicht sinnvoll, das Schulgesetz zu ändern, um diese Beträge unter dem Vorwand, dass die Gemeindeverbände unter sich uneins sind, einfach dem Staat zu übertragen.
- > Die Situation der Freien öffentlichen Schule Freiburg (FOSF) muss anders gelöst werden, denn diese Schule ist eine deutschsprachige Regionalschule. Den Schülerinnen und Schülern, welche sie besuchen, wurde ein Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen gestattet. Es ist nicht angezeigt, dass der Staat in diesem Fall die Lohnkosten der Lehrpersonen dieser Schule alleine zu übernehmen hat.

Entsprechend empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen. Stattdessen empfiehlt der Staatsrat der EKSD, die in der Verordnung vom 19. April 2016 über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule festgelegten Beträge mit den Gemeindeverbänden der Orientierungsschulen neu zu verhandeln, und ihm gegebenenfalls einen Änderungsvorschlag zu unterbreiten.

25. April 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion André Schneuwly / Emmanuelle Kaelin Murith
Exempter des taxes de séjour les enfants et les jeunes gens campant sur terrain privé dans le canton de Fribourg

2016-GC-26

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 15 mars 2016, les députés Schneuwly et Kaelin Murith proposent d'exempter des taxes de séjour les enfants et jeunes gens de moins de 16 ans et les accompagnants qui, dans le canton de Fribourg, participent à un camp et l'érigent sur terrain privé.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon la Loi sur le Tourisme (LT), une taxe cantonale de séjour est perçue sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 26). Une taxe régionale de séjour peut être perçue dans chaque région touristique (art. 27). Et une taxe locale de séjour peut être perçue dans le rayon d'activité de chaque société de développement reconnue (art. 28). Le produit des taxes de séjour cantonale, régionale et locale est utilisé dans l'intérêt des hôtes. Il contribue notamment à financer les prestations d'accueil, d'information et d'animation ainsi que les équipements touristiques d'intérêt général (art. 29).

Sont astreints au paiement des taxes de séjour les hôtes de passage ou en séjour notamment dans les tentes, caravanes, habitations tractées ou autotractées (art. 30 let. d). Une exemption existe pour les enfants âgés de moins de 16 ans, accompagnant leurs parents ou leurs représentants légaux (art. 31e).

Le Conseil d'Etat salue l'idée d'une promotion en faveur du plus jeune public. Il relève toutefois que la motion ne touche que les jeunes gens de moins de 16 ans et les accompagnants participant à un camp érigé sur terrain privé. Il estime de plus qu'une exemption des participants à un camp et leurs accompagnants, sur une partie du territoire - en l'occurrence des terrains privés, serait contraire au principe de *l'égalité de traitement* devant l'obligation de payer les taxes de séjour.

Cependant, une révision partielle de la LT et de son Règlement sur le tourisme (RT) est prévue pour 2018. Le Conseil d'Etat voudra dès lors dans le cadre de la refonte de certains articles une attention particulière à la problématique des enfants de moins de 16 ans et aux personnes campant sur terrain privé. Cette démarche sera entreprise en collaboration avec les acteurs directement concernés et membres de l'Union fribourgeoise du Tourisme (organisations touristiques régionales, sociétés de développement, Association fribourgeoise des campings, Association fribourgeoise des hôteliers, Association fribourgeoise des hébergements collectifs). Elle visera une simplification des tarifs, une amélioration de l'efficacité administrative et une mise en adéquation avec les besoins de la branche.

Il convient de ne pas oublier que la taxe de séjour sert au financement des prestations d'accueil, d'information et d'animation ainsi que des équipements touristiques d'intérêt général, sans différenciation du lieu ni du type d'hébergement. La proposition de nouvelle LT devra tenir compte de ces différents paramètres, tout en garantissant une base financière solide.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

2 mai 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion André Schneuwly / Emmanuelle Kaelin Murith
**Keine Aufenthaltstaxen für Kinder und Jugendliche im
Kanton Freiburg für Zeltlager auf privatem Boden**

2016-GC-26

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 15. März 2016 eingereichten und begründeten Motion schlagen Grossrat Schneuwly und Grossrätin Kaelin Murith vor, dass Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren und die Begleitpersonen, die im Kanton Freiburg an einem Lager teilnehmen und auf einem privaten Boden ihre Zeltlager durchführen, keine Aufenthaltstaxen bezahlen müssen.

II. Antwort des Staatsrats

Gemäss dem kantonalen Tourismusgesetz (TG) wird auf dem gesamten Kantonsgebiet eine kantonale Aufenthaltstaxe erhoben (Art. 26). In jeder Tourismusregion kann eine regionale Aufenthaltstaxe erhoben werden (Art. 27). Und im Tätigkeitsgebiet einer anerkannten lokalen Tourismusorganisation kann eine lokale Aufenthaltstaxe erhoben werden (Art. 28). Der Ertrag aus den kantonalen, regionalen und lokalen Aufenthaltstaxen ist im Interesse der Gäste zu verwenden. Er wird namentlich dazu verwendet, die Leistungen für den Empfang, die Information und die Unterhaltung der Gäste sowie die touristischen Anlagen von allgemeinem Interesse zu finanzieren (Art. 29).

Die Aufenthaltstaxe wird von allen Gästen bezahlt, die sich im Kanton aufhalten, insbesondere auch in Zelten, Wohnanhängern, Wohnwagen und Wohnmobilen (Art. 30 Bst. d). Von der Bezahlung der Aufenthaltstaxe befreit sind Kinder unter 16 Jahren in Begleitung ihrer Eltern oder ihres gesetzlichen Vertreters (Art. 31 Bst. e).

Der Staatsrat begrüsst die Idee einer Tourismusförderung zugunsten der Jüngsten. Er weist jedoch darauf hin, dass die Motion nur Kinder unter 16 Jahren und ihre Begleitung in einem Zeltlager auf privatem Grund betrifft. Seiner Meinung nach verstösst die Befreiung von Lagerteilnehmern und ihren Begleitpersonen auf einem Teil des Kantonsgebiets (Privatgrund) gegen das Gebot der *Gleichbehandlung* bei der Erhebung der Aufenthaltstaxe.

Allerdings ist für 2018 eine Teilrevision des TG und des Tourismusreglements (TR) vorgesehen. Bei der Überarbeitung der Artikel kann der Staatsrat also der Frage der Kinder unter 16 Jahren und der Personen, die auf Privatgrund zelten, besondere Beachtung schenken. Die Gesetzesrevision wird zusammen mit den direkt betroffenen Akteuren und mehreren Mitgliedern des Freiburger Tourismusverbands (regionale und lokale Tourismusorganisationen, Verband Freiburger Campings, Freiburger Hotelierverband, Verband der Freiburger Ferien- und Gruppenunterkünfte) ausgearbeitet. Mit der Revision wird bezweckt, die Tarife zu vereinfachen, die Effizienz der Verwaltung zu steigern und besser auf die Bedürfnisse der Branche einzugehen.

Im Übrigen wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Aufenthaltstaxe unabhängig von Ort und Art der Unterbringung dazu dient, die Leistungen für den Empfang, die Information und die Unterhaltung der Gäste sowie die touristischen Anlagen von allgemeinem Interesse zu finanzieren. Der Gesetzesentwurf muss diesen Faktoren Rechnung tragen und gleichzeitig für eine solide finanzielle Grundlage sorgen.

Der Staatsrat empfiehlt Ihnen folglich, die Motion abzulehnen.

2. Mai 2017

RAPPORT ANNUEL 2016 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTÔLE HES-SO (CIP HES-SO)

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,

Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions de la convention régissant la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (CIP HES-SO) établit un rapport annuel à l'intention des parlements qui y ont délégué leurs membres (7 par canton). Le présent rapport couvre l'année 2016.

Pour rappel, selon l'article 10, alinéa 2 de la Convention sur la HES-SO (entrée en vigueur le 01.01.2013), la Commission interparlementaire est chargée du contrôle parlementaire coordonné de la HES-SO sur :

- a. les objectifs stratégiques de l'institution et leur réalisation ;
- b. la planification financière pluriannuelle ;
- c. le budget annuel de l'institution ;
- d. les comptes annuels ;
- e. l'évaluation des résultats obtenus par l'institution.

Toutes les lois cantonales d'application de la Convention intercantonale HES-SO sont désormais en vigueur depuis le 1er janvier 2015.

1. PRÉAMBULE

Le bureau de la commission 2016 était composé des présidents des délégations cantonales, soit de Mmes et MM. les Député-e-s:

Solange Berset	Fribourg, Présidente en fonction jusqu'à la séance du 8 février 2016
Emmanuelle Schaffter	Jura, Présidente 2016, élue le 8 février 2016 (en fin de séance)
Marcelle Monnet Terrettaz	Valais, Vice-Présidente en fonction jusqu'à la séance du 8 février
Joachim Rausis	Valais, Vice-Président, élu le 8 février 2016 (en fin de séance)
Dave von Kaenel	Berne
Denis-Olivier Maillefer	Vaud
Caroline Gueissaz	Neuchâtel
Jean-Michel Bugnion	Genève

Concernant la composition du bureau et plus précisément l'élection à la présidence, il a fallu prendre en compte le fait que la délégation jurassienne a été nouvellement constituée suite aux élections cantonales d'octobre 2015. Nous remercions Mme Solange Berset d'avoir accepté de poursuivre son mandat et de présider la séance du 8 février 2016.

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La commission a siégé à trois reprises en 2017 soit les 8 février, 20 juin et 26 septembre. Ces séances plénières ordinaires ont été précédées de trois séances du bureau pour préparer les travaux de la commission. Une quatrième séance du bureau a eu lieu le 7 novembre pour faire le bilan de l'année en cours et définir les priorités de l'année 2017. Cette demi-journée a permis aux membres du bureau de visiter le nouveau siège du Rectorat de la HES-SO, situé à Delémont dans le campus Strate J dédié à la formation. Ces nouveaux locaux apportent une identité et une reconnaissance fortes à l'institution.

2. NOUVEAU MODÈLE FINANCIER

Après avoir été régulièrement informée depuis 2015 de l'évolution du système financier, la commission a constaté avec satisfaction que le nouveau modèle, qui sera mis en œuvre dès 2017,

permettra pour les quatre prochaines années de juguler les coûts au niveau des contributions cantonales tout en offrant une sécurité de financement aux hautes écoles de la HES-SO.

Le nouveau modèle financier améliorera la prévisibilité, la lisibilité et la stabilité des coûts et des contributions cantonales. Ce système permettra de diminuer les écarts entre le budget et les comptes, écarts souvent difficiles à supporter au niveau des finances cantonales. D'un ancien modèle qui reposait sur un coût par étudiant, avec une forte tendance inflationniste vu la croissance des effectifs, on passe à un modèle d'enveloppes prédéfinies. Ce modèle rompt le lien direct entre la croissance étudiante et les subventions accordées aux écoles.

Le Comité gouvernemental a validé ce modèle pour 4 ans, avec d'éventuels ajustements après 2 ans.

CARACTÉRISTIQUES DE CE MODÈLE PAR ENVELOPPES :

- Simple à expliquer et à répliquer.
- Maîtrise des contributions cantonales totales.
- Prévisibilité élevée des subventions accordées aux hautes écoles.
- Rupture entre progression étudiante et subventions aux hautes écoles.

La rectrice a indiqué que le principe de financement par enveloppes est déjà appliqué dans l'ensemble des autres hautes écoles spécialisées de Suisse.

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU PLAN FINANCIER DE DÉVELOPPEMENT 2017-2020

- Progression linéaire des contributions cantonales: +1%/an.
- Répartition de la croissance aux hautes écoles via l'adaptation des subventions à la formation de base.
- Application d'un critère d'ajustement: gel des subventions de certaines filières sur la base d'une comparaison nationale (benchmark).
- Poids HES-SO crédité de 30% dans le financement fédéral mais repris à 29,5% par mesure de prudence.
- Subventions infrastructure en faveur des hautes écoles maintenues sur la base du calcul du budget 2017.
- Maintien du modèle des 3 piliers pour la répartition cantonale : la codécision, l'avantage de site et le bien public.

L'objectif pour une institution de plus de 20'000 étudiantes et étudiants est d'atteindre une stabilité au niveau de sa gestion. La rectrice souligne qu'avec le nouveau modèle, aucune école ne va subir de diminution réelle de financement. La HES-SO peut se montrer reconnaissante vis-à-vis de ses bailleurs de fonds, c'est-à-dire les cantons partenaires et la Confédération, qui lui permettent de continuer à se développer.

Afin d'aboutir à ce modèle, la HES-SO a réalisé des études économétriques sur 17 mois qui ont relevé que deux domaines, quel que soit le canton, se révèlent jusqu'à 22% plus chers que le niveau suisse. Sans citer de filière spécifique, il est indiqué qu'il s'agit des domaines de l'Ingénierie et Architecture et du Travail social. A cet égard, le plafonnement des subventions apparaît donc fondé.

Un député relève qu'une comparaison entre hautes écoles au niveau national demande un benchmark bien calibré, car il peut exister de grandes différences notamment dans la manière de comptabiliser les charges.

CONTRIBUTIONS CANTONALES AVEC LE NOUVEAU MODÈLE FINANCIER 2017-2020

Par rapport à l'enveloppe 2017, le taux de croissance annuel pour les trois années suivantes, 2018, 2019 et 2020, a été fixé à 1%. En cas de nécessité, le Comité gouvernemental pourra toutefois faire évoluer les montants annuels à travers le processus budgétaire. Néanmoins, en considérant

l'augmentation du financement fédéral, les hautes écoles voient leur enveloppe pour la formation de base évoluer d'environ 1.5% par année.

Les contributions cantonales de CHF 370 millions en 2017 évolueront d'environ CHF 4 millions par année. Avec l'ancien système du coût par étudiant, la projection était de CHF 401 millions, soit une différence non négligeable d'environ 10%.

Les enveloppes accordées aux hautes écoles restent stables et ce modèle offre une réelle prévisibilité.

L'application du nouveau plan financier permet de faire les projections financières suivantes relatives aux contributions cantonales 2017-2020.

	Prévision 1-2016	Budget 2017	Projection 2018	Projection 2019	Projection 2020
ARC	49'448'520 13.46%	50'080'162 13.53%	50'458'793 13.50%	50'957'548 13.50%	51'295'033 13.45%
Fribourg	48'490'742 13.20%	49'545'587 13.38%	49'877'262 13.34%	49'930'378 13.22%	50'227'782 13.17%
Genève	100'445'539 27.35%	101'620'435 27.45%	103'020'748 27.56%	104'412'510 27.65%	105'723'437 27.72%
Vaud	121'602'016 33.11%	121'722'626 32.88%	122'791'606 32.85%	124'248'542 32.91%	125'770'336 32.98%
Valais	47'261'287 12.87%	47'214'086 12.75%	47'695'918 12.76%	48'033'791 12.72%	48'342'009 12.68%
Total	367'248'103 100%	370'182'897 100%	373'844'326 100%	377'582'769 100%	381'358'597 100%
Total projection historique	367'248'103	401'500'000 108.5%	409'900'000 109.6%	413'100'000 109.4%	415'500'000 109.0%

SUBVENTIONS AUX HAUTES ÉCOLES SELON LE PLAN FINANCIER DE DÉVELOPPEMENT 2017-2020

Avec ce système financier, les écoles seront ainsi en mesure de connaître les enveloppes avec lesquelles elles pourront fonctionner pour les quatre prochaines années.

	Prévision 1-2016	Budget 2017	Projection 2018	Projection 2019	Projection 2020
HE vaudoises	123'533'419	125'883'737	127'245'747	129'169'726	130'825'926
HE-Arc	39'284'533	40'380'761	40'763'520	41'304'207	41'769'641
HES-SO Fribourg	58'650'050	59'317'715	59'764'201	60'394'909	60'937'835
HES-SO Genève	135'334'588	137'867'947	139'369'558	141'490'738	143'316'692
HES-SO Valais-Wallis	52'648'649	53'237'816	53'627'025	54'176'823	54'650'099
HES-SO Master	18'367'602	17'795'527	18'051'660	18'413'475	18'724'932
HE Conventionnées	30'659'000	31'230'649	31'417'275	31'624'398	31'802'694
Total	458'477'841	465'714'153	470'238'986	476'574'276	482'027'819

3. COMPTES 2015 ET BUDGET 2017

COMPTE 2015

L'organe de révision a présenté son rapport qui certifie en particulier la tenue conforme des comptes selon la nouvelle norme MCH2 au sein de la HES-SO Valais-Wallis, de HES-SO Master et du Rectorat. L'ensemble des autres écoles ont introduit cette norme au 1er janvier 2016.

Les points de recommandation émis par l'organe de révision portent principalement sur la présentation des comptes selon cette nouvelle norme comptable MCH2, en prévision notamment de la clôture uniformisée de toutes les hautes écoles de la HES-SO au 31 décembre 2016.

Données étudiantes

Le nombre d'étudiants réels EPT (équivalent plein temps) de 16'539 en 2015 est supérieur de 340 par rapport au budget 2015 (16'199) et de 728 par rapport à l'effectif réel de 2014.

Etudiants présents en équivalents plein temps année civile	Réel 2015	Réel 2015 vs Réel 2014			Budget 2015	Réel 2015 vs Budget 2015		
		Réel 2014	Réel 2015 vs Réel 2014	%		Budget 2015	Réel 2015 vs Budget 2015	%
Design et Arts visuels	1'196	1'164	32	2.7%	1'214	-18	-1.5%	
Economie et Services	5'290	4'896	394	8.0%	5'124	166	3.2%	
Ingénierie et Architecture	3'889	3'759	130	3.5%	3'685	204	5.5%	
Musique et Arts de la scène	1'157	1'134	23	2.0%	1'167	-10	-0.9%	
Santé	3'157	3'064	93	3.0%	3'277	-120	-3.7%	
Travail social	1'850	1'794	56	3.1%	1'732	118	6.8%	
Total	16'539	15'811	728	4.6%		16'199	340	2.1%

Le responsable des finances qualifie de contrôlée cette différence de +2,1% entre le budget 2015 et les chiffres réels 2015.

Par rapport au bouclage 2014 : croissance effective de 728 EPT, particulièrement soutenue au sein des filières du domaine Économie et Services ainsi que pour les domaines Ingénierie et Santé (+223 EPT) en réponse aux demandes politique et du marché.

Pour 2015, l'augmentation des contributions des cantons partenaires est de 1,3% par rapport au budget, soit en chiffres réels une différence de CHF +4,7 millions pour un total de CHF 364,2 millions.

Contributions cantonales

	Montants à charge des cantons	En %	Montants à charge des cantons	En %	Montants à charge des cantons	En %	Ecarts	En %
Cantons partenaires	Comptes 2014		Budget 2015		Bouclément final 2015		Bouclément final 2015 versus Budget 2015	
Fribourg	44'924'594	12.9%	45'416'663	12.6%	47'660'343	13.1%	2'243'680	4.9%
Genève	94'844'290	27.3%	99'672'111	27.7%	99'395'377	27.3%	-276'734	-0.3%
ARC	47'521'090	13.7%	47'798'575	13.3%	49'618'745	13.6%	1'820'170	3.8%
Vaud	115'882'674	33.3%	121'133'401	33.7%	120'659'281	33.1%	-474'120	-0.4%
Valais	44'738'172	12.9%	45'456'043	2.6%	46'872'877	12.9%	1'416'834	3.1%
TOTAL	347'910'820	100.0%	359'476'793	100.0%	364'206'623	100.0%	4'729'830	1.3%

Evolution contributions au total en % vs comptes 2014

4.68%

Evolution contributions Fribourg en % vs comptes 2014

6.09%

Evolution contributions Genève en % vs comptes 2014

4.80%

Evolution contributions ARC en % vs comptes 2014

4.41%

Evolution contributions Vaud en % vs comptes 2014

4.12%

Evolution contributions Valais en % vs comptes 2014

4.77%

BUDGET 2017

Pour la première année, le budget se base sur le modèle par enveloppes qui s'appuie sur des éléments de réalité économique et de moyennes arithmétiques. Comme déjà évoqué, ce modèle permet de maîtriser les contributions cantonales. Avec ce système, les écoles seront ainsi en mesure de connaître les enveloppes avec lesquelles elles pourront fonctionner.

Ce modèle rompt le lien direct entre la croissance estudiantine et les subventions accordées aux écoles.

Budget 2017: présentation synthétique

- Calibrage des contributions cantonales arrêté à CHF 370 millions.
- Subventions formation de base en faveur des hautes écoles calculées sur moyenne arithmétique des deux dernières réalités connues.
- Deux critères d'ajustement :
 - efficience en comparaison nationale (benchmark) ;
 - appui aux filières récentes jusqu'à «maturité».
- Poids HES-SO crédité de 30% dans financement fédéral repris à 29,5% par mesure de prudence.
- Subventions infrastructure en faveur des hautes écoles sur moyenne arithmétique des deux dernières réalisités connues.
- Maintien du modèle des 3 piliers pour la répartition cantonale (la codécision, l'avantage de site et le bien public). [5% droit de codécision, 50% bien public (pour les étudiants envoyés dans le réseau) et 45% avantage de site (pour les étudiants qui sont accueillis dans les hautes écoles)]

Contributions cantonales: Budget 2017

Le budget adopté par le Comité gouvernemental lors de sa séance du 22 septembre 2016 se présente comme suit, concernant les contributions cantonales.

	Comptes 2015	Budget 2016	Prévision 1-2016	Budget 2017	Ecart B2017 vs P1-2016
ARC	49'618'745 13.62%	48'801'429 13.35%	49'448'520 13.46%	50'080'162 13.53%	1'278'733 2.62%
Fribourg	47'660'343 13.09%	48'053'552 13.15%	48'490'742 13.20%	49'545'588 13.38%	1'492'035 3.10%
Genève	99'395'377 27.29%	100'763'612 27.57%	100'445'539 27.35%	101'620'435 27.45%	856'823 0.85%
Vaud	120'659'281 33.13%	120'566'983 32.98%	121'602'016 33.11%	121'722'626 32.88%	1'155'643 0.96%
Valais	46'872'877 12.87%	47'359'418 12.96%	47'261'287 12.87%	47'214'086 12.75%	-145'332 -0.31%
Total	364'206'623 100%	365'544'993 100%	367'248'103 100%	370'182'897 100%	4'637'905 1.27%

RESSOURCES DES HAUTES ÉCOLES : SOMMES PROVENANT DIRECTEMENT DU CANTON/RÉGION SIÈGE DE CHAQUE HAUTE ÉCOLE

Lors de la séance du 20 juin 2016 de la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO, un député, membre de la délégation fribourgeoise, a demandé quelles étaient les sommes additionnelles accordées par les cantons/régions directement à leurs hautes écoles pour des activités de recherche, d'autres missions relevant de la stratégie cantonale et/ou en raison des conditions locales particulières.

Cette demande se réfère à l'article 53, alinéa 3 de la Convention intercantonale sur la HES-SO (C-HES-SO), qui prévoit d'ailleurs, à la lettre c, que les versements opérés directement par les cantons/régions font l'objet d'un rapport.

Afin de pouvoir répondre à cette question, le Bureau de la Commission interparlementaire de contrôle a décidé de demander au Comité gouvernemental de la HES-SO, de lui transmettre les sommes comparatives versées par les cantons/régions à chaque haute école.

4. BILAN DE SITUATION DU RECTORAT À MI-MANDAT

Lors de la séance du 8 février 2016, le Rectorat a présenté son bilan à mi-mandat qui s'intègre dans le processus qualité de la HES-SO ; il a permis de donner un état d'avancement des projets et d'apporter d'éventuelles mesures correctrices.

POSITIONNEMENT AU NIVEAU NATIONAL

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE), un des défis majeurs consistait à positionner la HES-SO au niveau national et à être représenté dans les divers organes décisionnels. La liste des postes obtenus est significative. À titre d'exemples, Mme Vaccaro, rectrice de la HES-SO, a été nommée vice-présidente de la délégation Recherche de swissuniversities ; cheffe du projet PgB 11 « Personnel et carrière » qui vise à développer la relève académique ; elle a représenté toutes les HES pour le programme Bridge qui assure la transition entre le Fonds national suisse (FNS) et la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Mme Vaccaro est également membre de la chambre des hautes écoles spécialisées, et déléguée à la commission recherche & développement.

D'autres représentants de la HES-SO occupent aussi des postes importants au sein de délégations de swissuniversities, telles les délégations enseignement, qualité et stratégie des hautes écoles. Des représentants de la HES-SO siègent également au sein de conférences et de commissions spécialisées de swissuniversities.

SYSTÈME DE QUALITÉ ACADEMIQUE

L'entrée en vigueur de la LEHE introduit un nouveau paradigme pour les HES qui ne seront plus accréditées filière par filière, mais qui devront se doter de leur propre système de qualité interne afin de pouvoir garantir l'accréditation institutionnelle. La Confédération va accréditer l'institution HES-SO dans son ensemble et non plus chaque filière séparément.

La HES-SO a mis en place une démarche d'évaluation interne afin de garantir notamment l'adéquation des filières avec le marché du travail, avec les nouvelles méthodes pédagogiques, etc.

Les vice-recteurs Qualité et Enseignement vont accompagner les hautes écoles et les domaines dans le développement de leur plan qualité.

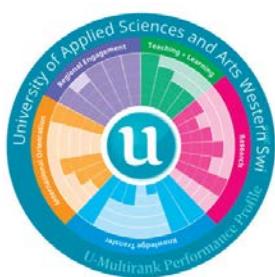
Selon ce nouveau système, le « cycle de vie » d'une filière s'étendra sur 7 ans. Il est prévu :

- une auto-évaluation sommaire la deuxième année de l'exploitation de la filière ;
- puis la troisième année une auto-évaluation avec experts internes ;
- la septième année une auto-évaluation complète avec des experts externes.

Les 14 premières filières pilotes de la HES-SO entrent dans ce cycle dès l'été 2016.

PROJET U-MULTIRANK (RANKING)

Plutôt qu'un simple classement, ce projet d'évaluation vise à présenter une cartographie des forces et des caractéristiques des hautes écoles. Le système U-Multirank tient compte de la diversité des hautes écoles et met en valeur les spécificités des HES en général. 1'200 hautes écoles de 80 pays participent à ce projet européen.



Le diagramme U-Multirank représente en quelque sorte l'empreinte génétique de la HES-SO (*University of applied sciences and arts of Western Switzerland*), avec par exemple ses forces bien marquées dans l'engagement régional (partie violette) et dans l'enseignement (partie verte). Les signaux sont aussi assez positifs dans le domaine du transfert de connaissances (partie bleue) et de la mobilité (en jaune). On constate que la recherche est également bien notée (en rose) et il est normal qu'il manque un indicateur, car la HES-SO ne décerne pas de doctorat.

Ainsi, depuis la première édition de ce ranking U-Multirank, la HES-SO maintient un haut niveau de performance et développe son positionnement comme institution d'enseignement et de recherche proche des milieux professionnels.

TYPOLOGIE DES FONCTIONS POUR LE PERSONNEL D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

La nouvelle typologie des fonctions a été adoptée par le Comité gouvernemental. Sur ce point, un député a tenu à s'assurer du bon respect de la participation du personnel à la mise en œuvre de ces règles communes, à travers la commission statutaire, organe spécifié dans la convention intercantonale sur la HES-SO¹.

A ce sujet, la rectrice a proposé à la commission statutaire d'effectuer un bilan, à fin 2016, de la mise en œuvre de la typologie des fonctions et de permettre à cette occasion aux représentant-e-s du personnel de prendre position. Le Rectorat rédigera ensuite, d'ici septembre 2017, un rapport à l'attention du Comité gouvernemental concernant la mise en œuvre de la typologie des fonctions. Il s'agira inévitablement d'un rapport intermédiaire car cette typologie, adoptée en novembre 2014, ne sera complètement mise en œuvre que d'ici fin 2019. En complément, la rectrice a expliqué que les conditions de travail restent quant à elles de la responsabilité des hautes écoles cantonales.

¹ Article 49, alinéa 1 (C-HES-SO)

MOBILITÉ INTERNATIONALE

La rectrice rappelle qu'à partir de 2011 la Suisse a participé directement au programme Erasmus, avant de revenir à la participation indirecte à partir de 2014.

On constate une évolution positive des échanges de mobilité, fortement soutenue par les stages. La courbe des étudiants « out » reste positive mais subit tout de même un fléchissement (on prévoit une évolution annuelle de 5%), par contre, les étudiants « in » ont nettement diminué cette dernière année académique (2014-2015). Des risques de contractions supplémentaires sont liés à la position de la Suisse au sein du programme Erasmus, au franc fort, etc.

La HES-SO tient à maintenir ces échanges dont ses étudiants bénéficient beaucoup. Au niveau suisse, la HES-SO est d'ailleurs la troisième institution qui a le plus d'échanges d'étudiants, ce qui provient aussi du fait que, même si les accords sont centralisés au niveau du Rectorat, les écoles restent au front pour négocier les partenariats.

UNITÉ D'APPUI RA&D

Cette unité est constituée de 2.8 EPT (équivalent plein temps), dont 1 EPT est financé par un mandat du SEFRI. Cette unité travaille sur la base des trois éléments suivants : support institutionnel, animation de la communauté, conseil personnalisé. À fin 2015, environ CHF 2 millions ont été décrochés avec le soutien actif de l'Unité d'appui Ra&D.

5. ENSEIGNEMENT

NOUVELLES FILIÈRES MASTER

Lors de la séance du 8 février 2016, le président du Comité gouvernemental a annoncé l'ouverture de nouvelles filières master au sein de la HES-SO ; toute nouvelle filière est évaluée afin de tenir compte des besoins socio-économiques.

- La HES-SO a ouvert le master Innokick, filière inter-domaines qui regroupe des étudiant-e-s des domaines Économie et Services, Ingénierie et Architecture ainsi que Design et Arts Visuels afin d'acquérir des compétences interdisciplinaires.
- La HES-SO travaille aussi à l'élaboration d'un master en professions de la santé avec la collaboration des Universités de Genève et de Lausanne.
- Le master en Ingénierie du Territoire (MIT) a fait l'objet d'une refonte et offre dès la rentrée 2015 une formation tous les 2 ans et uniquement à temps partiel. Cette nouvelle formation répond aux attentes des politiques et des milieux professionnels, elle permet d'assurer une solution pérenne et financièrement stable. La volée 2015 comptait 28 nouveaux étudiant-e-s.
- Deux autres masters ont été autorisés : le master en Global hospitality business qui a ouvert à l'EHL (École hôtelière de Lausanne) et le master en architecture d'intérieur, mais qui n'a pas pu démarrer comme prévu, faute pour l'instant de partenariats.

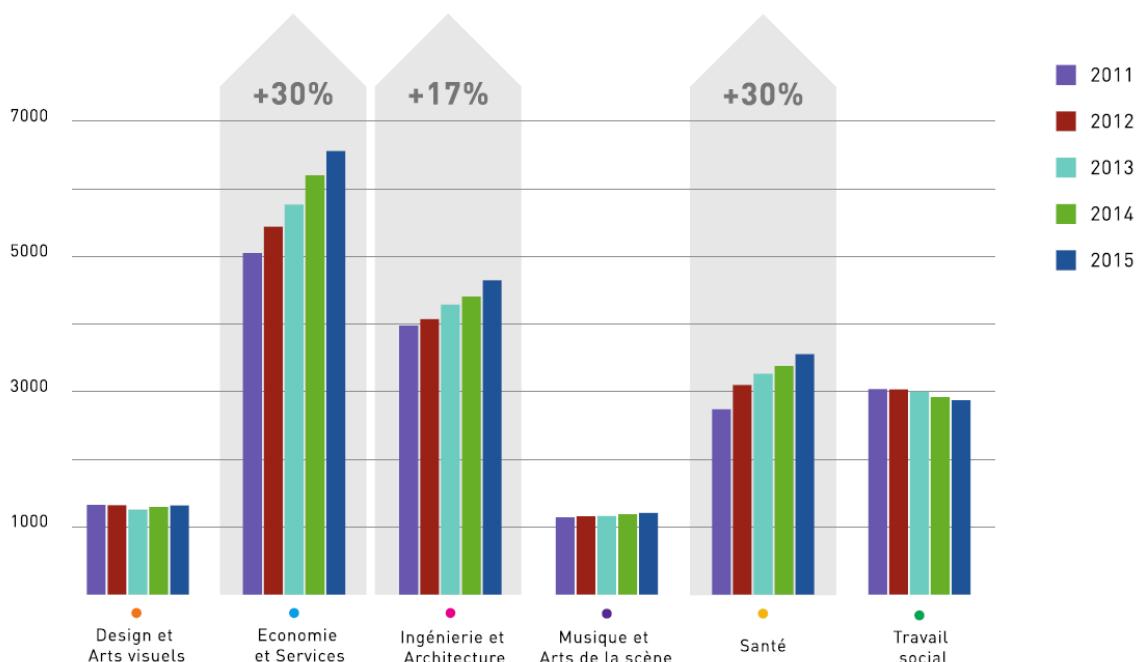
MASSIVE OPEN ONLINE COURSES (MOOCs), COURS EN LIGNE OUVERTS À TOUS

Les deux premiers cours en ligne MOOCs (« Massive Open Online Courses ») ont été lancé en 2016, dont un des deux est basé sur le principe de la classe inversée. La rectrice explique que l'ambition consiste à utiliser ces techniques pour soutenir le développement de nouveaux moyens pédagogiques, et pour offrir de la formation continue en ligne à l'attention de personnes en emploi.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR DOMAINE ENTRE 2011-2015

- La HES-SO a franchi la barre des 20'000 étudiants.
- La part relative des différents niveaux de formation reste stable, c'est-à-dire la part relative entre bachelor, master et formation continue, si situe respectivement à 89%, 8,9% et 2.2%.
- Évolution des effectifs par domaine entre 2011 et 2015 :
 - Design et Arts visuels, de même que Musique et Arts de la scène restent très stables, car ces domaines sont régulés.

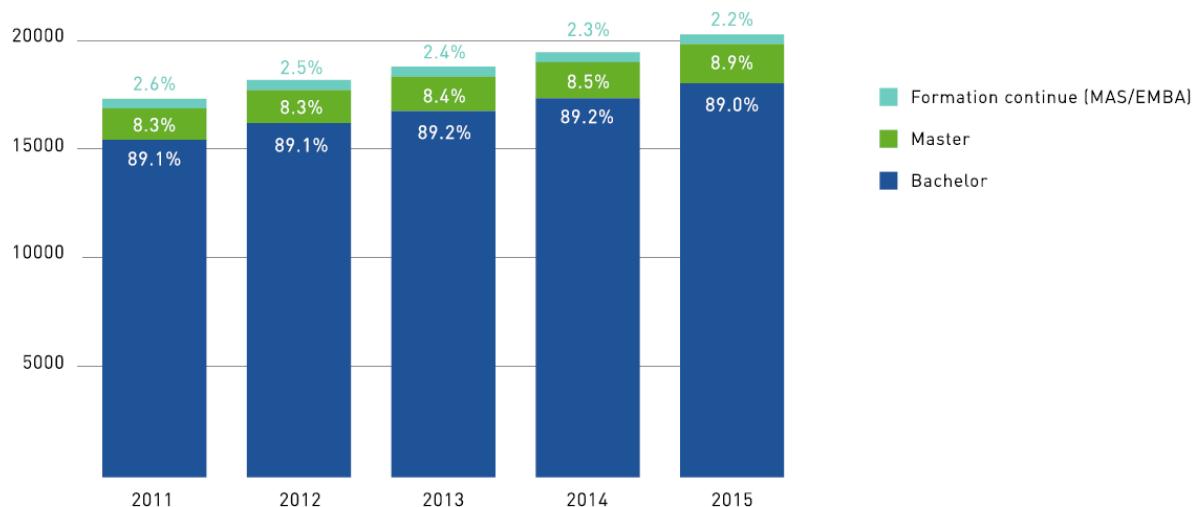
- Dans le domaine Travail social, la légère diminution est « fictive » car elle résulte d'efforts du domaine visant à limiter la durée des études ; jusqu'à maintenant, de nombreux étudiants tardaient à rendre leur travail de bachelor, car ils ont en général déjà trouvé un emploi avant la fin de leurs études. En d'autres termes, le nombre d'étudiants demeure régulé, mais le « stock » d'étudiants en attente de terminer leurs études diminue.
 - On constate une progression des effectifs dans les domaines en pénurie, Ingénierie et Architecture, ainsi que Santé. Dans le domaine Santé, les effectifs sont fortement limités par le nombre de places de stages disponibles.
 - Économie et Service présente la plus forte augmentation d'environ 7% chaque année, ce qui représente une progression de 30% en 5 ans.
- Les effectifs augmentent dans une même proportion dans chaque canton/région.



A l'exception de quelques formations (comme la musique), c'est bien le bachelor qui constitue le diplôme de sortie professionnalisant pour les étudiants de la HES-SO, à l'inverse du cursus universitaire qui s'achève en général au niveau master. Depuis 2011, les chiffres sont clairs: plus de 89% des étudiants de la HES-SO suivent des études dans l'une des 46 filières de formation bachelor, contre seulement 8-9% d'étudiants de master. Il n'y a donc pas à parler de risque d'académisation de la HES-SO.

Outre le caractère professionnalisant des formations bachelor à la HES-SO, c'est aussi le profil de leurs étudiants et étudiantes qui en font la spécificité. Près de 53% sont issus des voies de la maturité professionnelle ou de la maturité spécialisée. Les gymnasien, quant à eux, doivent faire valoir une année d'expérience en lien avec la filière d'études.

La HES-SO a franchi la barre des 20'000 étudiant-e-s, mais la part relative des différentes formations reste stable.



6. CONVENTION D'OBJECTIFS QUADRIENNALE

La convention d'objectifs quadriennale, accompagnée d'un plan financier de développement couvre la période 2017-2020. Cette convention met l'accent sur le caractère professionnalisant des bachelors de la HES-SO, en accord avec la volonté du parlement fédéral (au moment où il a élaboré la nouvelle LEHE) d'éviter que les HES ne deviennent des universités « au rabais ». La HES-SO maintient ainsi le bachelor comme niveau principal de sortie alors que le développement des filières master continue à s'effectuer de manière contrôlée et limitée.

La convention d'objectifs met aussi un accent particulier sur l'innovation et le transfert de technologie dans le but de promouvoir une recherche appliquée de haute qualité avec un fort ancrage régional. La HES-SO doit rester au service du tissu économique, social, sanitaire et culturel local et coller à la réalité du terrain.

Au niveau de sa structure et de son contenu, la convention d'objectifs est structurée autour des 4 « axes stratégiques » majeurs que sont la formation, la recherche appliquée et développement, les contributions à la société et la politique institutionnelle, lesquels permettent d'identifier les activités fondamentales et d'apprécier les développements institutionnels et financiers. Chacun de ces quatre axes est décliné en une série d'« objectifs » qui représentent les lignes de force principales pour la période concernée en matière d'accomplissement des axes stratégiques. Ces objectifs sont ensuite opérationnalisés à l'aide d'« actions » de mise en œuvre ou « priorités », dont le degré de réalisation peut être suivi à l'aide d'indicateurs.

7. RAPPORT ANNUEL DE LA HES-SO 2015²

La présentation du rapport a évolué et changé de format, la commission a relevé la qualité de ce rapport, et surtout son côté convivial et agréable à consulter.

La rectrice explique que ce rapport annuel veut atteindre simultanément deux objectifs:

- communiquer le positionnement de la HES-SO auprès des décideurs politiques, des bailleurs de fonds et des instances fédérales ;
- présenter les comptes à la collectivité publique et aux autorités cantonales.

La première partie de ce rapport est présenté sous la forme d'un abécédaire, puis la seconde, dont les pages sont de couleur saumon, traite plutôt des comptes et statistiques.

² <https://www.hes-so.ch/data/documents/rapport-annuel-HES-SO-2015-7321.pdf>

MENTION DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE

Le Bureau de la commission propose de faire figurer à l'avenir, en complément dans la partie gouvernance du rapport annuel de la HES-SO (p. 64 et ss), une brève présentation de la commission interparlementaire de contrôle en expliquant son rôle, ses compétences et sa composition.

CONDITIONS D'ACCÈS POUR LES TITULAIRES D'UNE MATURITÉ GYMNASIALE

La question relative aux conditions d'accès aux formations HES pour les titulaires d'une maturité gymnasiale est récurrente au sein de la commission. En effet, de nombreux étudiants rencontrent des difficultés à trouver des places de stages pratiques dans le domaine professionnel choisi.

La HES-SO n'a pas de politique proactive pour chercher des stages, car sa mission commence au moment où l'étudiant remplit les conditions pour s'immatriculer. La rectrice atteste que les filières de la HES-SO se positionnent clairement en continuité de la formation duale secondaire, c'est-à-dire pour les porteurs d'une maturité professionnelle et d'une maturité spécialisée. La perméabilité entre la maturité gymnasiale et la HES-SO est néanmoins possible, mais il est de la responsabilité de l'étudiant de compléter sa pratique professionnelle. La HES-SO a pour mission politique de garder un pourcentage élevé d'étudiants issus des voies professionnelles.

FORMATION CONTINUE

Une interrogation s'exprime par rapport à la baisse de la formation continue, dont la proportion ne représente plus que 2.2% de l'ensemble des formations offertes par la HES-SO.

La rectrice explique que le graphe (page 6 ci-dessus) ne présente pas toutes les 250 formations continues offertes par la HES-SO, mais uniquement les MAS (Master of Advanced Studies de 60 crédits ECTS) et les EMBA (Executive Master of Business Administration de 60 crédits ECTS). Elle relève toutefois qu'en période de récession économique, la formation continue souffre effectivement car elle est payante (autofinancée), à la charge des participants ou de leur employeur.

ÉTUDIANTS À PLEIN TEMPS OU EN EMPLOI

Un député constate que 81% des étudiants sont à plein temps, c'est-à-dire que 19% seulement suivent une formation en emploi. Dans ce contexte, il est demandé si de plus en plus d'étudiants doivent travailler pour financer leurs études. Le vice-recteur Enseignement indique que ces pourcentages restent assez stables depuis ces cinq dernières années. Des réflexions sont menées, notamment dans le domaine de la santé, pour offrir des formations en emploi. Par contre, la quasi-totalité des masters sont offerts sous forme de temps partiel et permettent aux étudiants de travailler en parallèle en entreprise, voire dans un centre de recherche de la HES-SO.

PALÉO FESTIVAL NYON

Pour sa 12e participation comme partenaire du Paléo Festival à Nyon, la HES-SO a mis en place l'animation dénommée « Rocking Chair », un univers tout en mouvement confectionné en bois de palettes, au sein duquel cinq projets interdisciplinaires d'étudiants ont été exposés. Cette installation a rencontré un grand succès public avec plus de 30'000 visiteurs.

8. THÉMATIQUE ANNUELLE : SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES ÉTUDIANT-E-S ET INNOVATION PÉDAGOGIQUE

PRÉSENTATION DE LA BROCHURE « LES ÉTUDIANTS ET ÉTUDIANTES DE LA HES-SO - FORMATION ET SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE »³

Lors de la séance de 8 février 2016, M. Laurent Dutoit, adjoint au vice-recteur Enseignement et un des auteurs, a présenté la publication « Les étudiants et étudiantes de la HES-SO - Formation et situation socio-économique » qui découle d'une enquête menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), intégrée dans un programme européen Eurostudent (www.eurostudent.eu).

³<https://www.hes-so.ch/data/documents/Rapport-HESSO-resultats-enquete-OFS-2013-situation-sociale-economique-etudiants-5415.pdf>

L'étude montre que les étudiants choisissent principalement leur domaine d'études par intérêt ; même si, dans les domaines Économie et Services ainsi qu'Ingénierie et Architecture, les étudiants accordent plus d'importance à l'amélioration des chances de revenu, ainsi qu'à l'augmentation des chances sur le marché du travail ; alors que les domaines artistiques sont moins marqués sur ces deux éléments (revenu et marché du travail).

Sur la motivation par rapport au choix de l'établissement de formation, la réputation de la haute école et la qualité de l'encadrement sont très importantes, en particulier dans le domaine artistique. Au-delà de l'âge de 20 ans, la proximité de l'établissement revêt moins d'importance pour les étudiants.

L'aspect d'ascenseur social est souvent mis en avant par les HES et cela se confirme dans l'étude lorsque l'on compare la formation antérieure des parents. La réPLICATION sociale est fortement présente dans les universités où plus de 52% des étudiants ont au moins un parent universitaire, alors qu'à la HES-SO, « seuls » 34% des étudiants ont un parent qui a déjà suivi une haute école. Selon l'auteur, cette statistique renforce la place des HES dans l'espace de l'enseignement supérieur.

Une question sensible concerne la rémunération des étudiants, qui répondent très majoritairement qu'ils ont travaillé pendant les 12 derniers mois. Cependant, il faut savoir que les stages de formation pratique sont notamment inclus dans ces emplois. Pour Musique et art de la scène, Santé et Travail social, l'activité rémunérée est ainsi fortement en lien avec le domaine d'études.

INNOVATION PÉDAGOGIQUE À LA HES-SO – LA CLASSE INVERSÉE

Le 20 juin 2016, une présentation M. Denis Berthiaume, vice-recteur Qualité à la HES-SO, a présenté le contexte pédagogique, les opportunités de développement professionnel offertes aux enseignants et le soutien à l'innovation pédagogique en donnant l'exemple de la « classe inversée ».

Il a relevé des éléments qui ont considérablement changé le contexte de l'enseignement supérieur :

- La génération du numérique (les « digital natives ») ; l'enseignant doit varier les activités et faire participer les étudiant-e-s pour éviter qu'ils entrent dans des modes passifs.
- Les gens apprennent en construisant des réseaux de connaissances, en faisant des liens avec ce qu'ils savent déjà. Dès lors, l'exposé magistral n'est pas l'outil pédagogique approprié ; il reste intéressant pour donner quelques repères pendant 15 à 20 minutes, mais ensuite les étudiant-e-s doivent passer à l'action.
- La plupart des informations que l'on peut présenter aux étudiant-e-s sont disponibles sur internet.

Ces divers aspects ont notamment conduit à développer la classe inversée qui consiste à permettre aux étudiant-e-s d'acquérir les informations de base à la maison, en amont du cours, puis à faire en classe des exercices pratiques avec le soutien du professeur qui peut directement répondre aux questions. Dans cette méthode, le rôle du professeur change tout comme celui de l'étudiant ; l'enseignant aide l'étudiant à devenir autonome dans son apprentissage. Un recueil distribué à la commission décrit des exemples d'enseignants qui ont modifié leur enseignement pour entrer dans cette logique de la classe inversée.

Ce projet d'innovation pédagogique vient compléter les activités de formation qui existent déjà. Dans ce système, on soutient les enseignants à devenir des spécialistes de la pédagogie de l'enseignement supérieur qui pourront agir en tant que leader dans leur école ou leur domaine pour aider les autres à se développer.

UNE DESCRIPTION DU MASTER INNOKICK SE TROUVE SUR LE SITE INTERNET DE LA HES-SO⁴.

M. Yves Rey, vice-recteur Enseignement a présenté ce nouveau master lors de la séance de la commission du 26 septembre 2016. Le master Innokick, qui a démarré en septembre 2015, est la première formation en Suisse qui réunit, durant toute la durée des 90 crédits de ce cursus : des designers, des économistes et des ingénieurs. L'innovation pédagogique consiste à faire travailler

⁴ <http://www.hes-so.ch/fr/master-integrated-innovation-product-business-innokick-4596.html>

ensemble des futurs professionnels dans le domaine de la création et de la mise sur le marché de produits industriels.

Une grande force de cette formation consiste à apporter aussi une mixité des professeurs. Il est plutôt rare que des professeurs du domaine du design travaillent avec des professeurs des écoles de gestion et des professeurs des écoles d'ingénieurs.

Dans ce programme, les étudiantes et les étudiants sont plongés directement dans une logique de projet complexe dès la première semaine de cours, hors de leur zone de confort. Ce master est orienté autour du développement personnel de carrière. Le voyage d'étude (immersion) s'est notamment déroulé sur quinze jours à Shanghai, totalement hors des références occidentales. Une partie de la formation Innokick est d'ailleurs donnée en anglais.

Les projets sont réalisés directement en entreprise et en parallèle, les étudiantes et étudiants suivent des cours qui offrent des compétences complémentaires au travail pratique. La formation se termine par la réalisation d'un travail de master réalisé en groupes interdisciplinaires composés de 5 ou 6 personnes.

A propos de l'innovation pédagogique autour de ce programme, M. Rey souligne l'accompagnement pluridisciplinaire et le mentorat offerts aux participants.

Le master Innokick n'est pas situé dans une haute école, mais il est intégré dans l'écosystème d'innovation situé dans les anciennes IRL (Imprimeries Réunies de Lausanne) à Renens ; espace qui mêle dimension sociale et entrepreneuriale.

Le titre délivré à l'issue de cette formation est un « Master of Science HES-SO – Innokick » (Integrated Innovation for Product and Business Development).

9. REMERCIEMENTS ET CONCLUSIONS

Remerciements

La Commission fonctionne efficacement grâce à la collaboration fructueuse des responsables de la HES-SO. Nous tenons à remercier tout particulièrement Mme Lucciana Vaccaro, Rectrice de la HES-SO, et M. Oskar Freysinger président du Comité gouvernemental en 2016. Nos remerciements vont aussi à Mme Céline Bulliard, Adjointe au Secrétariat général de la HES-SO et à M. Yvan Cornu, secrétaire de commission parlementaire au Secrétariat général du Grand Conseil vaudois qui ont œuvré à l'organisation de nos travaux.

Conclusion

La commission recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura de prendre acte de ce rapport d'activité 2016 de la commission interparlementaire de contrôle sur la HES-SO.

Delémont, le 26 avril 2017

Emmanuelle Schaffter

Députée du Parlement jurassien

Présidente pour 2016 de la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO

Jahresbericht 2016 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und Grossratspräsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura

Sehr geehrte Damen und Herren Grossrättinnen und Grossräte

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO) hat gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) einen Jahresbericht zuhanden der in der Kommission mit je sieben Mitgliedern vertretenen Kantonsparlamente erstellt. Dieser Bericht deckt das Jahr 2016 ab.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Vereinbarung über die HES-SO (die am 01.01.2013 in Kraft getreten ist) ist die interparlamentarische Kommission für die koordinierte parlamentarische Kontrolle der HES-SO verantwortlich und befasst sich mit:

- a) den strategischen Zielen der Institution und deren Umsetzung
- b) der mehrjährigen Finanzplanung
- c) dem Jahresvoranschlag der Institution
- d) der Jahresrechnung
- e) der Beurteilung der Resultate der Institution

Seit dem 1. Januar 2015 sind nun alle kantonalen Ausführungsgesetze zur interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO in Kraft.

1. VORBEMERKUNG

Dem Kommissionsbüro gehörten 2016 folgende Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Delegationen an:

Solange Berset	FR, Präsidentin (bis 8. Februar 2016)
Emmanuelle Schaffter	JU, Präsidentin (ab 8. Februar 2016)
Marcelle Monnet Terrettaz	VS, Vizepräsidentin (bis 8. Februar 2016)
Joachim Rausis	VS, Vizepräsidentin (ab 8. Februar 2016)
Dave von Kaenel	BE
Denis-Olivier Maillefer	VD
Caroline Gueissaz	NE
Jean-Michel Bugnion	GE

Was die Zusammensetzung des Büros und genauer gesagt die Wahl des Präsidiums anbelangt, war zu berücksichtigen, dass die jurassische Delegation nach den kantonalen Wahlen im Oktober 2015 neu gebildet wurde. Wir danken Solange Berset dafür, dass sie sich bereit erklärt hat, ihr Mandat weiterzuführen, um die Sitzung vom 8. Februar 2016 zu leiten.

FUNKTIONSWEISE DER KOMMISSION

Die Kommission hat 2016 insgesamt drei Sitzungen abgehalten, und zwar am 8. Februar, 20. Juni und 26. September. Diesen drei ordentlichen Sitzungen gingen drei Bürositzungen zur Vorbereitung der Kommissionsarbeiten voraus. Eine vierte Bürositzung am 7. November diente der Bilanz des laufenden Jahres und der Festlegung der Prioritäten für 2017. Dieser Halbtag ermöglichte es den Büromitgliedern, den neuen Sitz des Rektorats der HES-SO zu besuchen, der sich auf dem für die Ausbildung erstellten Campus Strate J in Delsberg befindet. Die neuen Räumlichkeiten verschaffen der Institution eine starke Identität und Anerkennung.

2. NEUES FINANZMODELL

Nachdem die Kommission seit 2015 regelmässig über die Entwicklung des Finanzsystems informiert wurde, stellte sie mit Befriedigung fest, dass sich die Kosten bezüglich der kantonalen Beiträge mit dem neuen Modell – das 2017 umgesetzt wird – in den nächsten vier Jahren unter Kontrolle halten lassen und den Hochschulen der HES-SO gleichzeitig Finanzsicherheit gewährleistet wird.

Das neue Finanzmodell wird die Vorhersehbarkeit und Lesbarkeit verbessern sowie eine Stabilisierung der Kosten und kantonalen Beiträge ermöglichen. Die Abweichungen zwischen dem Budget und der Jahresrechnung, die für die kantonalen Finanzhaushalte oftmals ein Problem darstellen, lassen sich so verringern. Vom ehemaligen Modell, das angesichts der zunehmenden Bestände mit einem starken inflationären Trend auf den Kosten pro Studierendem beruhte, wird zu einem Modell mit einem genau festgelegten Globalbudget übergegangen. Mit diesem Modell wird der direkte Zusammenhang zwischen der zunehmenden Anzahl Studierenden und den von den Schulen gewährten Subventionen unterbunden.

Der Regierungsausschuss hat dieses Modell für vier Jahre mit allfälligen Anpassungen nach zwei Jahren genehmigt.

GRUNDZÜGE DIESES GLOBALBUDGET-MODELLS:

- einfach zu erläutern und zu kopieren
- Gesamtheit aller Kantonsbeiträge unter Kontrolle
- vermehrte Vorhersehbarkeit der den Hochschulen gewährten Subventionen
- Unterbindung des direkten Zusammenhangs zwischen der zunehmenden Anzahl Studierenden und den an die Hochschulen entrichteten Subventionen

Die Rektorin wies darauf hin, dass das Finanzierungsprinzip mittels Globalbudget an allen anderen Schweizer Fachhochschulen bereits angewandt wird.

ZUSAMMENFASENDE ÜBERSICHT ZUM FINANZ- UND ENTWICKLUNGSPLAN 2017-2020

- linearer Anstieg der kantonalen Beiträge: +1 %/Jahr
- Aufteilung des Wachstums an den Hochschulen mittels Anpassung der Subventionen an die Grundbildung
- Anwendung eines Anpassungskriteriums: Einfrieren der Subventionen bestimmter Studiengänge aufgrund eines nationalen Vergleichs (Benchmark)
- Gewichtung HES-SO: Mit 30 % an die Bundesfinanzierung angerechnet, aber aufgrund von Vorsichtsmassnahmen nur zu 29,5 % übernommen.
- Infrastruktur-Subventionen zugunsten der Hochschulen auf der Berechnungsgrundlage des Budgets 2017 beibehalten
- Aufrechterhaltung des Drei-Säulen-Modells für die kantonale Aufteilung: Mitsprache, Standortvorteil und Gemeinwohlvorteil

Eine Institution mit über 20 000 Studierenden strebt eine Stabilität in Bezug auf ihre Verwaltung an. Die Rektorin betont, mit dem neuen Modell habe keine Schule unter der rückläufigen Finanzierung zu leiden. Die HES-SO kann gegenüber ihren Geldgebern – also den kantonalen Partnern und dem Bund, die ihr eine weitere Entwicklung ermöglichen – dankbar sein.

Um dieses Modell zu erhalten, liess die HES-SO während 17 Monaten ökonometrische Studien durchführen. Diese machten deutlich, dass die Ausgaben unabhängig vom Kanton in zwei Bereichen bis zu 22 Prozent höher ausfielen als der Schweizer Durchschnitt. Ohne einen speziellen Studiengang zu erwähnen, wird darauf hingewiesen, dass es sich um die Be-

reiche Ingenieurwesen und Architektur sowie Sozialarbeit handelt. Eine Höchstgrenze bei den Subventionen scheint somit begründet zu sein.

Ein Parlamentarier weist darauf hin, dass ein Vergleich der Hochschulen auf nationaler Ebene ein gut kalibriertes Benchmarking erfordert, da insbesondere bei der Art der Aufwandsverbuchung grosse Unterschiede bestehen können.

KANTONALE BEITRÄGE MIT DEM NEUEN FINANZMODELL 2017-2020

Im Vergleich zum Globalbudget 2017 wurde die jährliche Wachstumsrate für die drei nächsten Jahre 2018-2020 auf 1 Prozent festgelegt. Bei Bedarf kann der Regierungsausschuss mittels des Budgetprozesses jedoch dafür sorgen, dass die Jahresbeiträge steigen. Angeichts der höheren Bundesfinanzierung steigt das Globalbudget der Hochschulen für die Grundbildung jedoch jährlich um rund 1,5 Prozent.

Die kantonalen Beiträge in der Höhe von CHF 370 Millionen im Jahr 2017 werden jährlich um rund CHF 4 Millionen steigen. Mit dem alten System der Kosten pro Studierenden lag die Prognose bei CHF 401 Millionen, was einer nicht unwesentlichen Differenz von rund 10 Prozent entsprach.

Die den Hochschulen gewährten Globalbudgets bleiben stabil, und das Modell ermöglicht eine echte Vorhersehbarkeit.

Die Anwendung des neuen Finanzplans ermöglicht für die kantonalen Beiträge 2017-2020 folgende Prognosen:

	Prévision 1-2016	Budget 2017	Projection 2018	Projection 2019	Projection 2020
ARC	49'448'520 13.46%	50'080'162 13.53%	50'458'793 13.50%	50'957'548 13.50%	51'295'033 13.45%
Fribourg	48'490'742 13.20%	49'545'587 13.38%	49'877'262 13.34%	49'930'378 13.22%	50'227'782 13.17%
Genève	100'445'539 27.35%	101'620'435 27.45%	103'020'748 27.56%	104'412'510 27.65%	105'723'437 27.72%
Vaud	121'602'016 33.11%	121'722'626 32.88%	122'791'606 32.85%	124'248'542 32.91%	125'770'336 32.98%
Valais	47'261'287 12.87%	47'214'086 12.75%	47'695'918 12.76%	48'033'791 12.72%	48'342'009 12.68%
Total	367'248'103 100%	370'182'897 100%	373'844'326 100%	377'582'769 100%	381'358'597 100%
Total projection historique	367'248'103	401'500'000 108.5%	409'900'000 109.6%	413'100'000 109.4%	415'500'000 109.0%

BEITRÄGE AN DIE HOCHSCHULEN GEMÄSS FINANZ- UND ENTWICKLUNGSPLAN 2017-2020

Mit diesem Finanzsystem wird den Schulen bekannt sein, welche Globalbudgets ihnen in den nächsten vier Jahren zur Verfügung stehen.

	Prévision 1-2016	Budget 2017	Projection 2018	Projection 2019	Projection 2020
HE vaudoises	123'533'419	125'883'737	127'245'747	129'169'726	130'825'926
HE-Arc	39'284'533	40'380'761	40'763'520	41'304'207	41'769'641
HES-SO Fribourg	58'650'050	59'317'715	59'764'201	60'394'909	60'937'835
HES-SO Genève	135'334'588	137'867'947	139'369'558	141'490'738	143'316'692
HES-SO Valais-Wallis	52'648'649	53'237'816	53'627'025	54'176'823	54'650'099
HES-SO Master	18'367'602	17'795'527	18'051'660	18'413'475	18'724'932
HE Conventionnées	30'659'000	31'230'649	31'417'275	31'624'398	31'802'694
Total	458'477'841	465'714'153	470'238'986	476'574'276	482'027'819

3. RECHNUNG 2015 UND BUDGET 2017

RECHNUNG 2015

Die Revisionsstelle legte ihren Bericht vor, der insbesondere bestätigt, dass die Buchführung der HES-SO Valais-Wallis, der HES-SO Master und des Rektorats gemäss der neuen HRM2-Norm erfolgte. Alle übrigen Schulen führten das neue Rechnungslegungsmodell am 1. Januar 2016 ein.

Die Empfehlungen der Revisionsstelle betrafen insbesondere die Darstellung der Jahresrechnung gemäss HRM2. Dies erfolgte vor allem im Hinblick auf den einheitlichen Abschluss aller HES-SO-Hochschulen per 31. Dezember 2016.

Daten in Bezug auf die Studierenden

2015 betrug die tatsächliche Anzahl Studierender 16 359 Vollzeitstellen (VZS). Dies sind 340 mehr als im Budget 2015 (16 199) vorgesehen und 728 mehr als der tatsächliche Bestand im Jahr 2014.

Etudiants présents en équivalents plein temps année civile	Réel 2015	Réel 2015 vs Réel 2014			Budget 2015	Réel 2015 vs Budget 2015		
		Réel 2014	Réel 2015 vs Réel 2014	%		Budget 2015	Réel 2015 vs Budget 2015	%
Design et Arts visuels	1'196	1'164	32	2.7%	1'214	-18	-1.5%	
Economie et Services	5'290	4'896	394	8.0%	5'124	166	3.2%	
Ingénierie et Architecture	3'889	3'759	130	3.5%	3'685	204	5.5%	
Musique et Arts de la scène	1'157	1'134	23	2.0%	1'167	-10	-0.9%	
Santé	3'157	3'064	93	3.0%	3'277	-120	-3.7%	
Travail social	1'850	1'794	56	3.1%	1'732	118	6.8%	
Total	16'539	15'811	728	4.6%	16'199	340	2.1%	

Für den Finanzverantwortlichen ist diese Differenz von +2,1 Prozent gegenüber dem Budget 2015 und den tatsächlichen Zahlen im Jahr 2015 nachvollziehbar.

Im Vergleich zum Jahresabschluss 2014: tatsächliches Wachstum von 728 VZS. Dieses betrifft insbesondere die Studiengänge Wirtschaft und Dienstleistungen sowie die Bereiche Ingenieurwesen und Gesundheit (+223 VZS). Das Wachstum ist eine Antwort auf die Nachfrage von Politik und Markt.

Für 2015 beträgt der Anstieg der Beiträge der Partnerkantone 1,3 Prozent gegenüber dem Budget. In Zahlen ausgedrückt entspricht dies einer Differenz von CHF +4,7 Millionen bei einem Gesamtbetrag von CHF 364,2 Millionen.

Kantonale Beiträge

	Montants à charge des cantons	En %	Montants à charge des cantons	En %	Montants à charge des cantons	En %	Ecarts	En %
Cantons partenaires								
			Comptes 2014					
Fribourg	44'924'594	12.9%	45'416'663	12.6%	47'660'343	13.1%	2'243'680	4.9%
Genève	94'844'290	27.3%	99'672'111	27.7%	99'395'377	27.3%	-276'734	-0.3%
ARC	47'521'090	13.7%	47'798'575	13.3%	49'618'745	13.6%	1'820'170	3.8%
Vaud	115'882'674	33.3%	121'133'401	33.7%	120'659'281	33.1%	-474'120	-0.4%
Valais	44'738'172	12.9%	45'456'043	2.6%	46'872'877	12.9%	1'416'834	3.1%
TOTAL	347'910'820	100.0%	359'476'793	100.0%	364'206'623	100.0%	4'729'830	1.3%
Evolution contributions au total en % vs comptes 2014							4.68%	
Evolution contributions Fribourg en % vs comptes 2014							6.09%	
Evolution contributions Genève en % vs comptes 2014							4.80%	
Evolution contributions ARC en % vs comptes 2014							4.41%	
Evolution contributions Vaud en % vs comptes 2014							4.12%	
Evolution contributions Valais en % vs comptes 2014							4.77%	

Evolution contributions au total en % vs comptes 2014
 Evolution contributions Fribourg en % vs comptes 2014
 Evolution contributions Genève en % vs comptes 2014
 Evolution contributions ARC en % vs comptes 2014
 Evolution contributions Vaud en % vs comptes 2014
 Evolution contributions Valais en % vs comptes 2014

4.68%

6.09%

4.80%

4.41%

4.12%

4.77%

BUDGET 2017

Im ersten Jahr beruht das Budget auf dem Modell mit einem Globalbudget. Dieses ist auf Elemente der wirtschaftlichen Realität und auf arithmetische Mittel abgestützt. Wie bereits erwähnt, ermöglicht es das Modell, die kantonalen Beiträge unter Kontrolle zu haben. Mit diesem System wird den Schulen somit bekannt sein, welche Globalbudgets ihnen zur Verfügung stehen.

Mit diesem Modell wird der direkte Zusammenhang zwischen der wachsenden Anzahl Studierenden und den an die Schulen entrichteten Subventionen unterbunden.

Budget 2017: Zusammenfassung

- Einsatz der kantonalen Beiträge auf CHF 370 Millionen festgelegt
- Die Subventionen für die Grundbildung zugunsten der Hochschulen werden auf dem arithmetischen Mittel der letzten beiden bekannten Jahre berechnet.
- Zwei Anpassungskriterien:
 - Effizienz im nationalen Vergleich (Benchmarking)
 - Abstützung auf neuere Studiengänge bis zur «Reife»
- HES-SO-Gewichtung: 30 % in der Bundesfinanzierung, aber aufgrund von Vorsichtsmassnahmen nur zu 29,5 % übernommen

- Infrastruktur-Subventionen zugunsten der Hochschulen aufgrund des arithmetischen Mittels der beiden letzten bekannten Jahre berechnet
- Aufrechterhaltung des Drei-Säulen-Modells für die kantonale Aufteilung: Mitsprache, Standortvorteil und Gemeinwohlvorteil [5 % Mitspracherecht, 50 % Gemeinwohl (für die ins Netzwerk entsandten Studierenden) und 45 % Standortvorteil (für die an den Hochschulen aufgenommenen Studierenden)]

Kantonale Beiträge: Budget 2017

Das Budget, das der Regierungsausschuss an seiner Sitzung vom 22. September 2016 verabschiedete, präsentierte sich in Bezug auf die kantonalen Beiträge wie folgt:

	Comptes 2015	Budget 2016	Prévision 1-2016	Budget 2017	Ecart B2017 vs P1-2016
ARC	49'618'745 13.62%	48'801'429 13.35%	49'448'520 13.46%	50'080'162 13.53%	1'278'733 2.62%
Fribourg	47'660'343 13.09%	48'053'552 13.15%	48'490'742 13.20%	49'545'588 13.38%	1'492'035 3.10%
Genève	99'395'377 27.29%	100'763'612 27.57%	100'445'539 27.35%	101'620'435 27.45%	856'823 0.85%
Vaud	120'659'281 33.13%	120'566'983 32.98%	121'602'016 33.11%	121'722'626 32.88%	1'155'643 0.96%
Valais	46'872'877 12.87%	47'359'418 12.96%	47'261'287 12.87%	47'214'086 12.75%	-145'332 -0.31%
Total	364'206'623 100%	365'544'993 100%	367'248'103 100%	370'182'897 100%	4'637'905 1.27%

MITTEL DER HOCHSCHULEN: BETRÄGE, DIE DIREKT VOM KANTON BZW. VON DER REGION STAMMEN, DIE SITZ EINER HOCHSCHULE IST

An der Sitzung der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO vom 20. Juni 2016 wollte ein Parlamentarier der Freiburger Delegation wissen, welche zusätzlichen Beträge die Kantone/Regionen ihren Hochschulen direkt für Forschungsaktivitäten oder andere Aufträge gewährten, die im Rahmen der kantonalen Strategie und/oder aufgrund der besonderen lokalen Bedingungen erfolgten.

Diese Anfrage bezog sich auf Artikel 53 Absatz 3 der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO. Unter Buchstabe c sieht dieser im Übrigen vor, dass zu den direkten Auszahlungen der Kantone/Regionen ein Bericht erstellt wird.

Um diese Frage beantworten zu können, beschloss das Büro der interparlamentarischen Aufsichtskommission, den Regierungsausschuss der HES-SO zu bitten, ihr die Vergleichszahlen zuzustellen, welche die Kantone/Regionen jeder Hochschule entrichten.

4. STANDORTBESTIMMUNG DES REKTORATS BEI MANDATSHÄLFTE

An der Sitzung vom 8. Februar 2016 legte das Rektorat seine Bilanz bei Mandatshälfte vor, was Teil des Qualitätsprozesses der HES-SO ist. Dies ermöglichte es, eine Standortbestimmung zu den Projekten und allfällige Korrekturmassnahmen vorzunehmen.

POSITIONIERUNG AUF NATIONALER EBENE

Bei der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) bestand eine der grössten Herausforderungen darin, die HES-SO auf nationaler Ebene zu positionieren und in den verschiedenen Beschlussinstanzen vertreten zu sein. Die Liste der erlangten Ämter ist ansehnlich. So wurde beispielsweise Frau Vaccaro, Rektorin der HES-SO, zur Vizepräsidentin der Forschungsdelegation von swissuniversities ernannt. Gleichzeitig leitete sie das Projekt PgB 11: «Personal und Karriere», das sich an den akademischen Nachwuchs wendet. Sie vertrat alle Fachhochschulen im Rahmen des Programms «Bridge», mit dem der Übergang zwischen dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) gewährleistet ist. Des Weiteren gehört Frau Vaccaro der Fachhochschulkammer sowie der Kommission Forschung & Entwicklung an.

Weitere Vertreter der HES-SO üben ebenfalls wichtige Ämter innerhalb der Delegationen von swissuniversities aus, beispielsweise in den Delegationen Lehre oder Qualität und Strategie der Hochschulen. Andere Vertreter gehören zudem den Fachkonferenzen und Fachkommissionen von swissuniversities an.

AKADEMISCHES QUALITÄTSSYSTEM

Mit dem Inkrafttreten des HFKG wird für die Fachhochschulen ein neues Paradigma eingeführt. Diese werden nicht mehr pro Studiengang akkreditiert, sondern müssen über ihr eigenes internes Qualitätssystem verfügen, um die institutionelle Akkreditierung gewährleisten zu können. Der Bund wird die Institution HES-SO in ihrer Gesamtheit und nicht mehr jeden Studiengang einzeln akkreditieren.

Die HES-SO hat ein internes Evaluationsverfahren eingerichtet, um insbesondere zu gewährleisten, dass die Studiengänge mit dem Arbeitsmarkt, den neuen pädagogischen Methoden usw. übereinstimmen.

Die Vizerektoren Qualität und Lehre werden die Hochschulen und Bereiche bei der Entwicklung ihres Qualitätsplans begleiten.

Gemäss diesem neuen System wird der «Lebenszyklus» eines Studienganges nunmehr sieben Jahre betragen. Geplant sind:

- eine kurze Selbstevaluation im zweiten Jahr der Durchführung des Studiengangs
- im dritten Jahr eine Selbstevaluation mit internen Experten
- im siebten Jahr eine vollständige Selbstevaluation mit externen Experten

Die ersten 14 Pilot-Studiengänge der HES-SO beginnen diesen Zyklus im Sommer 2016.

PROJEKT U-MULTIRANK (RANKING)

Im Rahmen dieses Evaluationsprojekts wird nicht einfach eine Klassierung vorgenommen, sondern es besteht ein Verzeichnis der Stärken und Charakteristiken der Hochschulen. Mit dem System U-Multirank wird die Vielfalt der Hochschulen berücksichtigt, und die Besonderheiten der Fachhochschulen werden ganz allgemein hervorgehoben. An diesem europäischen Projekt sind 1200 Hochschulen aus 80 Ländern beteiligt.



Das Diagramm U-Multirank stellt gewissermassen den genetischen Abdruck der HES-SO (*University of applied sciences and arts of Western Switzerland*) mit beispielsweise ihren ausgeprägten Stärken im regionalen Engagement (violetter Bereich) und in der Lehre (grüner Bereich) dar. In den Bereichen Wissenstransfer (blau) und Mobilität (gelb) sind die Signale recht positiv. Auch die Forschung (pink) wird gut bewertet. Da die HES-SO keine Doktortitel verleiht, fehlt ein entsprechender Indikator.

Seit der ersten Ausgabe dieses U-Multirank-Rankings befindet sich die HES-SO auf einem hohen Leistungsstand und baut ihre Positionierung als den Berufskreisen nahe stehende Lehr- und Forschungsinstitution weiter aus.

FUNKTIONENDIAGRAMM FÜR DAS PERSONAL IN LEHRE UND FORSCHUNG

Der Regierungsausschuss hat das neue Funktionendiagramm verabschiedet. In diesem Zusammenhang legte ein Parlamentarier grossen Wert darauf, dass die Beteiligung des Personals an der Umsetzung dieser gemeinsamen Regeln gewährleistet war. Dies erfolgte über die statutarische Kommission, ein in der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO aufgeführtes Organ¹.

Diesbezüglich schlug die Rektorin der statutarischen Kommission vor, Ende 2016 eine Bilanz zur Umsetzung des Funktionendiagramms zu erstellen und den Personalvertretern bei dieser Gelegenheit eine Stellungnahme zu ermöglichen. Bis im September 2017 wird das Rektorat zuhanden des Regierungsausschusses einen Bericht verfassen, der die Umsetzung der Funktionendiagramme betrifft. Es wird sich dabei unweigerlich um einen Zwischenbericht handeln, da die im November 2014 verabschiedeten Diagramme erst Ende 2019 vollständig umgesetzt sein werden. Ergänzend erklärte die Rektorin, dass die kantonalen Hochschulen auch weiterhin für die Arbeitsbedingungen zuständig sind.

INTERNATIONALE MOBILITÄT

Die Rektorin weist darauf hin, dass die Schweiz ab 2011 direkt am Erasmus-Programm beteiligt war, bevor ab 2014 wieder eine indirekte Beteiligung erfolgte.

Feststellbar ist eine positive Entwicklung des Mobilitätaustauschs, die durch Praktika stark unterstützt wird. Die Kurve der «out»-Studierenden bleibt weiterhin positiv, auch wenn die Entwicklung rückläufig ist (vorgesehen ist eine jährliche Entwicklung von 5 %). Die Zahl der «in»-Studierenden ist im vergangenen akademischen Jahr (2014-2015) hingegen stark zurückgegangen. Die Risiken eines weiteren Rückgangs sind auf die Position der Schweiz im Rahmen des Erasmus-Programms, den starken Franken usw. zurückzuführen.

Die HES-SO möchte diesen Austausch, von dem ihre Studierenden stark profitieren, aufrechterhalten. Gesamtschweizerisch gesehen ist die HES-SO im Übrigen die Institution mit dem dritthäufigsten Austausch von Studierenden. Auch wenn die Vereinbarungen auf der Rektoratsebene zentralisiert erfolgen, bleiben die Schulen weiterhin an der Front, um die Partnerschaften auszuhandeln.

AF&E-UNTERSTÜTZUNGSEINHEIT

Diese Einheit besteht aus 2,8 Vollzeitstellen (VZS). 1 VZS wird im Rahmen eines Mandats des SBFI finanziert. Die Arbeit dieser Einheit beruht auf folgenden drei Elementen: institutionelle Unterstützung, gesamtheitliche Leitung und persönliche Beratung. Ende 2015 wurden mit der aktiven Unterstützung der aF&E-Unterstützungseinheit rund CHF 2 Millionen eingeholt.

5. LEHRE

NEUE MASTERSTUDIENGÄNGE

An der Sitzung vom 8. Februar 2016 kündigte der Präsident des Regierungsausschusses die Eröffnung von drei neuen Masterstudiengängen an der HES-SO an. Um den sozioökonomischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, wird jeder neue Studiengang evaluiert.

- Die HES-SO eröffnete den Master Innokick, einen bereichsübergreifenden Studiengang, den die Studierenden der Bereiche Wirtschaft und Dienstleistungen, Ingenieurwesen

¹ Artikel 49 Absatz 1 der HES-SO-Vereinbarung

und Architektur sowie Design und Visuelle Künste belegen können, um sich interdisziplinäre Kompetenzen anzueignen.

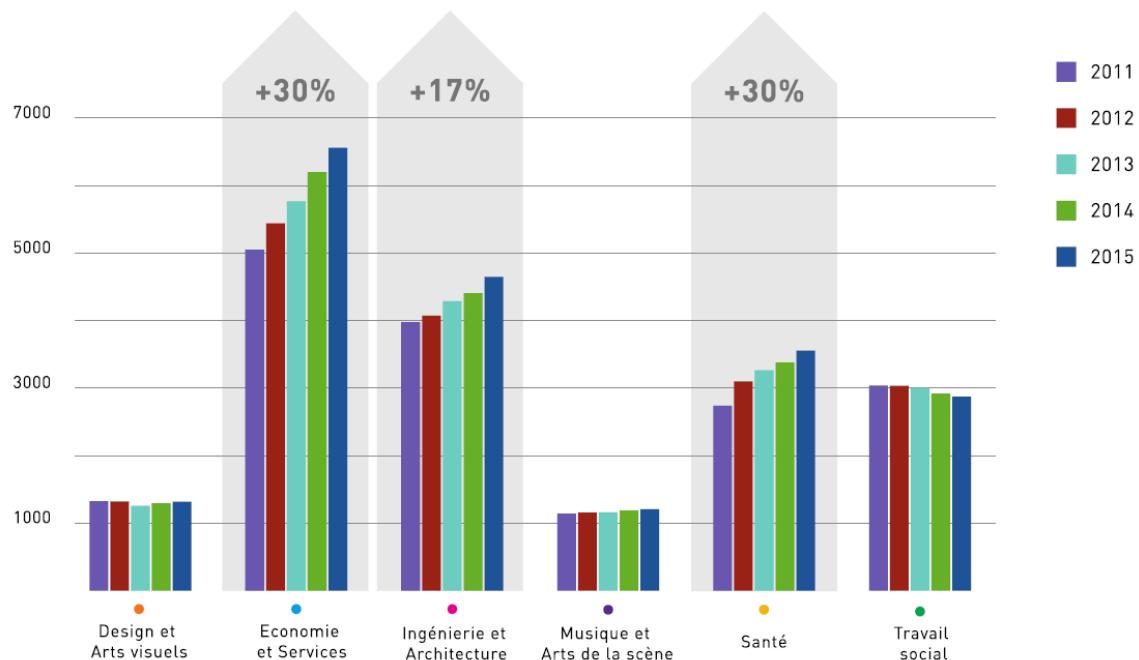
- Die HES-SO ist gemeinsam mit den Universitäten Genf und Lausanne auch daran, einen Master für die Gesundheitsberufe zu erarbeiten.
- Der Master in Geomatik, Bau- und Raumentwicklung (Ingénierie du Territoire, MIT) wurde überarbeitet. Seit Studienbeginn 2015 wird alle zwei Jahre eine Teilzeit-Ausbildung angeboten. Diese neue Ausbildung entspricht den Erwartungen der Politik und der Berufskreise. Sie ermöglicht es auch, eine langfristige und finanziell stabile Lösung zu gewährleisten. Der Studiengang 2015 umfasste 28 neue Studierende.
- Bewilligt wurden zwei weitere Master: der an der Hotelfachschule Lausanne (EHL) eröffnete Master in Global hospitality business und der Master in Innenarchitektur, der aufgrund von derzeit mangelnden Partnerschaften nicht planmäßig starten konnte.

MASSIVE OPEN ONLINE COURSES (MOOCs), ONLINE-KURSE, DIE ALLEN OFFEN STEHEN

Im Jahr 2016 wurden die ersten beiden Online-Kurse MOOCs («Massive Open Online Courses») lanciert, wobei einer von beiden auf dem Prinzip des Flipped Classrooms beruht. Laut der Rektorin wird damit angestrebt, diese Techniken zu verwenden, um die Entwicklung von neuen pädagogischen Mitteln zu fördern und den Angestellten eine Online-Ausbildung anzubieten.

ENTWICKLUNG DER BESTÄNDE PRO BEREICH VON 2011 BIS 2015

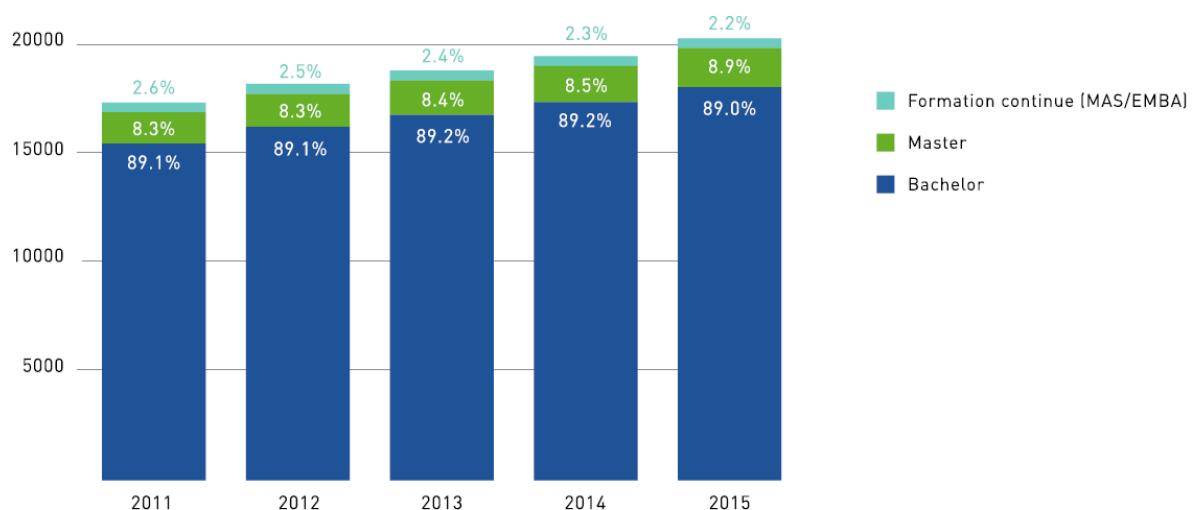
- Die HES-SO hat die Grenze von 20 000 Studierenden überschritten.
- Der Anteil der verschiedenen Ausbildungsebenen bleibt stabil. Die Anteile von Bachelor, Master und Weiterbildung betragen somit 89 und 8,9 bzw. 2,2 Prozent.
- Entwicklung der Bestände pro Bereich von 2011 bis 2015:
 - Design und Visuelle Künste sowie Musik und Bühnenkünste bleiben sehr stabil, da diese Bereiche reguliert sind.
 - Im Bereich Sozialarbeit ist der leichte Rückgang «fiktiver» Art, da er aus den Bemühungen des Bereichs hervorgeht, die Studiendauer zu beschränken. Bis anhin liessen zahlreiche Studierende lange mit der Abgabe ihrer Bachelor-Arbeit auf sich warten, da sie meistens schon vor Studienende eine Anstellung gefunden hatten. Mit anderen Worten: Die Zahl der Studierenden ist weiterhin reguliert. Der Bestand an Studierenden, die auf ihren Studienabschluss warten, ist jedoch rückläufig.
 - In den Bereichen Ingenieurwesen und Architektur sowie Gesundheit, in denen ein Mangel herrscht, nehmen die Bestände zu. Im Gesundheitsbereich sind die Bestände durch die Zahl der zur Verfügung stehenden Praktikumsplätze stark eingeschränkt.
 - Wirtschaft und Dienstleistungen verzeichnet die stärkste Zunahme um jährlich rund 7 Prozent. Dies entspricht einem Anstieg von 30 Prozent in 5 Jahren.
- Die Bestände nehmen in jedem Kanton/jeder Region im gleichen Verhältnis zu.



Mit Ausnahme von einigen Ausbildungen (wie der Musik) stellt der Bachelor für die Studierenden der HES-SO das berufsbildende Abschlussdiplom dar. Die Studiengänge an der Universität schliessen hingegen meistens mit dem Master ab. Seit 2011 sind die Zahlen klar: Über 89 Prozent der HES-SO-Studierenden absolvieren Studien in einem der 46 Bachelor-Bildungsgänge. Bei den Mastern sind es hingegen nur 8 bis 9 Prozent. Von der drohenden Gefahr einer Akademisierung der HES-SO kann somit keine Rede sein.

Nebst der berufsbildenden Natur der Bachelor-Bildungsgänge an der HES-SO macht auch das Profil der Studierenden ihre Besonderheit aus. Fast 53 Prozent der Studierenden verfügen über eine Berufs- oder Fachmatura. Die Gymnasiasten hingegen müssen ein Jahr Erfahrung im Zusammenhang mit dem Bildungsgang nachweisen können.

Die HES-SO hat die Grenze von 20 000 Studierenden überschritten. Der Anteil der verschiedenen Ausbildungen bleibt hingegen stabil.



6. VIERJÄHRIGE ZIELVEREINBARUNG

Die vierjährige Zielvereinbarung deckt gemeinsam mit einem Finanzentwicklungsplan die Periode 2017-2020 ab. Die Vereinbarung legt den Akzent auf die berufsbildende Natur der Bachelor-Studiengänge der HES-SO. Dies entspricht der Absicht des eidgenössischen Parlaments (zum Zeitpunkt der Erarbeitung des neuen HFKG), das verhindern möchte, dass die Fachhochschulen zu «billigeren» Universitäten werden. Die HES-SO behält so den Bachelor als Hauptstudienabschluss bei. Die Weiterentwicklung der Master-Bildungsgänge erfolgt hingegen weiterhin auf kontrollierte und begrenzte Weise.

Die Zielvereinbarung legt auch einen besonderen Akzent auf die Innovation und den Technologie-Transfer, um eine qualitativ hochstehende angewandte Forschung mit einer starken regionalen Verankerung zu fördern. Die HES-SO muss weiterhin im Dienste des lokalen wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Gefüges agieren und der Realität vor Ort entsprechen.

Was ihre Struktur und ihren Inhalt anbelangt, ist die Zielvereinbarung um vier grössere «strategische Achsen» herum angelegt. Diese Achsen sind Ausbildung, angewandte Forschung und Entwicklung, Beiträge an die Gesellschaft sowie Staatspolitik. Sie ermöglichen es, die wichtigsten Aktivitäten festzulegen sowie die institutionellen und finanziellen Entwicklungen einzuschätzen. Jede dieser vier Achsen führt zu einer ganzen Reihe von «Zielen», welche die wichtigste Stossrichtung für die entsprechende Periode in Hinblick auf die Einhaltung der strategischen Achsen darstellen. Anschliessend werden die Ziele mit Hilfe von «Umsetzungsaktionen» oder «Prioritäten» operationalisiert, deren Realisierungsgrad mittels Indikatoren verfolgt werden kann.

7. HES-SO-JAHRESBERICHT 2015²

Darstellung und Format des Berichts haben sich geändert. Die Kommission hat auf die Qualität des Berichts hingewiesen und insbesondere dessen Übersichtlichkeit und Lesefreundlichkeit hervorgehoben.

Wie die Rektorin erklärte, sollen mit dem Jahresbericht gleichzeitig zwei Ziele erreicht werden:

- den politischen Entscheidungsträgern, Geldgebern und Bundesinstanzen die Positionierung der HES-SO darlegen
- der Öffentlichkeit und den kantonalen Behörden die Jahresrechnung vorlegen

Der erste Berichtsteil ist in Form eines ABCs dargestellt. Im zweiten, lachsfarbenen Teil werden hingegen die Jahresrechnungen und Statistiken behandelt.

ERWÄHNUNG DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION

Das Kommissionsbüro schlägt vor, künftig als Ergänzung zum Governance-Berichtsteil der HES-SO (S. 64 ff.) die Interparlamentarische Aufsichtskommission kurz vorzustellen und ihre Funktion, ihre Kompetenzen und ihre Zusammensetzung zu erläutern.

ZULASSUNGSBEDINGUNGEN FÜR INHABER EINER GYMNASIALEN MATUR

Im Rahmen der Kommission wird häufig die Frage nach den Bedingungen gestellt, damit Inhaber einer gymnasialen Matur zu den Ausbildungen der Fachhochschulen zugelassen werden können. Tatsächlich haben viele Studierende Probleme, in ihrem Wunschberuf eine Praktikumsstelle zu finden.

Die HES-SO betreibt keine proaktive Politik zur Suche nach Praktikumsstellen. Ihr Auftrag beginnt ab dem Zeitpunkt, da die Studierenden die Immatrikulationsbedingungen erfüllen.

² <https://www.hes-so.ch/data/documents/rapport-annuel-HES-SO-2015-7321.pdf>

Die Rektorin bestätigt, dass die Bildungsgänge der HES-SO eine klare Weiterführung der dualen Ausbildung auf Sekundarstufe II darstellen und sich somit an die Inhaber einer Berufs- oder Fachmatur wenden. Trotzdem besteht eine Durchlässigkeit zwischen der gymnasialen Matur und der HES-SO. Die Studierenden sind aber selber dafür verantwortlich, ihre Berufspraxis zu ergänzen. Die HES-SO hat den politischen Auftrag, einen hohen Prozentsatz von Studierenden mit einem beruflichen Werdegang beizubehalten.

WEITERBILDUNG

Die rückläufige Weiterbildung wirft Fragen auf. Ihr Anteil an den gesamten von der HES-SO angebotenen Ausbildungen beträgt nur noch 2,2 Prozent.

Die Rektorin erklärt, dass in der Grafik (vgl. S. 6) nicht alle 250 Weiterbildungen, welche die HES-SO anbietet, sondern nur die MAS (Master of Advanced Studies mit 60 ECTS-Kreditpunkten) und die EMBA (Executive Master of Business Administration mit 60 ECTS-Kreditpunkten) enthalten sind. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Weiterbildung in einer Rezessionsphase tatsächlich leidet, da sie kostenpflichtig (selbstfinanziert) ist und zu Lasten der Teilnehmenden oder ihrer Arbeitgeber geht.

VOLLZEITSTUDIUM ODER BERUFSBEGLEITENDES STUDIUM

Ein Parlamentarier stellt fest, dass 81 Prozent der Studierenden ein Vollzeitstudium und nur 19 Prozent ein berufsbegleitendes Studium absolvieren. Angesichts dieses Kontextes möchte er wissen, ob immer mehr Studierende zur Finanzierung ihres Studiums arbeiten müssen. Der Vizerektor Lehre erklärt, dass diese Prozentzahlen in den letzten fünf Jahren recht stabil geblieben sind. Insbesondere im Gesundheitsbereich überlegt man sich, wie man Ausbildungen mit einer gleichzeitigen Erwerbstätigkeit anbieten könnte. Fast alle Master werden hingegen in Teilzeit absolviert und ermöglichen es den Studierenden, gleichzeitig in einem Unternehmen bzw. in einer Forschungsabteilung der HES-SO tätig zu sein.

PALÉO FESTIVAL NYON

Anlässlich ihrer zwölften Zusammenarbeit mit dem Paléo Festival in Nyon hat die HES-SO als Partnerin für Innovation das Projekt Rocking Chair entwickelt – ein hölzernes Universum in ständiger Bewegung, bei dem fünf interdisziplinäre Projekte von Studierenden ausgestellt wurden. Die Installation stiess auf regen Anklang und verzeichnete mehr als 30 000 Besucherinnen und Besucher.

8. JAHRESTHEMA: SOZIOÖKONOMISCHE SITUATION DER STUDIERENDEN UND PÄDAGOGISCHE INNOVATION

PRÄSENTATION DER BROSCHEURE «LES ÉTUDIANTS ET ÉTUDIANTES DE LA HES-So – FORMATION ET SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE»³

An der Sitzung vom 8. Februar 2016 stellte Laurent Dutoit, stellvertretender Vizerektor Lehre und einer der Autoren, die Publikation «Les étudiants et étudiantes de la HES-SO – Formation et situation socio-économique» vor, die auf einer vom Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeföhrten Erhebung beruht, die Teil des europäischen Programms Eurostudent (www.eurostudent.eu) ist.

Die Studie zeigt, dass die Studierenden ihre Studienrichtung hauptsächlich aufgrund ihrer Interessen auswählen. In den Bereichen Wirtschaft und Dienstleistungen sowie Ingenieurwesen und Architektur legen sie allerdings grösseren Wert auf bessere Einkommenschancen und höhere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. In den künstlerischen Bereichen spielen diese beiden Elemente (Einkommen und Arbeitsmarkt) hingegen eine weniger grosse Rolle.

³ <https://www.hes-so.ch/data/documents/Rapport-HESSO-resultats-enquete-OFS-2013-situation-sociale-economique-etudiants-5415.pdf>

Bei der Auswahl der Bildungseinrichtung sind der Ruf der Hochschule und die Qualität der Betreuung insbesondere im künstlerischen Bereich massgeblich. Bei den über zwanzigjährigen Studierenden ist die Nähe der Einrichtung weniger wichtig.

Die Fachhochschulen berufen sich oft auf den Aspekt des sozialen Aufstiegs. Dies bestätigt auch die Studie, bei der die Ausbildung der Eltern unter die Lupe genommen wurde. Das soziale Abbild ist an den Universitäten häufig anzutreffen – 52 Prozent der Studierenden verfügen über mindestens einen Elternteil mit Universitätsabschluss. An der HES-SO haben hingegen nur 34 Prozent der Studierenden einen Elternteil, der eine Hochschule besucht hat. Laut dem Autor wird die Position der Fachhochschulen in der höheren Bildungslandschaft durch diese Studie gestärkt.

Eine heikle Frage betrifft den Lohn der Studierenden, die mehrheitlich erklären, in den letzten zwölf Monaten gearbeitet zu haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Praktika Teil dieser Anstellungen sind. Bei Musik und Bühnenkunst, Gesundheit und Sozialarbeit steht die Erwerbstätigkeit somit in einem engen Zusammenhang mit dem Studienbereich.

PÄDAGOGISCHE INNOVATION AN DER HES-SO – DER FLIPPED CLASSROOM

Am 20. Juni 2016 stellte Denis Berthiaume, Vizerektor Qualität an der HES-SO, den pädagogischen Kontext, die Gelegenheiten zur beruflichen Weiterentwicklung der Lehrpersonen und die Unterstützung in Bezug auf die pädagogische Innovation anhand des Beispiels des «Flipped Classrooms» vor.

Er wies auf Elemente hin, die den Kontext des Hochschulunterrichts stark verändert haben:

- Digitale Generation (sogenannte digital Natives): Die Lehrperson muss die Aktivitäten variieren und die Studierenden daran teilhaben lassen, damit sie nicht passiv werden.
- Die Leute lernen, indem sie ihre Kenntnisse vernetzen und Beziehungen zum bereits vorhandenen Wissen herstellen. Der Vortrag des Dozierenden stellt somit nicht das geeignete pädagogische Instrument dar. Er bietet weiterhin die Möglichkeit, während 15 bis 20 Minuten einige Anhaltspunkte zu liefern. Anschliessend müssen die Studierenden aber selbst aktiv werden.
- Die meisten Informationen, die man den Studierenden vorlegen kann, stehen im Internet zur Verfügung.

Diese verschiedenen Aspekte hatten zur Folge, dass der «Flipped Classroom» entwickelt wurde. Bei einem solchen Unterricht eignen sich die Studierenden die Grundinformationen vor der Vorlesung zu Hause an. Während des Unterrichts erfolgen praktische Übungen mit Unterstützung der Lehrperson, die Fragen direkt beantworten kann. Bei dieser Methode haben sowohl die Lehrperson als auch die Studierenden eine andere Funktion. Die Lehrperson hilft den Studierenden, beim Lernen selbstständig zu werden. Eine der Kommission ausgehändigte Sammlung enthält Beispiele von Lehrpersonen, die ihren Unterrichtsstil geändert haben, um diesem Konzept des «Flipped Classrooms» zu entsprechen.

Ein solches Projekt zur pädagogischen Innovation stellt eine Ergänzung zu den bereits bestehenden Ausbildungsaktivitäten dar. Bei diesem System werden die Lehrpersonen dabei unterstützt, zu Fachleuten der Hochschulpädagogik zu werden, die als Leader ihrer Schule oder ihres Bereichs tätig sein können, um die anderen bei ihrer Entwicklung zu unterstützen.

BESCHREIBUNG DES INNOKICK-MASTERS AUF DER WEBSITE DER HES-SO⁴

Yves Rey, Vizerektor Lehre, stellte diesen neuen Master an der Kommissionssitzung vom 26. September 2016 vor. Der im September 2015 eingeführte Innokick-Master ist die erste Ausbildung in der Schweiz, bei der während der gesamten Dauer der 90 Kreditpunkte Designer, Betriebswirtschaftler und Ingenieure zusammenkommen. Die pädagogische Innovati-

⁴ <http://www.hes-so.ch/fr/master-integrated-innovation-product-business-innokick-4596.html>

on beruht darin, dass die künftigen Fachleute die notwendigen interdisziplinären Kompetenzen erwerben, um innovative Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln und sie mit Erfolg zu verkaufen.

Eine grosse Stärke dieser Ausbildung stellt auch die Durchmischung der Dozierenden dar. Es kommt eher selten vor, dass Dozenten des Designbereichs mit Dozenten der Verwaltungs- oder Ingenieurschule zusammenarbeiten.

Bei diesem Programm tauchen die Studierenden ab der ersten Vorlesung ausserhalb ihrer Komfortzone direkt in eine komplexe Projektlogik ein. Dieser Masterstudiengang ist auf die persönliche Laufbahnentwicklung ausgerichtet. Die zweiwöchige Studienreise (Immersion) führte nach Shanghai und fand in einem Rahmen statt, der ausserhalb abendländischer Wertvorstellungen angesiedelt war. Ein Teil der Innokick-Ausbildung erfolgt auf Englisch.

Die Projekte werden direkt in den Betrieben umgesetzt. Parallel dazu belegen die Studierenden Vorlesungen, bei denen in Ergänzung zur praktischen Arbeit weitere Kompetenzen vermittelt werden. Die Ausbildung schliesst mit einer Masterarbeit ab, die in fünf- bis sechs-köpfigen interdisziplinären Teams erfolgt.

Was die mit dem Programm verbundene pädagogische Innovation anbelangt, wies Herr Rey auf die interdisziplinäre Begleitung und das Mentoring hin, welche die Teilnehmenden nutzen können.

Der Innokick-Master ist nicht an einer Hochschule angesiedelt, sondern Teil des Innovations-Ökosystems der ehemaligen «Imprimeries Réunies de Lausanne» (IRL) in Renens, wo sich die soziale und die unternehmerische Dimension durchmischen.

Die Ausbildung schliesst mit einem «Master of Science HES-SO Innokick» (Integrated Innovation for Product and Business Development) ab.

9. DANKSAGUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Danksagung

Die Kommission kann dank der fruchtbaren Mitarbeit der Verantwortlichen der HES-SO effizient arbeiten. Wir danken ganz besonders Lucciana Vaccaro, Rektorin der HES-SO, und Oskar Freysinger, Präsident des Regierungsausschusses im Jahr 2016. Unser Dank richtet sich auch an Céline Bulliard, stellvertretende Generalsekretärin der HES-SO, und Yvan Cornu, Kommissionssekretär im Generalsekretariat des Waadtländer Grossen Rates, die an der Organisation unserer Arbeit mitgewirkt haben.

Schlussfolgerung

Die Kommission empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht 2016 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO zur Kenntnis zu nehmen.

Delsberg, 26. April 2017

Emmanuelle Schaffter

Mitglied des jurassischen Parlaments

Präsidentin der interparlamentarischen Aufsichtskommission HES-SO im Jahr 2016