

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2013-GC-40	Divers Verschiedenes	Assermentation Vereidigung				
3.	2018-DAEC-187	Décret Dekret	Crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblioux–Bertigny <i>Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Eric Collomb Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2016-GC-128	Motion Motion	Véloland Fribourg : des moyens pour la mise en oeuvre du plan cantonal sectoriel vélo <i>Veloland Freiburg: Mittel für die Umsetzung des kantonalen Sachplans Velo</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Laurent Thévoz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Marc-Antoine Gamba Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2018-GC-101	Postulat Postulat	Avenir de l'autoroute A12 entre Düdingen et Thörishaus <i>Zukunft Autobahn A12 zwischen Düdingen und Thörishaus</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Emanuel Waeber Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Olivier Flechtner Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-32	Postulat Postulat	Compensation des émissions de CO2 dans le canton de Fribourg <i>Kompensation von CO2-Emissionen im Kanton Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2018-GC-72	Motion Motion	Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets <i>Abschaffung der lebenslänglichen Rente der Staatsräte, Kantonsrichter und Oberamt männer</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	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.	2018-GC-151	Mandat <i>Auftrag</i>	Contrat-type de travail (CTT) pour le personnel du commerce de détail <i>Normalarbeitsvertrag (NAV) für das Detailhandels-Personal</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Mirjam Ballmer Christian Ducotterd André Schneuwly Elias Moussa Nicolas Pasquier Giovanna Garghentini Python Christa Mutter Bernadette Mäder-Brühlhart Thierry Steiert Urs Perler <i>Auteur-e-s / Urhebers/-innen</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2018-DAEC-187

29 janvier 2019

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux–Bertigny

<b>1. L'essentiel en bref</b>	<b>1</b>
<b>2. Rappel historique</b>	<b>2</b>
<b>3. Contexte</b>	<b>2</b>
<b>4. Organisation et démarche</b>	<b>5</b>
<b>5. Enjeux</b>	<b>7</b>
<b>6. Etudes réalisées et enseignements</b>	<b>9</b>
<b>7. Etudes prévues</b>	<b>10</b>
<b>8. Objet du décret</b>	<b>10</b>
<b>9. Calendrier</b>	<b>12</b>
<b>10. Boussole<sup>21</sup></b>	<b>12</b>
<b>11. Conclusion</b>	<b>14</b>

#### 1. L'essentiel en bref

Actuellement, l'autoroute N12 constitue une brèche à travers les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Vilar-sur-Glâne. Cette barrière physique, visuelle et sonore rend difficile le développement territorial dans le secteur allant de Bertigny à Chamblieux, soit en plein centre cantonal.

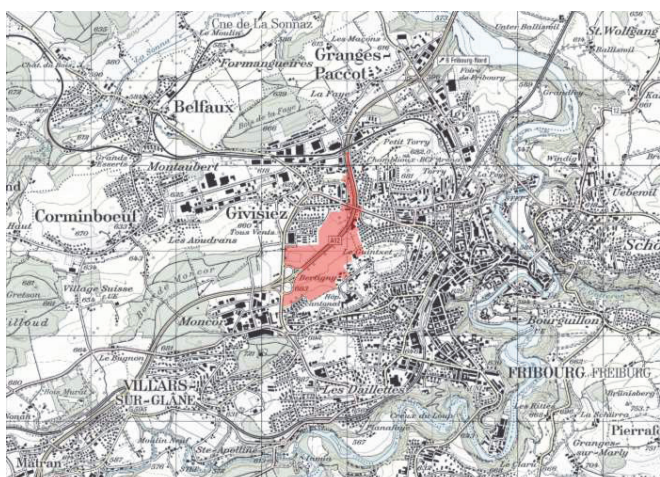
Au printemps 2015, le Grand Conseil a apporté son soutien unanime au projet de couverture de l'autoroute sur 620 mètres par l'acceptation du mandat 2014-GC-145 «Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblieux–Bertigny»<sup>1</sup>. Il a estimé que l'installation de parois anti-bruit, solution prévue pour protéger les riverains contre les nuisances sonores, n'était plus une solution moderne pour une agglomération en pleine croissance. D'une efficacité relative

en termes de protection contre le bruit, les parois dénaturent le paysage et dévaluent les parcelles avoisinantes.

Réunir les communes du centre cantonal par la réalisation d'une couverture autoroutière permettrait de relier des secteurs urbanisés de l'agglomération et d'en créer de nouveaux idéalement situés. A terme, cette solution particulièrement judicieuse sur le plan territorial permettra de contribuer au développement, par-delà les frontières communales, d'une ville durable, mixte et dense, dans l'esprit de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et répondant aux défis futurs en termes de qualité de vie et d'éthique environnementale.

Si le projet de couverture autoroutière revêt un caractère rassembleur, il pose un grand nombre de défis concernant le périmètre, la longueur, les coûts, le financement, l'aménagement territorial, les infrastructures, le développement durable et la coordination auxquels il convient de répondre rapidement.

<sup>1</sup> Mandat 2014-GC-145 André Schoenenweid/Jean-Daniel Wicht/Markus Ith/Nadine Gobet/Elian Collaud/Solange Berset/Erika Schnyder/Michel Losey/Eric Collomb/Bruno Fasel-Roggo – Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblieux–Bertigny.



Situation

## 2. Rappel historique

A partir des années 80, l'idée de couvrir l'autoroute N12 refait surface à intervalles plus ou moins réguliers. Depuis environ une décennie, les discussions entre la Confédération et l'Etat de Fribourg ont connu des phases dynamiques puis d'arrêt. A titre d'exemple, la Confédération acceptait en 2007 le principe de participation aux coûts d'une tranchée couverte à hauteur des coûts de l'installation de parois anti-bruit. Elle s'était engagée à participer à raison de 25 100 000 francs pour un projet estimé alors à 38 920 000 francs. De son côté, la DAEC avait confirmé être disposée à mettre une part de 3 900 000 francs, correspondant au principe alors en vigueur d'une participation de l'Etat au projet de 10%. Le reste incombait aux communes concernées à l'époque par une tranchée de 620 mètres, à savoir Fribourg, Givisiez et Granges-Paccot.

En 2013, le coût total du projet a été révisé suite à diverses études pour se monter alors à 75 440 000 francs, dont 61 950 000 francs pour le projet et 13 490 000 francs pour les coûts d'entretien et d'exploitation. Sur ce montant revu à la hausse, la Confédération a adapté sa participation à 33 070 000 francs, conformément à ses directives. Dans ces circonstances, la DAEC a proposé de confirmer le principe d'une participation financière du canton à raison de 10% du projet devisé à 61 950 000 francs (sans les coûts d'entretien et d'exploitation), à savoir de 6 200 000 francs, participation bien entendu conditionnée à l'acceptation par le Grand Conseil d'un crédit d'engagement. Les communes ont, quant à elles, accepté de participer pour un montant de 9 000 000 francs, répartis en fonction des longueurs respectives de l'ouvrage sur chaque commune. Constatant que seuls 15 200 000 francs étaient théoriquement financés sur les 42 370 000 francs restants, l'Office fédéral des routes (OFROU) a décidé alors d'abandonner le projet de couverture autoroutière et d'ériger des murs anti-bruit pour répondre

aux exigences de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit OPB du 15 décembre 1986 (RS 814.41).

Le 24 février 2015, le Grand Conseil a accepté le mandat 2014-GC-145 «Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblieux-Bertigny». Depuis cette date, les discussions ont repris entre l'Etat de Fribourg et l'OFROU, ainsi qu'au sein d'un groupe de travail intitulé «couverture autoroutière de Chamblieux», formé de plusieurs députés du Grand Conseil et d'entrepreneurs privés.

En mai 2017, pour donner suite à ce mandat, le Conseil d'Etat a décidé de nommer un comité de pilotage, présidé par le Directeur des finances et un Bureau exécutif du comité de pilotage présidé par le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Enfin, en décembre 2017, les discussions entre l'Etat de Fribourg et l'OFROU ont abouti à la signature d'une convention de projet. Celle-ci confirme la participation financière de l'OFROU pour la couverture de l'autoroute à hauteur de 33 070 000 francs et transfère la maîtrise d'ouvrage au canton.

D'après les dernières études de variantes de couverture, effectuées fin 2017, portant sur des longueurs de 1250 mètres et 1400 mètres, les coûts se montent à 143 000 000 francs pour la variante plus courte et 191 000 000 francs pour la variante longue, y compris coûts d'entretien et d'exploitation capitalisés sur 20 ans et payés en 50 annuités.

## 3. Contexte

Signe de sa grande pertinence, le projet de développement urbain de «Chamblieux-Bertigny» articulé autour de la couverture autoroutière s'inscrit dans un ensemble de cadres stratégiques et politiques qu'il convient de rappeler.

### 3.1. Programme gouvernemental 2017–2021

Le renforcement du centre cantonal est l'un des trois piliers du programme gouvernemental 2017–2021, avec l'innovation/l'emploi et la digitalisation. Le canton de Fribourg table sur 150 000 nouveaux habitants à l'horizon 2050, ce qui nécessite de mettre en place une organisation efficace et cohérente du territoire dans toute une série de domaines dont ceux de l'urbanisation, de la densification et de la mobilité. En cela, le projet s'inscrit dans les chapitres 2.1 développement des régions et des structures territoriales, 2.2 consacré à l'aménagement du territoire et 2.4 sur la mobilité durable du programme gouvernemental.

Une organisation du territoire cohérente doit permettre d'accompagner le développement démographique et économique et de fixer des objectifs de durabilité. C'est par l'intermédiaire du plan directeur cantonal que le Conseil d'Etat répond aux

objectifs de renforcement de la structure urbaine actuelle. Il y a priorisé le centre cantonal et les centres régionaux pour le développement tant du logement que des activités économiques. Une concentration du bâti dans les centres, en l'occurrence cantonal, permet une organisation plus efficace des différentes politiques publiques, dont la sauvegarde du paysage, en maîtrisant l'étalement des constructions.

Le projet Chamblieux–Bertigny relève également du pilier «innovation» du programme gouvernemental, notamment le chapitre 1.1, car il permettra de tester et de mettre en pratique des mesures innovantes en matière de construction, d'habitat et de mobilité. A ce titre, le projet permettra notamment de nourrir le cluster «Energie et Bâtiment» et de créer des synergies, pour l'ensemble des intérêts convergents, avec le Smart Living Lab, l'un des quatre projets phares soutenus par le Canton. L'urbanisation et la densification peuvent contribuer à la qualité de vie de la population à condition d'être portées par à une vision innovante et durable du développement urbain, des infrastructures de mobilité et des équipements.

### 3.2. Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat en octobre 2018 et devrait être approuvé par la Confédération d'ici mai 2019.

En se fondant sur un scénario de croissance démographique élevé, la révision du plan directeur cantonal répond aux objectifs fixés par le Grand Conseil à savoir le renforcement de la structure urbaine actuelle et une nouvelle concentration de l'urbanisation afin d'éviter l'affaiblissement des centres régionaux. Sur le plan de la stratégie du logement et des activités, le centre cantonal et les centres régionaux doivent être privilégiés. Le plan directeur cantonal prévoit donc une densification urbaine élevée dans l'agglomération fribourgeoise.

Aux environs de 2050, la population cantonale devrait augmenter de 50% pour s'établir autour de 450 000 habitants. La création de surfaces sur les quelque 60 hectares du secteur «Chamblieux–Bertigny» permettrait d'absorber une partie de cette croissance démographique en conformité avec les principes de développement que le canton s'est donnés. Le canton et les communes de l'agglomération fribourgeoise devront aménager des espaces de vie, de travail et de mobilité. Dans la droite ligne du plan directeur cantonal, le territoire jouxtant la couverture autoroutière permettrait de densifier le centre cantonal vers l'intérieur, là où l'offre en infrastructures de transports est disponible et peut être renforcée.

Le plan directeur cantonal consacre une fiche au projet «Couverture de Chamblieux» P0708 qui fixe l'état de coordination du projet comme étant «en cours». La fiche est axée sur les aspects de coordination de la procédure et la suite des travaux. Elle mentionne que la longueur de la tranchée couverte n'est pas encore déterminée mais retient une variante de plus

de 1000 mètres, qui devrait permettre de créer un nouveau pôle urbain mixte, dense et aux espaces publics soignés.

Le plan directeur cantonal identifie par ailleurs le secteur ouest de Bertigny comme l'un des neuf secteurs stratégiques du canton. Il s'agit d'un secteur dont l'importance stratégique est reconnue par le canton, qui présente de grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonales et qui est destiné à accueillir des entreprises à valeur ajoutée. La fiche de projet «sortie d'autoroute Fribourg Sud» lui est consacrée dans le plan directeur cantonal. Elle fixe son état de coordination comme étant «régulé» et préconise, pour la suite des travaux, d'étudier si une coordination avec le projet de couverture de l'autoroute est à assurer.

### 3.3. Projets d'agglomération

Les projets d'agglomération de deuxième et troisième générations identifient le secteur de Chamblieux–Bertigny comme un des six, respectivement sept sites stratégiques de l'Agglomération de Fribourg. Ils fixent à ces sites des objectifs généraux en termes de développement démographique et économique ainsi que des objectifs particuliers en matière de promotion économique et d'accessibilité. La Confédération, au travers de ces instruments de planification, a déjà accepté de soutenir financièrement un itinéraire mixte vélos/piétons sur la future couverture d'autoroute (mesure 20.9 du PA2) et partage la volonté des acteurs régionaux de densifier de manière durable ce vaste secteur compris entre des zones déjà urbanisées.

### 3.4. Projet de fusion du Grand Fribourg

Le 27 juin 2017, le Conseil d'Etat s'est déclaré en faveur d'une fusion du Grand Fribourg dans les meilleurs délais. La fusion des communes du Grand Fribourg doit permettre un renforcement du centre cantonal, notamment par une optimisation de la gouvernance et une capacité d'investissement accrue afin de réaliser les infrastructures nécessaires au développement de la région et de l'ensemble du canton. Le périmètre provisoire arrêté par le Conseil d'Etat et composé des communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne inclut des sites commerciaux, de loisirs et de transports importants pour la future commune.

A cheval sur quatre communes du périmètre provisoire, le projet de couverture d'autoroute représente une opportunité unique de repenser le territoire concerné. Mobilité, logements, activités, équipements publics, espaces verts: la tranchée couverte ouvre des perspectives d'investissements et de valorisation qui pourraient bénéficier au projet de fusion dans son ensemble.



### 3.5. Projets routiers à la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre

Pour répondre à l'initiative de l'entente intercommunale Givisiez-Fribourg-Villars-sur-Glâne («redynamisation des zones d'activités») ainsi qu'à l'accroissement continu du trafic d'agglomération et à l'engorgement récurrent, particulièrement aux heures de pointe, des infrastructures routières dans ce secteur d'entrée en ville, plusieurs aménagements routiers sont en cours de planification. Les premières études ont été lancées il y a plus de dix ans. Non seulement ces équipements figurent déjà parmi les plus sollicités du canton (plus de 25 000 véhicules/jour) mais ils se situent au centre d'un territoire en plein développement identifié comme secteur stratégique «Sortie d'autoroute Fribourg Sud» dans le plan directeur cantonal. Ce secteur accueille de nombreuses entreprises et quelques centres commerciaux, ainsi que l'HFR Fribourg. Plusieurs zones de développement dans le secteur sont identifiées comme sites stratégiques d'agglomération dans les projets d'agglomération de deuxième et troisième génération (Bertigny, Moncor-Belle-Croix, Givisiez, Chandolan et Corberayes).

Il faut par ailleurs mentionner les réflexions en cours portant sur l'agrandissement de l'hôpital cantonal et sa nouvelle route d'accès par le nord, dont la mise à l'enquête est prévue pour l'hiver 2019, qui devra à terme, après le réaménagement du carrefour de Belle-Croix, être directement reliée à la bretelle autoroutière. Ce nouvel équipement routier fait l'objet d'une fiche spécifique dans le plan directeur cantonal. L'implantation d'un parking Park & Ride (P+R) à proximité de la jonction fait également l'objet de discussions.

Le projet de réaménagement de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre est dirigé par l'OFROU. Par l'augmentation de la capacité de la jonction, il poursuit les objectifs suivants:

- > assurer à long terme le fonctionnement et la sécurité de la jonction;
- > permettre la desserte des zones de développement de Bertigny et Chandolan;
- > améliorer l'accès à l'HFR Fribourg et en assurer la fluidité;
- > rendre possible une utilisation accrue des transports publics et favoriser la mobilité douce.

Sur la base de diverses études de trafic et d'aménagement menées depuis plus de dix ans (voir chapitre 6.), il a été constaté que pour assurer le fonctionnement de la jonction autoroutière avec les flux de trafic générés par les développements futurs (sans compter le développement qui pourrait être réalisé grâce à la couverture autoroutière), il serait nécessaire de:

- > créer un nouveau carrefour pour l'accès au secteur stratégique de Bertigny et à l'HFR;

- > séparer les flux du trafic (transit route cantonale/accès N12);
- > réguler, par feux de signalisation, les carrefours de la jonction autoroutière;
- > prendre des mesures d'accompagnement sur le carrefour de Belle-Croix.

Pour garantir un meilleur accès à l'HFR Fribourg depuis l'autoroute et soulager le réseau routier sur l'axe HFR-route de Villars-carrefour Belle-Croix, l'aménagement d'un nouvel accès Nord a été jugé nécessaire depuis la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre. Dans l'optique du potentiel agrandissement de l'hôpital, il pourrait servir d'accès provisoire au chantier.

L'OFROU a exigé que des mesures d'accompagnement soient mises en place au carrefour de Belle-Croix afin d'éviter le refoulement de la circulation sur l'autoroute. Ce dernier présente déjà aujourd'hui un problème de sous-capacité, c'est pourquoi des variantes sont actuellement à l'étude pour un réaménagement complet du carrefour.

En l'état actuel des planifications, le calendrier prévisionnel peut être présenté comme suit:

1. Nouvel accès HFR depuis Moncor en passant sous la semi-autoroute:  
Mise à l'enquête hiver 2019  
Mise en service 2021/2022
2. Adaptation du carrefour Belle-Croix:  
Travaux dès 2022/2023
3. Adaptation de la jonction autoroutière elle-même:  
Travaux dès 2024.

Les études ayant servi au dimensionnement des futurs équipements étant basées sur des hypothèses de part modale en TP et MD ambitieuses (60%), il conviendra d'examiner si les planifications routières déjà engagées présentent une marge de capacité à même d'absorber la génération de trafic routier du futur développement Chamblieux-Bertigny.

### 3.6. Assainissement au bruit routier

Conformément à l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit OPB du 15 décembre 1986, l'OFROU, en tant que propriétaire de l'autoroute N12, doit procéder à son assainissement, avec délai fixé au 31 mars 2015. Dans le cadre d'une étude destinée à évaluer les nuisances et cibler les éventuelles mesures d'assainissement à prendre, plusieurs aménagements de parois anti-bruit ont été planifiés par l'OFROU, principalement au sud de l'autoroute dans le secteur Chamblieux, entre la route de la Chassotte et le pont de chemin de fer des Taconnets où les immissions mesurées dépassent les valeurs limites (immeubles riverains de bureaux et d'habitations) prescrites par l'OPB. Une autre série de parois anti-bruit est prévue au droit de la bretelle sud de la jonction Fri-

bourg-Sud/Centre pour protéger les immeubles du quartier de Villars-Vert mais n'est pas concernée par le projet de couverture autoroutière.

Dans la convention du 4 décembre 2017 entre l'OFROU et la DAEC, il est stipulé que la réalisation des projets d'assainissement au bruit tel que planifiée par la Confédération sur ce tronçon est suspendue jusqu'à réalisation ou abandon du projet de couverture autoroutière. Cette dernière permettrait de répondre à l'obligation légale d'assainissement au bruit routier et ouvrirait dans le même temps la voie au développement urbain de tout le secteur qui pourra profiter d'une augmentation significative du potentiel de droits à bâtir sur les terrains jouxtant l'autoroute. En signant la convention avec l'OFROU, l'Etat de Fribourg s'est engagé à reprendre les droits (transmission à l'Etat de Fribourg de la propriété des parcelles bordières de l'autoroute et octroi d'un DDP pour les surfaces sur la couverture elle-même) et les obligations de la Confédération relatifs à l'assainissement au bruit routier.

## 4. Organisation et démarche

### 4.1. Organisation de projet

Un projet d'une telle ampleur présente de nombreux défis en matière d'organisation. D'une part, la structure choisie doit permettre de maintenir une dynamique continue, sachant que le projet est appelé à se poursuivre sur plusieurs décennies. D'autre part, il doit être structuré de manière forte pour garantir une coordination entre les nombreux et divers acteurs, publics et privés, impliqués aux différents stades d'avancement. Les objectifs et les contraintes de chacun sont appelés à évoluer au fil des ans.

Le Conseil d'Etat a nommé en mai 2017 un comité de pilotage (COFIL)<sup>1</sup>, présidé par le Directeur des finances, chargé de lui faire des propositions quant au projet en lui-même et à son financement, la valorisation des terrains devant constituer la part la plus importante du montage financier. Dans la foulée,

<sup>1</sup> Président: M. le Conseiller d'Etat Georges Godel, Directeur des finances; membres: M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, M. le Député Raoul Girard, représentant du groupe parlementaire socialiste, M. le Député Bruno Marmier, représentant du groupe parlementaire Vert Centre Gauche, M. le Député Eric Collomb, représentant du groupe parlementaire démocrate-chrétien, M<sup>me</sup> la Députée Katharina Thalmann-Bolz, représentante du groupe parlementaire Union démocratique du centre, M. le Député Fritz Glauser, représentant du groupe parlementaire libéral-radical, M. René Schneuwly, Syndic de la commune de Granges-Paccot, M<sup>me</sup> Erika Schnyder, Syndique de la commune de Villars-sur-Glâne, M. Thierry Steiert, Syndic de la Ville de Fribourg, M. Vladimir Colella, Syndic de la commune de Givisiez, M<sup>me</sup> Antoinette de Weck, Vice-Syndique, Conseillère communale, Directrice des Affaires bourgeoises, Ville de Fribourg, M. Jean-Bernard Duchoud, Vice-directeur, OFROU, M. Vincent Ducrot, Directeur général des Transports publics fribourgeois, M. Jean-Pierre Helbling, Membre du Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg, M. Jean-Daniel Wicht, Directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, M. Laurent Yerly, Trésorier d'Etat, DFIN, M. André Magnin, Ingénieur cantonal, Chef du Service des ponts et chaussées, DAEC, M. Gian Carlo Chiovè, Architecte cantonal, Chef du Service des bâtiments, DAEC, M<sup>me</sup> Giancarla Papi, Cheffe du Service des constructions et de l'aménagement, DAEC, M<sup>me</sup> Joana de Weck, Cheffe de projet, DAEC.

il a nommé un Bureau exécutif du comité de pilotage, présidé par le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions<sup>2</sup>. Ce dernier, qui fonctionne comme une cellule de coordination, se réunit mensuellement et prend les décisions opérationnelles permettant aux services et aux collaborateurs de l'Etat de Fribourg d'aller de l'avant. Un/e chef/fe de projet à la DAEC se charge de répercuter les décisions du COFIL et du Bureau exécutif dans les services et auprès des acteurs et mandataires concernés. Enfin, un Bureau d'accompagnement au maître de l'ouvrage (BAMO) se charge de la coordination des processus, de l'accompagnement technique des procédures d'aménagement, du suivi de l'organisation des concours et MEP, ateliers, séminaires et colloques, de l'établissement des programmes et cahiers des charges et de la rédaction de rapports et d'expertises.

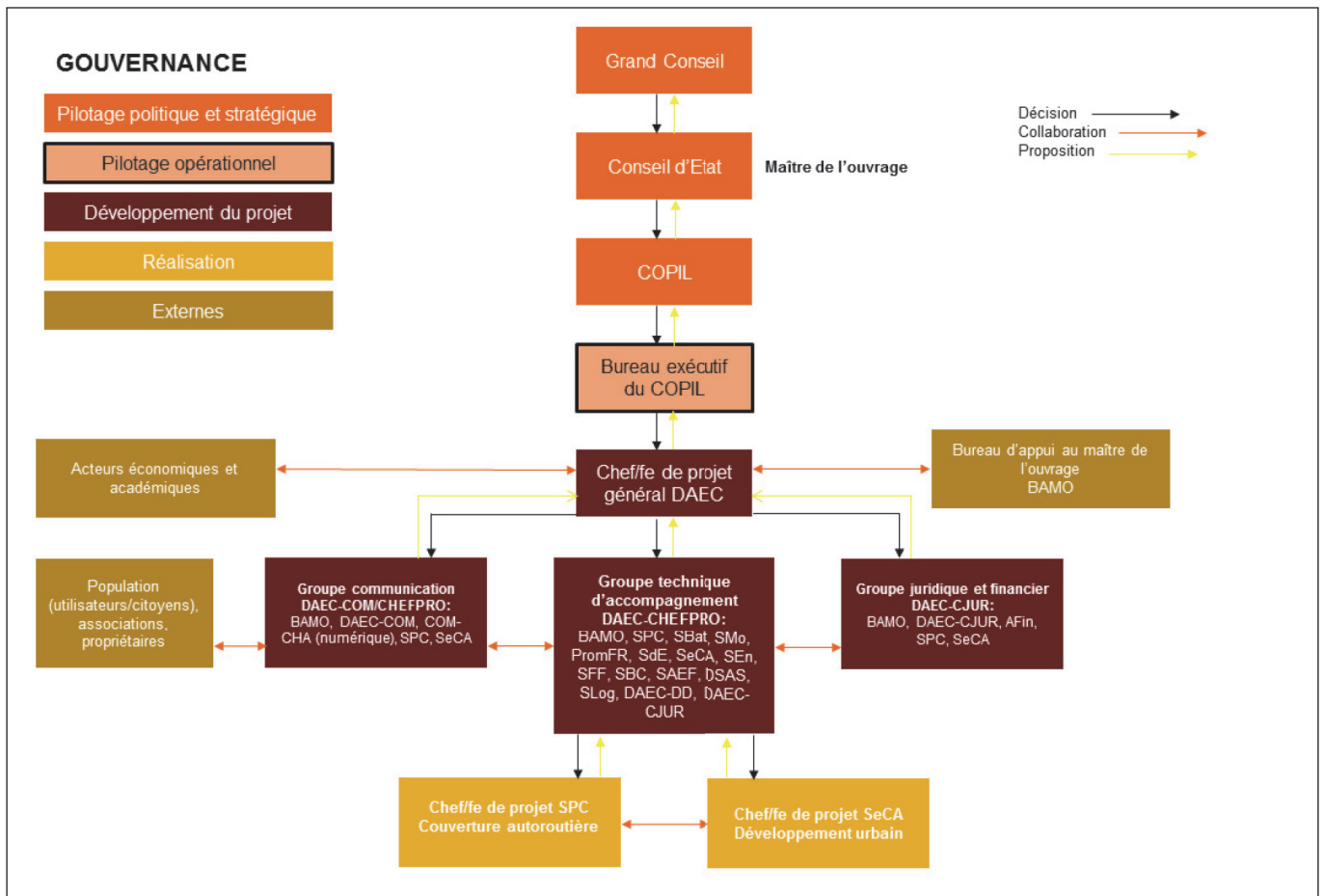
Trois groupes de travail distincts assurent les travaux opérationnels liés à la maîtrise d'ouvrage pour l'Etat de Fribourg. Le premier se consacre aux aspects juridiques et financiers du projet. Le deuxième travaille sur la communication autour du projet et l'intégration des acteurs externes aux différents processus. Le troisième groupe de travail regroupe la plupart des services de l'Etat concernés<sup>3</sup> et chapeaute les chef/fes de projet responsables de la réalisation de la couverture de l'autoroute (Service des ponts et chaussées) et du développement urbain (Service des constructions et de l'aménagement/Service des bâtiments).

<sup>2</sup> Président: le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions; membres: le Directeur des finances, le Directeur général des Transports publics fribourgeois, le Directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, le Trésorier d'Etat, DFIN, l'Ingénieur cantonal, Chef du Service des ponts et chaussées, DAEC, l'Architecte cantonal, Chef du Service des bâtiments, DAEC, Cheffe du Service de l'aménagement et des constructions, DAEC, Cheffe de projet, DAEC. Le Bureau exécutif sera élargi aux autres partenaires du projet, soit la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg, la Ville de Fribourg, les communes de Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne dès que ceux-ci auront validé les participations financières aux études.

<sup>3</sup> Service des ponts et chaussées, Service des constructions et de l'aménagement, Service des bâtiments, Service de la mobilité, Service de l'énergie, Service de l'environnement, Service des forêts et de la faune, Service des biens culturels, Service archéologique, Promotion économique, Développement durable, Service du logement, DSAS, Conseiller/ère juridique DAEC.



Ces structures seront appelées à évoluer et feront l'objet d'adaptations si nécessaire au fil de l'avancement du projet.



## 4.2. Démarche

Avant de pouvoir envisager la formulation des contours urbanistiques et architecturaux des nouveaux quartiers, des études et réflexions liminaires doivent être menées.

Les phases 0 et 1, objets de la présente demande de crédit, portent donc sur la formulation d'un programme général des affectations, sur les grandes lignes urbanistiques de développement du projet et sur toutes les études et analyses préalables nécessaires à la poursuite de la planification.

### Phase 0

Les études liminaires porteront sur des définitions nécessaires à la poursuite du projet, à savoir les périmètres en jeu dans la planification globale et la détermination de la longueur optimale de tronçon d'autoroute à couvrir. Phase 0 de planification, cette étape préalable devrait constituer le premier degré d'un concours d'idées.

Dans le même temps que seront analysées les contingences territoriales d'emprise du projet, il est prévu d'établir des expertises juridiques et financières pour dégager les options relatives aux structures d'organisation propres à porter le projet. Celles-ci doivent permettre la libération des investis-

sements initiaux, sachant que leur valorisation n'interviendra que lors de la mise en valeur et la réalisation des immeubles.

### Phase 1

La phase «concours d'idées» permettra de formuler des propositions conceptuelles d'ensemble, sur lesquelles se développeront les aménagements. Basées sur les orientations générales validées par le COFIL, le concours d'idées devrait particulièrement se pencher sur les thématiques suivantes:

- > établissement de programmes/cahiers des charges (affectations/typologies/équipements, infrastructures et espaces publics) en vue de l'organisation des mandats d'études parallèles;
- > définition des concepts urbanistiques et lignes directrices d'aménagement sur l'entier du périmètre, avec gestion de réalisation par étapes;
- > hiérarchisation et mode de mise en œuvre des principes du développement durable;
- > présentation de scénarii des mobilités et interférences avec les réseaux existants.

Les études techniques relatives aux ouvrages d'art pourront être menées dans le temps du déroulement du concours. Parallèlement, des études spécifiques portant sur l'insertion

paysagère des aménagements autoroutiers à travers l'agglomération et sur l'organisation des processus participatifs, de promotion et de mise en valeur du projet ainsi que des analyses spécifiques à même de valider les différentes étapes de procédure (ateliers d'experts, séminaires et colloque) seront nécessaires à un ancrage du projet dans un contexte élargi.

## Phase 2

Une fois constituées les structures juridiques et financières de pilotage, la phase 2 pourra être lancée. Elle portera sur l'élaboration du projet proprement dit de couverture autoroutière et l'organisation des mandats d'études parallèles MEP dont les résultats dessineront les contours architecturaux des futurs quartiers selon des périmètres affinés.

## Phase 3

Une légalisation des nouvelles affectations est envisagée via la mise en œuvre d'un instrument d'aménagement adéquat dont la procédure pourra être conduite avec la mise au net du dossier d'exécution de l'ouvrage d'art.

## Phase 4

La phase 4 est l'étape de réalisation de la tranchée couverte et de construction consécutive des premiers immeubles de logements, d'activités et de services du nouveau pôle urbain.

## 5. Enjeux

La planification de l'urbanisation du secteur Chamblieux-Bertigny nécessite la mise en place de conditions cadres politiques, économiques, financières et juridiques qui constituent les enjeux essentiels du projet de couverture d'autoroute et du développement urbain. Comme dans tout grand projet urbanistique, ces enjeux constituent un défi majeur. En matière de contenu, de par son ampleur, le développement urbain recèle également un certain nombre d'enjeux de société, techniques et environnementaux.

D'un point de vue territorial, il s'agit d'urbaniser et de construire une portion de ville en zone périurbaine sur un territoire aujourd'hui tailladé par la brèche autoroutière et dont la géographie apparaît mal définie. Ce territoire se situe aux limites communales et jouxte des périmètres urbanisés de factures très disparates. En recouvrant l'infrastructure autoroutière, source de nuisances et d'isolement, cette situation de point aveugle d'aménagement peut être renversée et révéler de multiples nouvelles possibilités de connexions intercommunales.

Par sa dimension singulière, d'une emprise d'environ 60 hectares touchant quatre communes, le projet urbanistique recèle des enjeux multiples, politiques, sociaux, éco-

nomiques et environnementaux, souvent entrecroisés. La mise en œuvre du projet devra se fonder sur les principes et directives les plus avancés en matière de développement durable avec pour ambition la réalisation d'un développement urbanistique de référence.

Les labels et guides ci-dessous, orientés sur la construction et l'exploitation de quartiers durables, pourront à ce titre servir de cadre de référence à la préparation des programmes et cahiers des charges. Ils permettront d'intégrer les aspects exposés aux chapitres 5.1 à 5.4.

- > Site 2000 Watts
- > Label One Planet Living du WWF
- > Label LEED (Leadership in Energy & Environmental Design)
- > Outil SméO développé par le canton de Vaud et la ville de Lausanne
- > Deutsches Gütesiegel Nachhaltiges Bauen (DGNB)
- > Publications de l'Office du développement territorial ODT sur les quartiers durables (p. ex. «Quartiers durables en bref»).

En outre, le projet offre des opportunités de recherche et développement portant sur des thématiques d'une parfaite actualité, qui pourront mobiliser les hautes écoles et universités, notamment celles de la place, aussi bien que les entreprises régionales et cantonales de pointe dans les processus de planification, d'aménagement et de construction.

### 5.1. Enjeux politiques

Le développement territorial est matière avant tout politique dans la mesure où ses orientations prioritaires relèvent de processus démocratiques ancrés dans les législations des trois niveaux institutionnels.

La récente révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) renforce ainsi le principe d'une utilisation mesurée du sol pour contenir le phénomène de mitage du territoire. Sur cette base est établi le plan directeur cantonal, qui part de l'hypothèse d'un accroissement démographique de 150 000 habitants à l'horizon 2050. Indépendamment du moment précis où interviendra cette hypothèse basée sur le scénario démographique élevé de l'Office fédéral de la statistique, le site de Chamblieux-Bertigny, identifié comme pôle de développement prioritaire, devra permettre au canton et aux communes de contribuer à relever ce défi en absorbant par étapes au cours des 30 à 40 prochaines années une part importante de cette augmentation au centre du canton. Par sa situation au centre de l'agglomération de Fribourg et bénéficiant de bonnes liaisons aux réseaux de mobilité existants et potentiels, ce projet de développement constitue une opportunité évidente de relever les défis posés par la nécessité de concilier la croissance démographique et les besoins qu'elle génère notamment en termes de logement, d'emplois et de

mobilité avec la qualité de vie que les Fribourgeoises et les Fribourgeois attendent du développement du canton.

Pour autant, fédérer les six entités politiques géographiquement concernées (Etat de Fribourg, Agglomération, Givisiez, Granges-Paccot, Fribourg et Villars-sur-Glâne) autour d'une vision commune et concilier les contingences et intérêts respectifs représente sans conteste la principale gageure que le projet est appelé à tenir. D'autant plus qu'il s'agit d'un projet de longue haleine, dont les effets globaux ne se feront sentir qu'à moyen, voire long terme. Il en va de même des investissements à consentir, en premier lieu pour la couverture autoroutière, dont les retombées financières et en termes de qualité de vie pour la population ne se concrétiseront que progressivement. Dans un tel contexte, une vision politique ambitieuse et concertée est nécessaire à la réussite du projet de développement par l'urbanisation convaincante du centre cantonal autour de la couverture d'autoroute de Chamblieux-Bertigny.

Enfin, cette planification s'inscrit aussi dans le projet de fusion du Grand Fribourg et pourrait, en cas de développement favorable, en devenir un moteur autant que sa matérialisation.

## 5.2. Enjeux économiques et financiers

D'un point de vue économique, on peut avancer que le succès financier du projet (enjeux endogènes) est tributaire de son rayonnement économique cantonal ou suprarégional (enjeux exogènes). En d'autres termes, plus le programme saura prendre en compte l'évolution de la société, répondre aux aspirations de la population et aux besoins du marché, meilleur sera le résultat financier du projet considéré en tant qu'opération immobilière.

Dans cette perspective endogène, la première hypothèse économique est que les plus-values foncières générées par l'augmentation des indices d'utilisation des terrains pourront couvrir les coûts de réalisation de la couverture autoroutière, quelle que soit la structure d'organisation du projet.

Dans une perspective exogène, la mise en œuvre réussie de cet ambitieux programme urbain et la qualité de sa réalisation sont susceptibles de dynamiser le développement économique du Grand Fribourg et de conglo­mérer, avec et à côté des habitants des nouveaux quartiers, la création de surfaces d'activités et l'implantation de nouvelles sociétés/entreprises dans un périmètre élargi qui révélera ainsi pleinement sa vocation de pôle de développement cantonal prioritaire. Considérant en outre l'échelle inhabituelle du développement et la multiplicité des champs de recherche qu'il faudra défricher, un engagement des hautes écoles HES et universités pourra conférer au projet une dimension exemplaire au plan national.

Le projet attirera et créera des emplois tant dans sa phase de conception et réalisation que lors de l'utilisation et de l'exploitation du site. Une planification intelligente des équipe-

ments, la prévision d'espaces pour les habitants souhaitant travailler sur le site (par ex. espaces dits de «co-working»), des conditions-cadres permettant la mutualisation de certaines infrastructures ou services sont autant de facteurs susceptibles d'attirer des PME innovantes.

Les études pluridisciplinaires qui seront menées dans le cadre de cette planification auront à se pencher notamment sur les transformations du tissu économique et l'évolution des espaces de travail: quelles typologies d'activités promouvoir à Chamblieux-Bertigny et quelle configuration du secteur secondaire envisager et mettre en œuvre dans les années à venir?

## 5.3. Enjeux de société

Une fois admise l'opportunité de rassembler une part du développement démographique cantonal dans le secteur Chamblieux-Bertigny, il convient de pouvoir anticiper les évolutions tant économiques que sociétales dans lesquelles inscrire un projet qui, si la couverture autoroutière se réalise, ne commencera à se matérialiser que d'ici une dizaine d'années. Faire coïncider les échéances de planification et de réalisation avec le rythme des évolutions technologiques et sociales s'avère en soi un enjeu. Le projet d'urbanisation peut dès lors s'assimiler à un projet de société, compte tenu de surcroît de l'échelle du développement potentiel et de sa situation centrale.

Les développements urbanistiques les plus récents menés dans diverses villes européennes, affichant les mêmes objectifs de densification, révèlent l'émergence d'un nouvel urbanisme qui met en avant l'engagement citoyen dès la planification<sup>1</sup>. On parle aujourd'hui de «ville inclusive» à même de proposer, dès sa conception, la plus large intégration favorisant la meilleure qualité de vie à tous et à toutes les générations. Ces modèles de développement basés sur la responsabilisation des habitants favorisent l'adhésion aux projets ainsi que la prospérité et le lien social. Ils traduisent en outre des préoccupations de meilleure maîtrise de la production (plus locale) et de la consommation (mieux distribuée), et prennent place dans de nouveaux espaces de partage au travers d'engagements solidaires.

Thème récurrent de ces nouveaux développements, la mixité, tant des affectations que des habitants et utilisateurs, pourra ainsi servir de ligne directrice dans l'élaboration du programme d'aménagement. On envisage dès lors la formulation d'un projet comportant une part prépondérante de logements pour une moindre part de surfaces d'activités et d'équipements publics en relation au volume d'urbanisation. Des conditions cadres adaptées permettraient d'ouvrir la réflexion à la construction de logements par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (notamment des coopératives et

<sup>1</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 4 Information et participation.

fondations d'habitation) ainsi qu'à des offres de qualité pour les logements à loyers abordables. Une attention particulière sera portée aux services de proximité ou autres affectations génératrices de lien social.

#### 5.4. Enjeux techniques et environnementaux

Quand bien même ce projet, par sa situation au cœur de l'agglomération, s'inscrit pleinement dans les objectifs de développement territorial durable (densification urbaine), la réalisation d'un programme urbain destiné à accueillir des milliers d'habitants et d'emplois ne peut se concevoir sans un impact environnemental important. Il convient à ce propos de différencier la phase «chantier(s)» de la phase «exploitation».

Vu l'étendue du projet, une réalisation par étapes déployée sur plusieurs années, voire décennies, peut d'ores et déjà être envisagée et ne va pas sans nuisances et désagréments pour les riverains et la population touchée dans les environs du périmètre (routes d'accès au chantier). Au-delà des études et rapports d'impact sur l'environnement (EIE, RIE) qui devront légalement être établis et des normes réglementaires portant sur la gestion du chantier, cette problématique devra être thématiquée dans l'élaboration des cahiers des charges des concours et des MEP de sorte à pouvoir favoriser des propositions optimales en matière de gestion écologique des chantiers et de calendrier des réalisations.

Le projet se doit de porter des ambitions exemplaires en termes d'engagement écologique et environnemental à même de garantir une valorisation pérenne à la zone de développement et offrir aux habitants une qualité de vie la meilleure possible. Pour remplir les critères propres à l'évolution de la «ville durable» il sera primordial de pouvoir apporter des solutions innovantes et performantes aux thématiques suivantes<sup>1</sup>: économie et partage (agriculture urbaine/services de proximité), approvisionnement et consommation (alimentaire/énergétique), mobilité durable (transports publics/réseaux cyclables et piétons), gestion des eaux, gestion des déchets et matériaux (émissions polluantes/recyclage). L'impact climatique des constructions au niveau local et global (régulations thermiques/bilan CO<sub>2</sub>) devra en outre pouvoir être évalué.

## 6. Etudes réalisées et enseignements

Une grande partie des nombreuses études dans le secteur Chamblieux-Bertigny-Moncor réalisées depuis les années 2000 concerne le trafic et ses infrastructures.

Entre 2004 et 2006 déjà, plusieurs études de trafic en lien avec un éventuel réaménagement du carrefour de Belle-Croix dans le cadre du projet «Gottéron-Village» avaient été menées, mais sont restées lettre morte suite à l'abandon du projet en 2007.

En 2010, les communes de Fribourg, Villars-sur-Glâne et Givisiez ont mandaté un bureau spécialisé pour analyser le fonctionnement de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre dans la perspective de développements urbanistiques à proximité. Cette analyse<sup>2</sup> proposait un réaménagement de la jonction selon plusieurs options.

Par la suite, une organisation de projet a été mise sur pied. Les études ont été poursuivies par l'OFROU qui a attribué, entre 2012 et 2015, plusieurs mandats à des bureaux spécialisés (aménagement, trafic, génie civil, etc.) afin d'élaborer un projet de réaménagement de la jonction coordonné entre les différents niveaux de planification. Le rapport d'urbanisme établi par le bureau Archam et partenaires SA<sup>3</sup> rendait attentif à certains points ouverts tels que la desserte en TP, l'emplacement et la capacité du P+R ainsi que la part modale en TIM utilisée dans les calculs.

Toutes ces études ont abouti à l'établissement des projets en cours de planification ou de procédure concernant le réaménagement de la jonction autoroutière, du carrefour de Belle-Croix et la nouvelle route d'accès à l'HFR par le nord.

Pour ce qui concerne le développement du secteur Chandolan-Corberayes, une étude urbanistique a été commandée au bureau Team+ par la commune de Givisiez<sup>4</sup>. Sur cette base, un MEP organisé en 2012 par la commune a permis d'évaluer le potentiel du site et d'établir les principes d'aménagement de la zone dans le cadre de son PAL en cours de révision générale.

Le projet de couverture d'autoroute dans le secteur Chamblieux fait quant à lui l'objet de nombreuses discussions depuis une dizaine d'années. Plusieurs interventions et questions de députés ainsi que des études spécifiques établies entre 2012 et 2013 faisant suite à de multiples séances ont finalement conduit à l'acceptation par le GC du mandat 2014-GC-145 demandant de relancer le projet. Un rapport d'opportunité a été rédigé par un groupe de travail composé des députés et entrepreneurs à l'origine du mandat<sup>5</sup>.

Les études spécifiques suivantes, commandées par l'Etat de Fribourg ou l'Agglomération, peuvent en outre être mentionnées:

- > Rapport technique «Couverture autoroute N12, Secteur Chamblieux-Bertigny, Galerie couverte de Chamblieux», IUB Engineering, 19 septembre 2017
- > Approche financière périmètre Sud, Deschenaux/Bottinelli, Bureau exécutif du Comité de pilotage Chamblieux, 12 mars 2018

<sup>2</sup> Rapport technique version 2 – 28.2.2011, Périmètre «Bertigny-Ouest», Etude «trafic et transport», sd ingénierie Fribourg SA.

<sup>3</sup> «Réaménagement de la jonction Fribourg-Sud/Centre et accessibilité aux zones de développement», 17 février 2014/révisé 18 mars 2014.

<sup>4</sup> «Secteur de Corberayes – La Chassotte – Fin de Chandolan», juillet 2008.

<sup>5</sup> «Couverture de l'A12 Chamblieux-Bertigny», janvier 2016.

<sup>1</sup> Liste non exhaustive.



- > Rapport 2018-DAEC-72, du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne, 1<sup>er</sup> mai 2018
- > Etude d'économie territoriale sur les zones d'activités d'AggloFribourg, rapport final, wüestpartner, 7 mai 2018.

Actuellement, on peut relever également les réflexions menées par l'HFR-Fribourg hôpital cantonal sur ses infrastructures actuelles et qui pourront avoir, indépendamment des solutions qui seront choisies, un impact sur le périmètre.

En guise de synthèse, on peut avancer que ce vaste corpus d'analyses permet de mettre en évidence les aspects fondamentaux suivants:

1. Le secteur Chamblieux-Bertigny-Corberayes-Chandolan recèle un potentiel d'aménagement et de valorisation hors-pair.
2. La plus-value générée par une mise en zone des terrains est susceptible de couvrir les coûts de réalisation de la tranchée couverte dès lors que la densité moyenne d'urbanisation égale ou dépasse un indice d'utilisation de 1,5 à 2,0 selon la part d'incidence foncière considérée.
3. La problématique du trafic (TIM et TP) et de la mobilité multimodale en général devra faire l'objet d'une mise à jour rapportée à l'ensemble de la zone concernée par les futurs développements.
4. Par ses dimensions géographique et chronologique, ce projet représente un très grand défi de coordination, tant au niveau des procédures à mener que des entités territoriales, politiques et institutionnelles (à l'exemple de l'HFR) à fédérer pour assurer le bon avancement du dossier.

## 7. Etudes prévues

### A) Développement urbain

#### a.1 Etudes récurrentes/Communication

Les études récurrentes comprennent l'organisation des démarches participatives et le volet de promotion et de mise en valeur du projet. Un montant de 200 000 francs par an est prévu à cet effet sur quatre ans, soit un total de 800 000 francs.

#### a.2 Démarche prospective/Concours d'idées

Le concours d'idées doit permettre de déterminer la longueur exacte de la couverture et le périmètre de développement et proposer des pistes en termes notamment d'urbanisme, de paysagisme et d'architecture. Il est prévu d'organiser un concours interdisciplinaire et international, selon la norme SIA 142 ou 143, les lignes directrices de la commission SIA pour les concours d'architecture et d'ingénierie et les recommandations de la KBOB relatives aux honoraires d'archi-

tectes et ingénieurs. Le coût global des procédures à mener dans ce cadre est estimé à 1 250 000 francs.

#### a.3 Analyses spécifiques

Les analyses spécifiques pourront valider toutes les étapes de procédure (ateliers d'experts, séminaires et colloque). Elles correspondent aux phases SIA 1 (énoncé des besoins, approche méthodologique) et 2 (définition du projet, étude de faisabilité, définition des objectifs) au cours des années 2019 à 2020. Un colloque viendrait valider le processus et contribuerait au rayonnement supra-régional du projet. Un montant de 150 000 francs par semestre est réservé à cet effet sur cinq semestres, soit un total de 750 000 francs.

#### a.4 Avis de droit et expertises

Les avis de droit et expertises sont essentiels à la mise en place des structures financières et juridiques nécessaires aux partenaires pour pouvoir adhérer au projet et le développer sur des bases solides et transparentes. Ils permettront également de baliser les thèmes du marché immobilier, du développement durable, de la mobilité, de l'énergie et des études techniques sur des questions précises comme la géologie ou l'archéologie. Un montant de 175 000 francs par an est prévu à cet effet sur quatre ans, soit un total de 700 000 francs.

## B) Ouvrages d'art

### b.1 Mandat d'études paysagères

Les études paysagères à mener se rapportent à l'ensemble des aménagements routiers en projet le long de l'autoroute à travers l'agglomération. L'estimation du montant s'est faite selon la norme SIA 143 et les lignes directrices de la commission SIA pour les concours d'architecture et d'ingénierie. Le coût global des procédures à mener dans ce cadre est estimé à 750 000 francs.

### b.2 Etudes techniques de la couverture

Les études techniques concernent les prestations jusqu'à la phase 41 «Appels d'offres, comparaisons des offres, proposition d'adjudication». Selon les tarifs de la norme SIA 103, le coût des études peut être estimé à 4 000 000 francs.

## 8. Objet du décret

### 8.1. Participation de l'Etat de Fribourg au financement des études à titre d'avance

Dans la perspective d'une entrée en matière de principe favorable, les considérations ci-dessous sont présentées sous réserve de validation par les instances décisionnelles respectives des partenaires institutionnels concernés (Communes, Commune bourgeoise, TPF).

L'Etat de Fribourg entend prendre ses responsabilités pour piloter et faire avancer de concert le projet de tranchée couverte et le développement urbain. Le modèle de financement choisi consiste à avancer la moitié des montants nécessaires aux études, puis de les récupérer dans un deuxième temps, au moment de la réalisation de la couverture, respectivement de la valorisation des terrains en sa propriété. Ce même modèle s'applique par analogie à tous les partenaires appelés à avancer les montants des études. Cette manière de procéder doit permettre d'insuffler la dynamique nécessaire à rassembler les forces.

Dans le détail, les partenaires publics et institutionnels, dont l'Etat de Fribourg, ayant accepté de prendre le risque d'avancer les montants pour les études pourront récupérer les montants avancés si le projet se réalise, et ce en tant que propriétaires fonciers dont les terrains seront valorisés. Il convient donc d'indiquer que le décret prévoit la mise en place d'un mécanisme de remboursement de l'avance.

A contrario, si le projet ne devait pas se réaliser, les montants des études, avancés par l'Etat de Fribourg et les partenaires seraient perdus, au sens où les terrains alentour ne seraient pas valorisés par la couverture autoroutière, des changements d'affectation ou des mises en zone.

A titre d'aide substantielle au démarrage, l'Etat de Fribourg est donc prêt à s'engager à hauteur de 50% aux conditions suivantes:

- > le solde du financement est pris en charge par les quatre communes concernées, la Bourgeoisie de la ville de Fribourg et les TPF;
- > si le projet se réalise, les montants engagés par l'Etat de Fribourg pour le financement des études à titre d'avance seront récupérés par le mécanisme de valorisation foncière.

Le décret porte alors sur un montant 4 125 000 francs pour l'Etat de Fribourg sur un total de coûts d'études de 8 250 000 francs.

Lors des phases ultérieures du projet, l'Etat devra décider de s'engager à prendre à sa charge les dépenses dans la proportion des terrains qui lui appartiennent (environ 12%), selon des clés de répartition à calculer en fonction des périmètres et options retenus pour le développement.

## 8.2. Clé de répartition et décaissements

Sur la base de l'enveloppe prévue pour les études, une clé de répartition portant sur le préfinancement des études est proposée: 50% supportés par l'Etat et 50% répartis entre les autres collectivités publiques/institutionnelles au prorata de leur emprise foncière.

Les tableaux ci-dessous présentent les montants résultant de cette clé pour chaque partenaire ainsi qu'une projection de la ventilation annuelle des décaissements entre 2019 et 2024:

<b>Total arrondi par partenaire</b>	<b>%</b>	<b>Fr.</b>
Etat	0,5	4 125 000
Fribourg	0,0296970	245 000
Givisiez	0,1321212	1 090 000
Granges-Paccot	0,0284848	235 000
Villars-sur-Glâne	0,0121212	100 000
Bourgeoisie	0,2727273	2 250 000
TPF	0,0248485	205 000
		<b>8 250 000</b>

La commune de Villars-sur-Glâne n'étant pas propriétaire de foncier dans le périmètre considéré, une participation forfaitaire de 100 000 francs est proposée.

Sur base de la planification prévisionnelle, le calendrier des décaissements pourrait être le suivant:

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	
Etat	1 400 000	1 700 000	762 500	200 000	50 000	12 500	<b>4 125 000</b>
Fribourg	83 152	100 970	45 288	11 879	2 970	742	<b>245 000</b>
Givisiez	369 939	449 212	201 485	52 848	13 212	3 303	<b>1 090 000</b>
Granges-Paccot	79 758	96 848	43 439	11 394	2 848	712	<b>235 000</b>
Villars-sur-Glâne	33 939	41 212	18 485	4 848	1 212	303	<b>100 000</b>
Bourgeoisie	763 636	927 273	415 909	109 091	27 273	6 818	<b>2 250 000</b>
TPF	69 576	84 485	37 894	9 939	2 485	621	<b>205 000</b>
	<b>2 800 000</b>	<b>3 400 000</b>	<b>1 525 000</b>	<b>400 000</b>	<b>100 000</b>	<b>25 000</b>	<b>8 250 000</b>



## 9. Calendrier

La procédure envisagée a pour objectif une légalisation des nouvelles affectations à l'horizon 2024/2025. Les étapes ci-dessous en forment les principaux jalons:

### Pré-financement public

- > Etudes pour la longueur, la position de la couverture et le périmètre de développement (concours d'idées, études techniques et paysagères), établissement d'un programme-cahier des charges, formulation d'une «vision»
- > Avis de droit et expertises portant sur le montage juridique et financier du projet (gouvernance)
- > Etudes récurrentes portant sur la promotion et l'adhésion au projet et son ancrage régional
- > Analyses spécifiques pour la validation des étapes de procédure (ateliers d'experts, séminaires et colloque).

### Financement par les propriétaires

- > Sur base des résultats du concours initial, lancement de la procédure du ou des mandats d'études parallèles
- > Dans le même temps, avant-projet puis mise à l'enquête publique du projet de couverture autoroutière
- > Lancement et déroulement de la procédure d'affectation adéquate et réalisation de la couverture autoroutière, durée des travaux estimée à environ 24 mois
- > Elaboration des premiers plans d'aménagement de détail PAD dès 2024/2025, selon programme d'aménagement par étapes.

## 10. Boussole21

### 10.1. Tranchée couverte

Du point de vue de l'économie, le projet de tranchée couverte représente une opportunité importante pour le canton en ce sens qu'il créera de l'emploi, valorisera les terrains adjacents et permettra de mettre en œuvre des innovations – par exemple, possibilité d'utiliser le Building Information Modeling (BIM) à l'Etat de Fribourg avec des répercussions favorables sur les entreprises et PME locales. Il permettra la mise à disposition de terrains pour des activités économiques et améliorera l'attractivité des entreprises déjà présentes en offrant un meilleur cadre de travail aux employés. En tant que réponse aux problématiques de bruit pour les riverains et permettant de densifier le secteur situé en plein centre cantonal, le projet répond parfaitement aux besoins actuels. L'évaluation montre par ailleurs que l'élaboration d'un montage financier accepté de tous les partenaires, déterminant pour la viabilité du projet demandera du temps, dans la mesure où la complexité de coordination entre les niveaux institutionnels, les potentiels intérêts divergents, ainsi que d'éventuels référendums concernant le financement augmentent les incertitudes.

Du point de vue de l'environnement, l'évaluation donne une image très contrastée. Le projet obtient des résultats positifs à très positifs concernant la diversité biologique, la mobilité, le territoire, la qualité du sol et de l'eau ou la qualité de l'air extérieur et intérieur. En liant deux portions de territoire actuellement coupés par une autoroute, la couverture offre un potentiel important de revalorisation de la biodiversité, en permettant par exemple à la petite faune de se déplacer sur un territoire plus vaste. Les évaluateurs et évaluatrices relèvent que la couverture autoroutière est le projet de génie civil permettant le plus grand potentiel de densification tout en offrant une large palette de nouvelles solutions de mobilité – nouvelles connexions, nouveaux axes, mobilité douce et TP. Un des impacts positifs majeurs réside dans la protection contre le bruit et l'amélioration de la qualité de l'air. Par contre, les thèmes énergie, consommation de matériaux et recyclage, ainsi que changement climatique et risques reçoivent des évaluations moyennes à défavorables. Contrairement à la situation actuelle, l'ouvrage consommera de l'énergie pour l'éclairage et la ventilation. La construction aura un impact fort sur la production de déchets et l'utilisation de matériaux. Enfin, le chantier générera beaucoup d'émissions de CO<sub>2</sub> même s'il permettra à terme de favoriser la mobilité douce et donc potentiellement de les freiner.

Du point de vue de la société, c'est sur le cadre de vie et l'espace public que l'impact du projet est le plus positif. Les évaluateurs soulignent principalement le potentiel de requalification urbaine et la réappropriation de l'espace public que permettra la couverture. Les études d'impact paysager prévues permettront de soigner les entrées du portail et d'intégrer l'ouvrage dans le paysage. Pendant la durée du chantier, il faudra veiller à des mesures d'accompagnement en faveur des riverains. Par contre, à terme, l'impact positif sur la santé – réduction du bruit, pollution, amélioration du paysage et du cadre de vie – est largement reconnu. En termes de gouvernance, vie politique et associative, le projet comporte un certain nombre d'écueils. L'acceptabilité du projet semble bonne et le type d'organisation mis en place entend favoriser la participation et l'adhésion, y compris celle de la population dans son ensemble. Toutefois, l'évaluation met en avant les risques inhérents à un projet qui touche plusieurs communes, dont le financement n'est pas assuré et qui présente des risques liés à la coordination de diverses procédures.

En conclusion, l'évaluation permet de mettre en évidence certaines améliorations:

- > étudier la possibilité de filtrer les particules via le système de ventilation, qui devra être peu bruyant et peu gourmand en énergie;
- > veiller aux entrées du portail afin d'éviter les impacts sonores négatifs pour les riverains (le bruit des véhicules se répercute en effet contre les parois et le plafond du tunnel, ce qui augmente considérablement le niveau de bruit, c'est ce que l'on appelle l'effet de «résonance»);

- > dans la mesure où les le cadre légal et normatif le permet, utilisation de matériaux locaux, recyclés;
- > alimentation énergétique de l'ouvrage par des énergies renouvelables, voire auto-alimentation;
- > veiller à créer une dynamique favorable de collaboration entre les communes impliquées, notamment dans le contexte de la fusion des communes du Grand Fribourg.

## 10.2. Développement urbain

Le projet de développement urbain se trouve en phase d'organisation de la planification. Ainsi, les évaluateurs et évaluatrices ont été amenés à se projeter dans la vision pour le développement urbain, par rapport à la situation actuelle. L'évaluation porte de manière large sur l'impact pour le centre cantonal et pas sur le seul secteur touché par le développement de Chamblieux-Bertigny.

Pour les éléments relevant de l'économie, le projet présente des caractéristiques favorables, voire très favorables dans les domaines de la création de richesses, des conditions cadre pour l'économie, de la compétitivité et de l'innovation, ainsi que de l'adéquation aux besoins. Le développement urbain peut être un vrai moteur de création et de distribution de richesses, et ce, sur le long terme. Le projet se voulant être un modèle en matière de quartier mixte, mélangeant logement et activités, il fait figure de précurseur, avec blueFACTORY, car le canton ne dispose pas de tels quartiers, intégrant le tissu économique dans le milieu urbain. La proximité des hautes écoles spécialisées dans des thématiques du développement urbain et la volonté politique de renforcer les institutions de formation sur le territoire fribourgeois offrira des possibilités de confronter recherche & développement avec la pratique. C'est une excellente manière de transposer les innovations, du domaine notamment de la construction, dans l'économie réelle. En adéquation totale avec les instruments politiques, plan directeur cantonal, LAT, LATeC et programme de législation, un développement urbain dans ce secteur répond de manière idéale aux besoins identifiés en termes de développement démographique et de densification. Du côté des éléments négatifs, le financement demeure une des pierres d'achoppement. Le groupe d'évaluation est aussi d'avis que la gouvernance devrait mieux prendre en compte des politiques publiques concernées, comme par exemple la politique du logement ou des politiques sociales et que la démarche participative devrait gagner en visibilité par rapport à l'organigramme actuel.

La dimension environnementale donne une vision assez tranchée du projet. Si les ambitions en matière de biodiversité, de consommation et de production d'énergie, de mobilité ou de consommation de matériaux sont favorables à très favorables, les aspects de qualité du sol, de l'eau, de l'air et de l'impact sur les changements climatiques sont évalués de manière plus nuancée. Concernant les points positifs, les

questions de mobilité et de territoire représentent le potentiel le plus grand. Même si une route d'accès à l'HFR viendra probablement «couper» une grande partie du secteur, contraignant ainsi le développement «idéal» et qu'il est encore trop tôt à ce stade pour déterminer les critères d'une mobilité «exemplaire» sur le site concerné, force est de constater que les possibilités pour la mobilité douce et la desserte en TP sont innombrables. Une réflexion sur la limitation des TIM sur le secteur pourrait même avoir lieu, toutes les pistes étant à l'heure actuelle ouvertes. Les évaluateurs et évaluatrices voient même des opportunités pour les zones d'activités adjacentes de repenser leurs concepts de mobilité en collaborant pour gérer les déplacements de leurs collaborateurs (cela dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la possible introduction de principes de circularité sur le site, à l'image des écoparcs), revalorisant au passage l'attractivité de ces zones. En termes de biodiversité, la disparition des monocultures actuelles au profit d'espaces verts, au sol, en façades, sur les toits, pourrait permettre un certain gain pour la promotion de la flore et de la faune, ainsi que de la qualité de vie. Quant à l'énergie, le stade de projet actuel permet d'imaginer un quartier à énergie positive, si tant est que les performances attendues sont définies clairement en amont, à l'aide de labels qui peuvent servir de référence. Par contre, toute la phase de chantiers, nombreux et étalés sur le long terme, puisque le développement devrait s'étendre sur une vingtaine d'années, comporte des risques pour la qualité du sol, de l'eau et de l'air. S'il est difficile d'atténuer les effets négatifs très directs d'un chantier, le développement urbain doit par contre servir d'opportunité pour gérer l'eau de manière innovante. Quant au sol, le fait même qu'il s'agit d'un projet de densification permet d'obtenir une note favorable puisque le projet évite l'étalement urbain en zones périphériques, peu desservies par les TP et éloignées des équipements publics. De manière générale, pour la dimension environnementale, les objectifs de rentabilité économique à court terme de futurs investisseurs pourraient se trouver en décalage avec des objectifs environnementaux ambitieux qui demandent parfois des investissements dont le retour ne s'obtient qu'à long terme.

La troisième dimension relevant de la société, dont l'évaluation apparaît dans son ensemble comme favorable, montre que le potentiel est vaste. Les évaluateurs et évaluatrices accordent une grande importance à la cohésion sociale qui pourrait être atteinte par la typologie des logements et leur accessibilité, à toutes les générations, aux personnes en situation de handicap, mais aussi sur un plan «méta», vu que les riverains et la population seront amenés à confronter leurs visions pour le développement du secteur, par exemple lors de votations populaires. Ce faisant, c'est l'image et la vision de la «ville» voulue pour l'avenir qui sera ainsi mise en débat. Une attention devra être portée aux problématiques sécuritaires, par exemple par la prise en compte du genre dans la planification de l'espace public et des infrastructures. La démarche participative représente, pour les évaluateurs et évaluatrices,

une pierre angulaire pour aborder toute la problématique sociale du développement durable. Si la maîtrise du processus général reste aux mains du canton en collaboration avec les partenaires publics, il devrait être possible de mutualiser les coûts, les risques et les bénéfices, avec des approches mixtes pour les périmètres qui pourront faire l'objet de partenariats public-privé (ppp). En termes de risques, une attention particulière devra être accordée à la problématique des structures de financement et à leur portée à long terme aussi bien en termes de finances que d'effets secondaires dans des domaines connexes tels que les types de mise à disposition de terrains (ventes/DDP), les marchés publics (intérêts économiques du canton et des communes) ou encore les rapports entre partenaires publics et privés dans les différentes phases du développement du projet. La maîtrise du projet par des entités publiques est par contre également une chance pour la réalisation d'équipements et d'infrastructures mutualisés pour tout le bassin de population. Une approche systématique des offres en transports publics et des infrastructures dédiées à la mobilité durable devra permettre de réduire au maximum l'impact supplémentaire du trafic motorisé individuel. Le point concernant la gouvernance est évalué de manière favorable mais avec quelques réserves. Les projets de densification urbaine ne sont pas faciles à faire accepter par la population. Par ailleurs, en cas de votation populaire, c'est tout le canton et pas seulement les riverains qui devront investir positivement le projet. Les évaluateurs et évaluatrices misent donc sur une communication et des mesures de participation de la population particulièrement soignées.

En conclusion, l'analyse a permis de mettre en lumière un certain nombre d'éléments auxquels il convient d'apporter une attention particulière:

- > le financement du projet est un défi majeur;
- > les démarches participatives devront être particulièrement soignées;
- > l'adéquation aux critères du développement durable et la fixation d'objectifs précis devront être régulièrement réévalués.

Cela étant dit, le projet recèle un fort potentiel pour densifier le centre cantonal de manière exemplaire du point de vue du développement durable. Les points forts sont la nature même du projet, qui contribue aux trois dimensions du développement durable et son adéquation aux politiques d'aménagement du territoire.

## 11. Conclusion

Depuis 1971, l'agglomération fribourgeoise est coupée en deux par la N12. Contrairement à des parois anti-bruit, la solution de tranchée couverte permettra de réunir deux portions de territoire. Cette couverture de l'autoroute représente un défi stratégique pour le développement du centre cantonal

et pour tout le canton de Fribourg. Elle ouvre la voie d'une densification urbaine cohérente, dans la philosophie de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). En plus du potentiel de densification, elle permettra de requalifier une grande partie de territoire et d'améliorer significativement la vie des riverains, tout en créant de nouveaux logements et des emplois. La valorisation du site offrira des opportunités uniques en termes de plus-values sur les terrains concernés, qui devraient permettre de financer la couverture autoroutière mais aussi une partie des équipements et infrastructures nécessaires à l'accueil de milliers de nouveaux habitants. Si le projet de fusion des communes du Grand Fribourg se concrétise, le développement du secteur ouvre de nombreuses possibilités de rassembler les entités et de définir une vision commune du centre cantonal.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.

---



## Botschaft 2018-DAEC-187

29. Januar 2019

# des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux–Bertigny

<b>1. Das Wesentliche in Kürze</b>	<b>15</b>
<b>2. Geschichtlicher Rückblick</b>	<b>16</b>
<b>3. Hintergrund</b>	<b>16</b>
<b>4. Organisation und Vorgehen</b>	<b>19</b>
<b>5. Herausforderungen</b>	<b>21</b>
<b>6. Verwirklichte Studien und Erkenntnisse</b>	<b>23</b>
<b>7. Vorgesehene Studien</b>	<b>24</b>
<b>8. Gegenstand des Dekrets</b>	<b>25</b>
<b>9. Zeitplan</b>	<b>26</b>
<b>10. Kompass<sup>21</sup></b>	<b>26</b>
<b>11. Schlussfolgerung</b>	<b>28</b>

## 1. Das Wesentliche in Kürze

Derzeit trennt die Autobahn N12 das Gebiet, das aus den Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne besteht, in zwei Teile. Diese physische, visuelle und akustische Barriere erschwert die Raumentwicklung in diesem Sektor, der von Bertigny bis Chamblieux reicht und inmitten des Kantonszentrums gelegen ist.

Im Frühjahr 2015 nahm der Grosse Rat den Auftrag 2014-GC-145 «Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux–Bertigny»<sup>1</sup> einstimmig an und unterstützte damit das Projekt einer 620 m langen Überdeckung der Autobahn in diesem Sektor; er war der Meinung, dass der Bau von Lärmschutzwänden für den Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner für eine stark wachsende Agglomeration keine zeitgemässe Lösung ist, weil Lärmschutzwände mässig wirksam sind, die

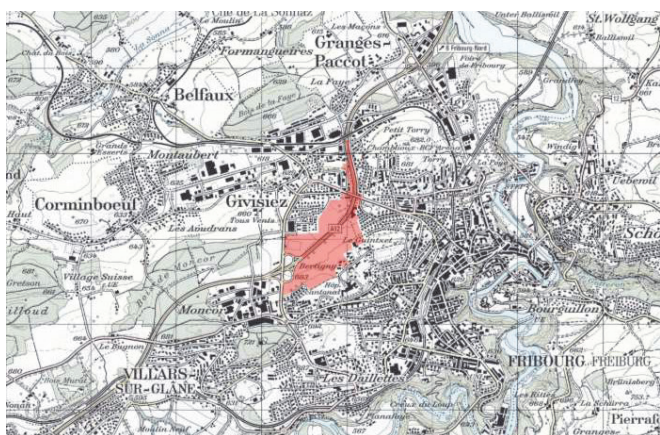
Landschaft beeinträchtigen und den Wert der benachbarten Parzellen verringern.

Indem die Gemeinden des Kantonszentrums mit dem Bau einer Überdeckung physisch wieder vereint werden, können die besiedelten Sektoren der Agglomeration miteinander verbunden und neue, ideal gelegene Sektoren geschaffen werden. Längerfristig ist diese Lösung aus Sicht der Raumordnung besonders sinnvoll und wird über die Gemeindegrenzen hinaus einen Beitrag an die Entwicklung einer nachhaltigen, durchmischten und verdichteten Stadt leisten, die den Zielen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) entspricht und die künftigen Herausforderungen im Bereich der Lebensqualität und der Umweltethik bewältigt.

Auch wenn das Projekt für die Überdeckung des Autobahnabschnitts eine mobilisierende Wirkung hat, stellen sich doch einige Herausforderungen betreffend Planungssperimeter, Länge, Kosten, Finanzierung, Raumplanung, Infrastrukturen, nachhaltige Entwicklung und Koordination, die umgehend behandelt werden müssen.

<sup>1</sup> Auftrag 2014-GC-145 André Schoenenweid/Jean-Daniel Wicht/Markus Ith/Nadine Gobet/Elian Collaud/Solange Berset/Erika Schnyder/Michel Losey/Eric Colomb/Bruno Fasel-Roggo – Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux–Bertigny.





Situation

## 2. Geschichtlicher Rückblick

Seit den 1980er-Jahren wird die Idee, die N12 zu überdecken, immer wieder mal ins Spiel gebracht. In Bezug auf die Gespräche zwischen dem Bund und dem Staat Freiburg wechseln sich seit etwa zehn Jahren intensive Phasen mit Phasen des Stillstands ab. So kann beispielsweise erwähnt werden, dass sich der Bund 2007 im Grundsatz einverstanden erklärte, sich in der Höhe des Lärmschutzwandprojekts, das durch die Überdeckung überflüssig würde, an den Kosten der Überdeckung zu beteiligen. So verpflichtete sich der Bund, 25 100 000 Franken an das damals mit 38 920 000 Franken veranschlagte Überdeckungsprojekt zu bezahlen. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) ihrerseits bestätigte, sich mit 3 900 000 Franken beteiligen zu wollen, was dem damals geltenden Grundsatz entsprach, wonach der Staat 10% der Kosten übernimmt. Der verbleibende Betrag sollte von den Gemeinden, die von der 620 m langen Überdeckung betroffen gewesen wären (Freiburg, Givisiez und Granges-Paccot), finanziert werden.

Gestützt auf mehrere Studien wurden die Gesamtkosten im Jahr 2013 mit 75 440 000 Franken veranschlagt (61 950 000 Franken für das Projekt plus 13 490 000 Franken für die Unterhalts- und Betriebskosten). Angesichts des angepassten Betrags erhöhte der Bund seinen Beitrag gemäss den eigenen Richtlinien auf 33 070 000 Franken. Die RUBD ihrerseits schlug in Übereinstimmung mit dem vorgängig angewandten Grundsatz vor, 10% der mit 61 950 000 Franken veranschlagten Projektkosten (ohne Unterhalts- und Betriebskosten) und somit 6 200 000 Franken zu übernehmen, wobei die Annahme des Verpflichtungskredits durch den Grossen Rat selbstredend vorbehalten wurde. Und die Gemeinden verpflichteten sich, sich mit 9 000 000 Franken zu beteiligen und die Kosten unter den Gemeinden in Abhängigkeit von der Länge des Bauwerks auf dem jeweiligen Gemeindegebiet aufzuteilen. Weil damit nur 15 200 000 Franken der verbleibenden 42 370 000 Franken theoretisch finanziert waren, beschloss das Bundesamt für Strassen (ASTRA) zu diesem Zeitpunkt, das Projekt zur Überdeckung der Autobahn auf-

zugeben und stattdessen Lärmschutzwände zur Erfüllung der Vorgaben der Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) zu errichten.

Am 24. Februar 2015 erklärte der Grosse Rat den Auftrag 2014-GC-145 «Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux-Bertigny» erheblich. Im Anschluss daran nahmen der Staat Freiburg und das ASTRA ihre Gespräche wieder auf. Eine Arbeitsgruppe «Autobahnüberdeckung von Chamblieux» mit verschiedenen Grossräten und privaten Unternehmen begann ebenfalls mit internen Diskussionen.

Im Mai 2017 beschloss der Staatsrat, um dem Auftrag Folge zu geben, eine Projektoberleitung unter dem Vorsitz des Finanzdirektors und ein Exekutivbüro der Projektoberleitung unter dem Vorsitz des Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektors einzusetzen.

Im Dezember 2017 schliesslich führten die Gespräche zwischen dem Staat Freiburg und dem ASTRA zur Unterzeichnung einer Vereinbarung. Darin wird der Bundesbeitrag an die Überdeckung auf 33 070 000 Franken festgesetzt und die Bauherrschaft an den Kanton übertragen.

Gemäss den letzten Studien für die Überdeckung von Ende 2017, die eine 1250 m und eine 1400 m Variante prüften, werden sich die Kosten für die kürzere Variante auf 143 000 000 Franken und für die längere auf 191 000 000 Franken belaufen. Darin eingeschlossen sind die auf 20 Jahre kapitalisierten Unterhalts- und Betriebskosten, die in 50 jährlichen Zahlungen abbezahlt werden.

## 3. Hintergrund

Das Siedlungsentwicklungsprojekt Chamblieux-Bertigny mit der Autobahnüberdeckung als Herzstück hat eine grosse Relevanz. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass es in einem Verbund von strategischen und politischen Rahmen eingebettet ist, der nachfolgend in Erinnerung gerufen werden sollen.

### 3.1. Regierungsprogramm 2017–2021

Neben der Innovation und der Digitalisierung ist die Stärkung des Kantonszentrums eine der drei Hauptprojekte des Regierungsprogramms 2017–2021. Es wird erwartet, dass der Kanton Freiburg bis 2050 rund 150 000 neue Einwohnerinnen und Einwohner zählen wird. Dies erfordert in zahlreichen Bereichen (Besiedlung, Verdichtung, Mobilität usw.) eine effiziente und kohärente Raumordnung. So gesehen ist das Projekt Chamblieux-Bertigny ganz im Sinne der Kapitel 2.1 «Die Regionen und Territorialstrukturen entwickeln», 2.2 «Die Raumplanung effizient gestalten» und 2.4 «Die nachhaltige Mobilität fördern» des Regierungsprogramms.

Eine kohärente Raumordnung muss es erlauben, die demografische und wirtschaftliche Entwicklung zu begleiten und Nach-

haltigkeitsziele festzulegen. Um das Ziel der Stärkung der bestehenden Siedlungsstruktur zu erreichen, stützt sich der Staatsrat auf den kantonalen Richtplan. Die Wohnungs- und Wirtschaftsentwicklung soll vorrangig im Kantonszentrum und in den regionalen Zentren stattfinden. Mit der Konzentration des überbauten Gebiets in den Zentren – im vorliegenden Fall im Kantonszentrum – und der Einschränkung der Zersiedelung können die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Politik wie etwa der Landschaftsschutz wirksamer organisiert werden.

Das Projekt Chamblieux–Bertigny leistet auch einen Beitrag an das Hauptprojekt «Innovation» des Regierungsprogramms und namentlich an das Ziel 1.1 «Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren», weil es die Gelegenheit bietet, innovative Massnahmen in den Bereichen Bau, Wohnungen und Mobilität zu testen und in die Praxis umzusetzen. In diesem Zusammenhang wird das Projekt insbesondere den «Energie und Gebäude Cluster» stärken und für die Gesamtheit der gemeinsamen Interessen Synergien mit dem *smart living lab*, einem der vier vom Kanton unterstützten Flaggshipprojekte, schaffen. Die Urbanisierung und Verdichtung können die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern. Voraussetzung ist aber, dass sie auf einer innovativen und nachhaltigen Vision der Siedlungsentwicklung, der Mobilitätsinfrastrukturen und der Erschliessung gründen.

### 3.2. Kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan wurde im Oktober 2018 vom Staatsrat angenommen und dürfte bis Mai 2019 vom Bundesrat genehmigt werden.

Der kantonale Richtplan geht von einer starken Bevölkerungszunahme aus (hohes demografisches Szenario) und entspricht den vom Grossen Rat definierten Zielen (Stärkung der bestehenden Siedlungsstruktur; neue Bündelung von Siedlung, um der Schwächung der regionalen Zentren entgegenzuwirken). Auf der Ebene der Wohnungs- und Wirtschaftstätigkeitsstrategie müssen der Kantonszentrum und die regionalen Zentren privilegiert werden. Der kantonale Richtplan sieht deshalb eine starke städtebauliche Verdichtung in der Agglomeration Freiburg vor.

Bis etwa 2050 dürfte die Bevölkerung des Kantons Freiburg um 50% zunehmen und rund 450 000 Einwohnerinnen und Einwohner erreichen. Mit der Schaffung der Flächen im rund 60 ha grossen Sektor Chamblieux–Bertigny könnte ein Teil dieses Bevölkerungswachstums absorbiert werden, und zwar in Übereinstimmung mit den Entwicklungsgrundsätzen, die der Kanton für sich festgelegt hat. Der Kanton und die Gemeinden der Agglomeration Freiburg werden Lebens-, Arbeits- und Mobilitätsräume schaffen müssen. Die Grundstücke, die an die Autobahnüberdeckung angrenzen, erlauben eine Verdichtung des Kantonszentrums in einem Gebiet, das bereits durch den öffentlichen Verkehr erschlossen ist

und in dem die Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrsangebots weiter ausgebaut werden können.

Der neue kantonale Richtplan enthält das Projektblatt P0708 «Überdeckung Chamblieux», das dem Projekt den Koordinationsstand «Zwischenergebnis» zuweist. Das Projektblatt behandelt insbesondere die verschiedenen Aspekte der Verfahrenskoordination sowie die weiteren Arbeitsschritte. Es führt aus, dass die definitive Länge der Überdeckung zwar noch nicht festgelegt wurde, dass aber eine mehr als 1000 m lange Variante die Schaffung eines neuen durchmischten, urbanen und verdichteten Zentrums mit gepflegten öffentlichen Räumen ermöglichen sollte.

Der kantonale Richtplan identifiziert ausserdem den Sektor West von Bertigny als einen der neun strategischen Sektoren des Kantons. Es handelt sich um einen Sektor, dessen strategische Bedeutung vom Kanton anerkannt wird, der ein grosses Potenzial für die Aufnahme von Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung aufweist und der für Unternehmen mit Wertschöpfung bestimmt ist. Diesem Sektor ist das Projektblatt «Autobahn Ausfahrt Freiburg Süd» des Richtplans gewidmet. Darin wird das Projekt in Bezug auf den Stand der Koordination in die Kategorie «Festsetzung» eingeteilt. Laut Projektblatt ist in einem der weiteren Arbeitsschritte zu prüfen, ob eine Koordination mit dem Projekt zur Überdeckung der Autobahn bei Chamblieux sicherzustellen ist.

### 3.3. Agglomerationsprogramme

Die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation definieren den Sektor Chamblieux–Bertigny als einen der sechs bzw. sieben strategischen Standorte der Agglomeration Freiburg. Sie legen für diese Standorte die allgemeinen Ziele für deren demografische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die spezifischen Ziele in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Zugänglichkeit fest. Der Bund hat bereits zugesagt, eine Fuss- und Veloverbindung auf der künftigen Autobahnüberdeckung (Massnahme 20.9 des AP2) finanziell zu unterstützen, und teilt die Absicht der regionalen Akteure, diesen grossflächigen Sektor zwischen bereits urbanisierten Zonen nachhaltig zu verdichten.

### 3.4. Fusionsprojekt der Gemeinden Grossfreiburgs

Am 27. Juni 2017 sprach sich der Staatsrat für eine baldige Fusion von Grossfreiburg aus. Mit dem Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs soll das Kantonszentrum gestärkt werden, indem insbesondere die Verwaltung optimiert und die Investitionskapazität gesteigert wird, damit die nötigen Infrastrukturen für die Entwicklung der Region und des ganzen Kantons realisiert werden können. Zum vom Staatsrat beschlossenen provisorischen Perimeter Grossfreiburgs, der die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminbœuf, Freiburg, Givi-



siez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne umfasst, gehören auch wichtige Handelsstätten sowie Freizeit- und Transportanlagen für die künftige Gemeinde.

Das Projekt für die Überdeckung des Autobahnabschnitts erstreckt sich auf vier Gemeinden des provisorischen Perimeters und stellt eine einmalige Gelegenheit dar, um das betreffende Gebiet neu zu denken. Mobilität, Wohnflächen, Arbeitszonen, öffentliche Einrichtungen, Grünflächen: Die Überdeckung des Autobahnabschnitts eröffnet neue Investitions- und Aufwertungsperspektiven, von denen das Fusionsprojekt insgesamt profitieren würde.

### 3.5. Strassenprojekte beim Autobahnanschluss N12 Freiburg-Süd/Zentrum

Als Antwort auf die Initiative der Gemeindeübergreifung Givisiez-Freiburg-Villars-sur-Glâne für die Neubelebung der Arbeitszonen und infolge der stetigen Verkehrszunahme in der Agglomeration und der deswegen immer wieder auftretenden Staus, namentlich zu den Stosszeiten, sind mehrere Strassenausbauprojekte in diesem Sektor am Eingang der Stadt in Planung. Die ersten Studien wurden vor über zehn Jahren lanciert. Diese Infrastrukturen gehören heute schon zu den kantonweit am stärksten genutzten Infrastrukturen (über 25 000 Fahrzeuge/Tag). Erschwerend kommt hinzu, dass sie sich im Zentrum eines sich stark entwickelnden Gebiets befinden, der im kantonalen Richtplan als strategischer Sektor «Autobahnausfahrt Freiburg Süd» eingeordnet ist. Dieser Sektor zählt zahlreiche Unternehmen, einige Einkaufszentren und den HFR Freiburg und umfasst mehrere Entwicklungszonen, die laut den Agglomerationsprogrammen der zweiten und dritten Generation zu den strategischen Standorten der Agglomeration Freiburg gehören (Bertigny, Moncor-Belle-Croix, Givisiez, Chandolan und Corberayes).

In diesem Zusammenhang müssen auch die Überlegungen erwähnt werden, die derzeit im Gang sind und die Vergrößerung des Kantonsspitals sowie eine neue Nordzufahrt zum Gegenstand hat. Diese Strasse dürfte im Winter 2019 öffentlich aufgelegt werden und soll nach dem Ausbau der Kreuzung Belle-Croix einen direkten Anschluss an die Autobahnausfahrt bieten. Diese neue Strasseninfrastruktur ist Gegenstand eines spezifischen Projektblatts im kantonalen Richtplan. Daneben wird im Moment die Einrichtung einer P+R-Anlage in der Nähe des Autobahnanschlusses diskutiert.

Das Projekt für den Ausbau des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum steht unter der Leitung des ASTRA. Mit der Erhöhung der Kapazität des Anschlusses strebt der Bund folgende Ziele an:

- > den Betrieb und die Sicherheit des Autobahnanschlusses langfristig sicherstellen;
- > die Erschliessung der Entwicklungszonen Bertigny und Chandolan ermöglichen;

- > den Zugang zum HFR Freiburg verbessern und den Verkehrsfluss gewährleisten;
- > die vermehrte Benützung des öffentlichen Verkehrs ermöglichen und den Langsamverkehr fördern.

Die Verkehrs- und Planungsstudien, die seit mehr als zehn Jahren durchgeführt werden (siehe Punkt 6) haben aufgezeigt, dass – noch bevor die mögliche Entwicklung dank der Autobahnüberdeckung eingerechnet wird – folgende Massnahmen nötig sind, um den Betrieb des Autobahnanschlusses sicherzustellen:

- > Schaffung einer neuen Kreuzung für die Zufahrt zum strategischen Sektor Bertigny und zum HFR Freiburg;
- > Trennung der Verkehrsflüsse (Transit Kantonsstrasse/ Zufahrt N12);
- > Regulierung der Kreuzungen des Autobahnanschlusses mit Verkehrsampeln;
- > Verwirklichung von Begleitmassnahmen bei der Kreuzung Belle-Croix.

Um namentlich in der Stosszeit eine bessere Zufahrt von der Autobahn aus zum HFR Freiburg sicherzustellen und das Strassennetz auf der Achse HFR Fribourg–Route de Villars-Kreuzung Belle-Croix zu entlasten, braucht es den Bau einer neuen Nordzufahrt vom Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum aus. Diese Zufahrt könnte bei einer potenziellen Vergrößerung des Spitals als Zugang zur Baustelle dienen.

Das ASTRA forderte, dass bei der Kreuzung Belle-Croix Begleitmassnahmen ergriffen werden, um einen Rückstau des Verkehrs auf die Autobahn zu verhindern. Die Kapazität des Knotens ist nämlich ungenügend. Aus diesem Grund werden zurzeit verschiedene Varianten für eine komplette Neugestaltung des Knotens geprüft.

Nach heutigem Planungsstand kann der provisorische Zeitplan wie folgt zusammengefasst werden:

- > Neue HFR-Zufahrt ab Moncor mit Unterquerung der Autostrasse:  
Öffentliche Auflage im Winter 2019  
Inbetriebnahme 2021/2022
- > Anpassung der Kreuzung Belle-Croix:  
Bauarbeiten ab 2022/2023
- > Anpassung des Autobahnanschlusses:  
Bauarbeiten ab 2024.

Weil die Studien für die Bemessung der künftigen Infrastrukturen von einem ehrgeizigen Modalsplitt ausgingen (Anteil des öffentlichen und des Langsamverkehrs am Gesamtverkehr von 60%), wird geprüft werden müssen, ob die bereits begonnen Planungen eine Kapazitätsmarge aufweisen, die es erlaubt, den mit der künftigen Entwicklung des Sektors Chamblieux-Bertigny erzeugten Mehrverkehrs aufzunehmen.

### 3.6. Strassenlärmsanierung

Gemäss Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986 (LSV) muss das ASTRA die Autobahn N12 als deren Eigentümer bis am 31. März 2015 lärmsanieren. Infolge einer Studie, mit der die Lärmimmissionen und die allenfalls zu treffenden Sanierungsmassnahmen bestimmt wurden, sah das ASTRA mehrere Lärmschutzwände vor, hauptsächlich im Süden der Autobahn im Sektor Chamblieux (zwischen der Route de la Chassotte und der Eisenbahnbrücke Les Taconnets), wo die Immissionsgrenzwerte nach LSV bei den nahegelegenen Büros und Wohnungen überschritten werden. Weitere Lärmschutzwände sind bei der Süd-Rampe des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum vorgesehen, um die Gebäude des Quartiers Villars-Vert, die von der Autobahnüberdeckung nicht betroffen sind, zu schützen.

In ihrer Vereinbarung vom 4. Dezember 2017 einigten sich das ASTRA und die RUBD darauf, dass der Bund seine Lärmsanierungsprojekte auf diesem Abschnitt aussetzt, bis entschieden ist, ob das Projekt der Autobahnüberdeckung verwirklicht oder aufgegeben wird. Mit der Autobahnüberdeckung kann der Bund einerseits die Strasse lärmsanieren, so wie es das einschlägige Recht verlangt. Andererseits öffnet die Überdeckung neue Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung im gesamten Sektor mit einer bedeutenden Erhöhung des Baupotenzials auf den Grundstücken entlang der Autobahn. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung mit dem ASTRA verpflichtete sich der Staat Freiburg, die Rechte (Übertragung an den Staat Freiburg des Eigentums an den Grundstücken, die an die Autobahn stossen, sowie Gewährung eines selbständigen und dauernden Rechts für die Flächen auf der Autobahnüberdeckung) und Pflichten (Lärmsanierung) vom Bund zu übernehmen.

## 4. Organisation und Vorgehen

### 4.1. Projektorganisation

Ein Projekt von dieser Grösse bringt zahlreiche organisatorische Herausforderungen mit sich. Auf der einen Seite muss eine Struktur gewählt werden, die eine kontinuierliche Flexibilität und Dynamik erlaubt, weil sich das Projekt über mehrere Jahrzehnte fortsetzen wird. Gleichzeitig muss das Projekt eine starke Struktur haben, um die Koordination zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren, die in den verschiedenen Phasen des Projekts eingreifen werden, sicherzustellen. Die Ziele und Einschränkungen für jeden Akteur werden sich im Laufe der Zeit wandeln.

Der Staatsrat ernannte im Mai 2017 eine Projektoberleitung (COFIL)<sup>1</sup> unter dem Vorsitz des Finanzdirektors, und gab

<sup>1</sup> Präsident: Staatsrat Georges Godel, Finanzdirektor. Mitglieder: Staatsrat Jean-François Steiert, Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor; Raoul Girard, Grossrat, Vertreter der Sozialdemokratischen Fraktion; Bruno Marmier, Grossrat, Vertreter der Fraktion Mitte Links Grün; Eric Collomb, Grossrat, Vertreter der Christlich-

ihr den Auftrag, dem Staatsrat Vorschläge zum Projekt und dessen Finanzierung und zur Inwertsetzung der Grundstücke, die eine bedeutende Rolle in der Projektfinanzierung spielen muss. In der Folge ernannte er ein Exekutivbüro der Projektoberleitung, das vom Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor präsiert wird<sup>2</sup>. Das Büro hat die Rolle einer koordinierenden Stelle, kommt im Monatsrhythmus zusammen und trifft operative Entscheide, dank denen die Dienststellen und Angestellten des Staats Freiburg voranschreiten können. Eine Projektleiterin bei der RUBD hat die Aufgabe, die Entscheide der COFIL und des Exekutivbüros in die Dienststellen und zu den betroffenen externen Akteuren und Planern zu tragen. Und schliesslich gibt es eine Bauherrenunterstützung (BHU), die sich um die Verfahrenskoordination, die technische Begleitung der Planungsverfahren, die Begleitung der Organisation der Wettbewerbe, Studienaufträge, Werkstätten, Seminare und Kolloquien, die Ausarbeitung der Programme und Pflichtenhefte sowie das Verfassen der Berichte und Expertisen kümmert.

Die operativen Arbeiten im Zusammenhang mit der Bauherrenberatung für den Staat Freiburg werden von drei separaten Arbeitsgruppen sichergestellt. Die erste Arbeitsgruppe befasst sich mit den juristischen und finanziellen Aspekten des Projekts. Die zweite kümmert sich um die Kommunikation zum Projekt und die Integration der externen Akteure in die verschiedenen Verfahren. Und die dritte umfasst die Mehrheit der betroffenen staatlichen Dienststellen<sup>3</sup> und steht den Projektleiterinnen und Projektleitern vor, die für die Verwirklichung der Autobahnüberdeckung (Tiefbauamt) und die städtebauliche Entwicklung (Bau- und Raumplanungsamt/Hochbauamt) verantwortlich sind.

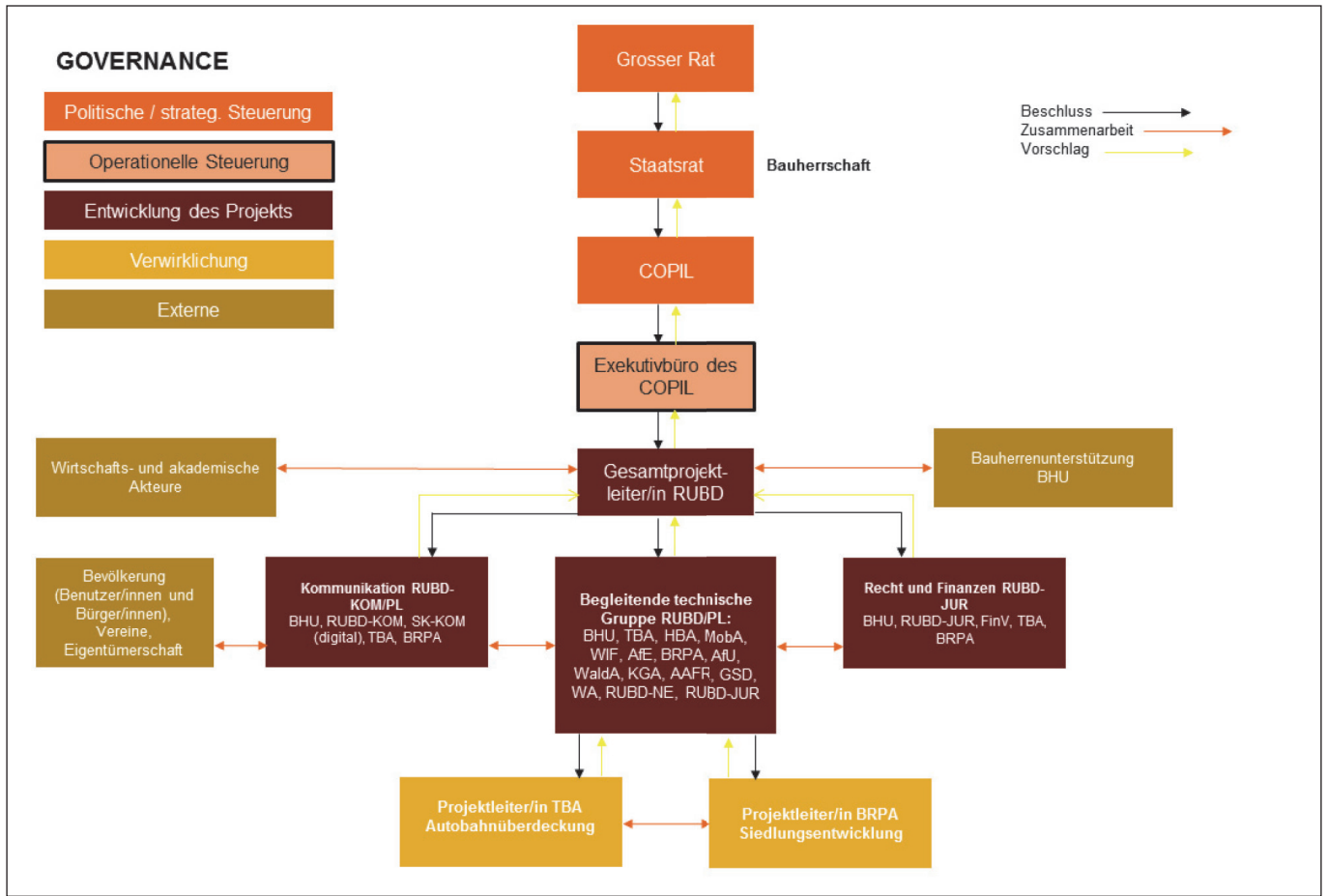
---

demokratischen Fraktion; Katharina Thalmann-Bolz, Grossrätin, Vertreterin der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Fritz Glauser, Grossrat, Vertreter der Freisinnig-Demokratischen Fraktion; René Schneuwly, Ammann von Granges-Paccot; Erika Schnyder, Gemeindepräsidentin von Villars-sur-Glâne; Thierry Steiert, Amman von Freiburg; Vladimir Colella, Ammann von Givisiez; Antoinette de Weck, Vize-Stadtpräsidentin, Gemeinderätin, Präsidentin des Burgerrats, Stadt Freiburg; Jean-Bernard Duchoud, Vizedirektor des ASTRA; Vincent Ducrot, Generaldirektor der Freiburgischen Verkehrsbetriebe; Jean-Pierre Helbling, Mitglied des Agglomerationsvorstands; Jean-Daniel Wicht, Direktor des Freiburgischen Baumeisterverbands; Laurent Yerly, Staatsschatzverwalter, FIND; André Magnin, Kantonsingenieur, Vorsteher des Tiefbauamts, RUBD; Gian Carlo Chiovè, Kantonsarchitekt, Vorsteher des Hochbauamts, RUBD; Giancarla Papi, Vorsteherin des Bau- und Raumplanungsamts, RUBD; Joana de Weck, Gesamtprojektleiterin, RUBD.

<sup>2</sup> Präsident: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor. Mitglieder: Finanzdirektor; Generaldirektor der Freiburgischen Verkehrsbetriebe; Direktor des Freiburgischen Baumeisterverbands; Staatsschatzverwalter, FIND; Kantonsingenieur, Vorsteher des Tiefbauamts, RUBD; Kantonsarchitekt, Vorsteher des Hochbauamts, RUBD; Vorsteherin des Bau- und Raumplanungsamts, RUBD; Gesamtprojektleiterin, RUBD. Im Exekutivbüro werden auch die anderen Partner des Projekts (die Burgergemeinde der Stadt Freiburg sowie die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne) Einsitz nehmen, sobald diese ihre finanzielle Beteiligung an den Studien offiziell bestätigt haben.

<sup>3</sup> Tiefbauamt, Bau- und Raumplanungsamt, Hochbauamt, Amt für Mobilität, Amt für Energie, Amt für Umwelt, Amt für Wald, Wild und Fischerei, Amt für Kulturgüter, Amt für Archäologie, Wirtschaftsförderung, Nachhaltige Entwicklung, Wohnungsamt, GSD, juristische Beraterin bzw. juristischer Berater der RUBD.

Diese Strukturen werden im Laufe des Projekts angepasst werden, wann immer dies nötig ist.



## 4.2. Vorgehen

Bevor die urbanistischen und architektonischen Umriss der neuen Quartiere artikuliert werden können, müssen einführende Studien und Überlegungen durchgeführt bzw. ange stellt werden.

In den Phasen 0 und 1, die Gegenstand des vorliegenden Kreditbegehrens sind, geht es um die Festlegung eines allgemeinen Nutzungsprogramms, um die Eckwerte der Siedlungsentwicklung des Projekts und um alle Studien und Analysen, die vor einer Fortführung der Planung nötig sind.

### Phase 0

Die einführenden Studien werden die Festlegung der Perimeter der Gesamtplanung und der optimalen Länge der Überdeckung zum Ziel haben, weil dies eine Vorbedingung für die Fortführung des Projekts ist. Diese Voretappe, die Phase 0 der Planung, dürfte die erste Stufe eines Ideenwettbewerbs bilden.

Gleichzeitig zu den Analysen der territorialen Auswirkungen des Projekts ist die Erstellung rechtlicher und finanzieller Expertisen vorgesehen, um die Optionen für die Organisationsstruktur, die im Stande ist, das Projekt zu tragen, zu finden. Diese Expertisen müssen die Freigabe von Erstinvestitionen

ermöglichen – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Investitionen erst dann einen Ertrag abwerfen werden, wenn die Immobilien aufgewertet und verwirklicht worden sind.

### Phase 1

In der Phase «Ideenwettbewerb» werden globale Gestaltungsvorschläge unterbreitet werden können, die als Grundlage für die Ausgestaltung dienen werden. Gestützt auf die von der COFIL validierte allgemeine Ausrichtung sollte der Ideenwettbewerb namentlich folgende Themen behandeln:

- > Ausarbeitung der Programme/Pflichtenhefte (Nutzungen/Typologien/Erschliessung, Infrastrukturen und öffentliche Räume) mit Blick auf die Organisation der Parallelstudien;
- > Definition der städtebaulichen Konzepte und raumplanerischen Eckwerte für den gesamten Perimeter einschliesslich Verwaltung der Ausführung in Etappen;
- > Hierarchisierung und Modalitäten für die Umsetzung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung;
- > Präsentation der Mobilitätsszenarien und Interferenzen mit den bestehenden Netzen.

Die technischen Studien zu den Kunstbauten können gleichzeitig mit der Durchführung des Wettbewerbs durchgeführt

werden. Parallel dazu sind spezifische Studien über die landschaftliche Integration des Strassenprojekts, das durch die Agglomeration führt, und die Gestaltung von partizipativen Prozessen, Förderungs- und Entwicklungsprozessen sowie spezifische Analysen, um die verschiedenen Verfahrensetappen zu validieren (Experten-Workshops, Seminare und Kolloquien), notwendig, um das Projekt in einem erweiterten Umfeld zu verankern.

## Phase 2

Wenn die juristischen und finanziellen Steuerungsstrukturen stehen, kann die Phase 2 lanciert werden. In dieser Phase wird es darum gehen, das eigentliche Projekt für die Autobahnüberdeckung auszuarbeiten und die Parallelstudien, welche die architektonischen Umrisse der künftigen Quartiere gemäss den präzisierten Perimetern bestimmen werden, zu organisieren.

## Phase 3

Die Legalisierung der neuen Nutzungen soll über die Umsetzung eines adäquaten Raumplanungsinstruments erfolgen; das Verfahren dafür wird mit der Bereinigung des Ausführungsdossiers für die Kunstbaute durchgeführt werden können.

## Phase 4

Die Phase 4 besteht in der Verwirklichung der Autobahnüberdeckung und im Bau der ersten Wohn- und anderen Gebäude im neuen urbanen Zentrum.

## 5. Herausforderungen

Die Planung der Siedlungsentwicklung im Sektor Chamblieux-Bertigny erfordert die Schaffung von wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die wesentlichen Herausforderungen des Projekts für eine Autobahnüberdeckung und der Siedlungsentwicklung darstellen. Wie bei allen grossen städtebaulichen Projekten handelt es sich um erhebliche Herausforderungen. Inhaltlich umfasst die Siedlungsentwicklung aufgrund ihrer Tragweite und ihres Umfangs auch verschiedene gesellschaftliche, technische und ökologische Aspekte.

Aus Sicht der Raumplanung geht es darum, einen Teil der Stadt zu entwickeln und zu bebauen, der sich in einer periurbanen Zone befindet, die heute von der Autobahn zweigeteilt und geografisch nur unscharf definiert ist. Es handelt sich um ein Gebiet, das Gemeindegrenzen überschreitet und an besiedelte Perimeter mit höchst unterschiedlichen Eigenschaften angrenzt. Mit der Überdeckung der Autobahn, die eine Quelle von Immissionen ist und isolierend wirkt, kann ein weisser Fleck der Raumplanung sichtbar gemacht und zu grösserer Bedeutung verholfen werden und es können neue Möglichkeiten für interkommunale Verbindungen geschaffen werden.

Weil das städtebauliche Projekte mit einer Fläche von rund 60 ha auf dem Gebiet von vier Gemeinden ungewöhnlich gross ist, sind damit zahlreiche politische, soziale, ökonomische und ökologische Herausforderungen verbunden, die sich oft wechselseitig beeinflussen. Die Umsetzung des Projekts wird sich auf die am weitesten entwickelten Grundsätze und Richtlinien der Raumplanung stützen müssen, mit dem Ziel, eine städtebauliche Entwicklung zu realisieren, die als Referenz dienen kann.

Die weiter unten aufgeführten Vorgaben und Labels für den Bau und den Betrieb von nachhaltigen Quartieren werden als Referenzrahmen für die Vorbereitung der Programme und Pflichtenhefte dienen können. Dadurch können die Aspekte integriert werden, die in den Kapiteln 5.1 bis 5.4 aufgeführt sind.

- > 2000-Watt-Areal;
- > Label One Planet Living der Stiftung WWF;
- > Label LEED (Leadership in Energy & Environmental Design);
- > Instrument SméO, das durch den Kanton Waadt und die Stadt Lausanne entwickelt wurde;
- > Deutsches Gütesiegel Nachhaltiges Bauen (DGNB);
- > Publikationen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) zu den nachhaltigen Quartieren (z. B. «Nachhaltige Quartiere in Kürze»).

Darüber hinaus ist das Projekt eine Gelegenheit für zahlreiche Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu höchst aktuellen Themen, die namentlich die Freiburger Hochschulen und Universitäten sowie die regionalen und kantonalen Unternehmen, die in den Bereichen Planung, Raumplanung und Bau führend sind, werden mobilisieren können.

### 5.1. Politische Herausforderungen

Die Raumentwicklung ist vor allem eine politische Frage, weil deren Hauptausrichtungen in den demokratischen Verfahren auf den drei institutionellen Ebenen bestimmt werden.

Mit der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) wurde der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens zur Bekämpfung der Zersiedelung gestärkt. Auf dieser Grundlage wurde der neue kantonale Richtplan ausgearbeitet, der bis 2050 von einem Bevölkerungswachstum von 150 000 Einwohnerinnen und Einwohner ausgeht. Unabhängig davon, wann diese Hypothese, die auf dem «hohen» Szenario zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesamts für Statistik gründet, genau eintritt, muss der Sektor Chamblieux-Bertigny, der zum prioritären Entwicklungsschwerpunkt erklärt wurde, dem Kanton und den Gemeinden die Möglichkeit geben, die Herausforderung der demografischen Entwicklung anzugehen und hier in den nächsten 30 bis 40 Jahren schrittweise einen guten Teil dieses Wachstums aufzunehmen. Weil das Entwicklungsprojekt Chamblieux-Bertigny im Zentrum der Agglomeration Frei-



burg gelegen ist und über gute Verbindungen zu den bestehenden und künftigen Verkehrsnetzen verfügt, stellt es ganz offensichtlich eine Gelegenheit dar, um die Herausforderung anzunehmen, die darin besteht, das Bevölkerungswachstum und die damit verbundenen Bedürfnisse – namentlich in den Bereichen Wohnen, Arbeitsplätze und Mobilität – mit der Sicherstellung der Lebensqualität, die von den Freiburgerinnen und Freiburger verlangt wird, unter einen Hut zu bringen.

Die sechs politischen Einheiten, die geografisch betroffen sind (Freiburg, Agglomeration, Gemeinden Givisiez, Granges-Paccot, Freiburg und Villars-sur-Glâne), auf eine gemeinsame Vision zu verpflichten und die verschiedenen Eigenheiten und Interessen in Einklang zu bringen, stellt indes eindeutig die Hauptherausforderung dar, umso mehr, als es sich um ein Projekt handelt, das sich über einen grossen Zeitraum erstrecken wird und dessen Auswirkungen nur mittel- oder langfristig spürbar sein werden. Dies gilt auch für die nötigen Investitionen, in erster Linie für die Autobahnüberdeckung, deren finanziellen Folgen und Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bevölkerung nur nach und nach ersichtlich sein werden. In einem solchen Kontext ist eine ehrgeizige und konkrete politische Vision nötig für ein erfolgreiches Entwicklungsprojekt. Es braucht eine überzeugende städtebauliche Entwicklung rund um die Autobahnüberdeckung von Chamblieux–Bertigny.

Und schliesslich ist zu erwähnen, dass dieses Projekt in Verbindung mit dem Fusionsprojekt der Gemeinden Grossfreiburg betrachtet werden muss und dass es bei einer günstigen Entwicklung das Fusionsprojekt voranbringen wie auch verkörpern könnte.

## 5.2. Wirtschaftliche und finanzielle Herausforderungen

Aus ökonomischer Sicht kann festgehalten werden, dass der finanzielle Erfolg des Projekts (endogene Herausforderungen) von seiner wirtschaftlichen Ausstrahlung auf kantonaler oder supra-regionaler Ebene (exogene Herausforderungen) abhängt. Mit anderen Worten: Je besser das Programm die gesellschaftliche Entwicklung berücksichtigt, die Erwartungen der Bevölkerung erfüllt und den Bedürfnissen des Markts entspricht, desto besser wird das finanzielle Ergebnis des Projekts als Immobiliengeschäft sein.

Aus endogener Sicht lautet die erste ökonomische Hypothese, dass die Wertsteigerung des Bodens dank der Erhöhung der Nutzungsziffer für die betroffenen Grundstücke die Kosten für die Autobahnüberdeckung unabhängig von der Projektorganisation decken wird.

Aus exogener Sicht wird davon ausgegangen, dass eine gelungene Umsetzung dieses ehrgeizigen Besiedlungsprogramms und die Qualität der Verwirklichung die wirtschaftliche Entwicklung von Grossfreiburg ankurbeln sowie mit und neben

den Einwohnerinnen und Einwohnern der neuen Quartiere die Schaffung von Arbeitszonen und die Ansiedlung neuer Unternehmen in einem erweiterten Perimeter konzentrieren können, sodass dieser Sektor seine Rolle als vorrangiger kantonaler Entwicklungsschwerpunkt voll und ganz wahrnehmen kann. Angesichts des aussergewöhnlichen Ausmasses der Entwicklung und der Vielfältigkeit der Forschungsfelder, die es urbar zu machen gilt, kann mit dem Engagement der Fachhochschulen und Universitäten ein schweizweit vorbildliches Projekt realisiert werden.

Das Projekt wird in der Planungs- und Realisierungsphase wie auch später in der Nutzungs- und Betriebsphase Arbeitsplätze anziehen und schaffen. Mit einer intelligenten Planung der Erschliessung, der Schaffung von Räumen für die Einwohnerinnen und Einwohner, die hier arbeiten wollen (z. B. Schaffung von Coworking-Räumen), der Sicherstellung von Rahmenbedingungen für eine Mutualisierung gewisser Infrastrukturen und Dienste können innovative KMU überzeugt werden, sich hier niederzulassen.

Im Rahmen der Planungsphase werden multidisziplinäre Studien durchgeführt werden, die namentlich den Wandel des Wirtschaftsgefüchts und die Entwicklung der Arbeitsräume zum Gegenstand haben werden. Dadurch soll die Frage beantwortet werden, welche Arten von Tätigkeiten im Sektor Chamblieux–Bertigny gefördert werden sollen sowie welche Ausgestaltung des sekundären Sektors vorzusehen und in den kommenden Jahren umzusetzen ist.

## 5.3. Gesellschaftliche Herausforderungen

Geht man davon aus, dass es zweckmässig ist, einen Teil der kantonalen Bevölkerungsentwicklung im Sektor Chamblieux–Bertigny zu konzentrieren, müssen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen bei der Projektentwicklung vorweggenommen werden, weil das Projekt, wenn die Autobahnüberdeckung verwirklicht wird, erst in gut zehn Jahren Gestalt annehmen wird. Das heisst, die Planungs- und Verwirklichungsfristen müssen mit dem Rhythmus der technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Einklang gebracht werden. Das Siedlungsprojekt ist somit auch ein Gesellschaftsprojekt, auch weil sein Entwicklungspotenzial bedeutend ist und es zentral gelegen ist.

Die neusten städtebaulichen Entwicklungen verschiedener europäischer Städte, bei denen dieselben Ziele der Verdichtung verfolgt werden, stehen im Zeichen einer neuen Siedlungsgestaltung, bei der die Bürgerinnen und Bürger bereits in die Planung einbezogen werden<sup>1</sup>. So ist heute von der «integrativen Stadt» die Rede, die bereits bei ihrer Auslegung die grösstmögliche Integration ermöglicht und so zu einer hohen Lebensqualität für alle Generationen beiträgt. Diese Entwick-

<sup>1</sup> Siehe auch Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Information und Mitwirkung).

lungsmodelle, welche die Eigenverantwortung und Befähigung der Einwohnerinnen und Einwohner als Fundament haben, fördern die Zustimmung zu den Projekten wie auch die Wohlfahrt und den sozialen Zusammenhalt. Sie tragen zudem dem Willen nach einer Änderung bei der Produktion (vermehrt lokal produzieren) und dem Verbrauch (besser verteilen) Rechnung und finden im Rahmen eines solidarischen Engagements in neuen Räumen des Teilens statt.

Die Durchmischung – ein Thema, das bei diesen neuen Entwicklungen immer wieder aufkommt und sowohl die Nutzung als auch die Einwohnerinnen und Einwohner bzw. Benutzerinnen und Benutzer betrifft – wird entsprechend als Leitgedanke bei der Ausarbeitung des Planungsprogramms dienen können. Bei diesem dürften somit die Wohnungen den grösseren Anteil am Gesamtvolumen ausmachen als die kommerziellen Tätigkeiten und die öffentlichen Einrichtungen. Mit angepassten Rahmenbedingungen könnten die Überlegungen auf den Bau von Wohnungen durch gemeinnützige Bauherren (namentlich Wohnbaugenossenschaften und -stiftungen) sowie auf hochwertige Angebote für Wohnungen mit bezahlbaren Mieten ausgeweitet werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf Nachbarschaftsdienste und andere Nutzungen, die den sozialen Zusammenhalt stärken, gelegt werden.

#### 5.4. Technische und ökologische Herausforderungen

Auch wenn das Projekt aufgrund seiner Lage im Herzen der Agglomeration den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung (Siedlungsverdichtung) entspricht, ist ein Besiedlungsprogramm für Tausende Einwohner und Arbeitsplätze zwangsläufig mit bedeutenden ökologischen Auswirkungen verbunden. In diesem Zusammenhang muss zwischen der Bau- und der Betriebsphase unterschieden werden.

Bei einem derart umfangreichen Projekt kann jetzt schon davon ausgegangen werden, dass es etappenweise, über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte verwirklicht werden wird. Auch werden die Anwohnerinnen und Anwohner sowie die Bevölkerung in der Umgebung des Projektperimeters Immissionen und Unannehmlichkeiten ausgesetzt sein (Zufahrten zur Baustelle). Diese Problematik wird in den vom einschlägigen Recht verlangten Umweltverträglichkeitsprüfungen und -berichten (UVP und UVB), in den Normen und Reglementen zum Baustellenmanagement, aber auch in den Pflichtenheften für die Wettbewerbe und die Studienaufträge behandelt werden müssen, mit dem Ziel, Vorschläge für ein optimales Umweltmanagement der Baustellen und einen optimalen Zeitplan für die Verwirklichungen auszuarbeiten.

Das Projekt muss aus Sicht des ökologischen Engagements und des Umweltschutzes vorbildlich sein, eine dauerhafte Aufwertung der Entwicklungszone sicherstellen und den Einwohnerinnen und Einwohnern die bestmögliche Lebensqualität bieten. Um die Kriterien für eine «nachhaltige Stadt»

zu erfüllen, werden unbedingt innovative und leistungsfähige Lösungen in folgenden Bereichen<sup>1</sup> ausgearbeitet werden müssen: Wirtschaft und Teilen (urbane Landwirtschaft/Nachbarschaftsdienste), Versorgung und Verbrauch (Nahrungsmittel/Energie), nachhaltige Mobilität (öffentlicher Verkehr/Velo- und Fussgängerverbindungen), Abwasser-, Abfall- und Materialbewirtschaftung (Schadstoffausstoss/Recycling). Die Klimabelastung der Bauten auf lokaler und globaler Ebene (Regulierung der Temperatur/CO<sub>2</sub>-Bilanz) wird ebenfalls einer Beurteilung unterzogen werden müssen.

## 6. Verwirklichte Studien und Erkenntnisse

Ein grosser Teil der zahlreichen Studien, die seit den 2000er-Jahren zum Sektor Chamblieux–Bertigny–Moncor durchgeführt wurden, hatten den Verkehr und die Verkehrsinfrastrukturen zum Gegenstand.

Bereits zwischen 2004 und 2006 gab es verschiedene Verkehrsstudien in Verbindung mit einem möglichen Ausbau der Kreuzung Belle-Croix im Rahmen des Projekts «Gottéron-Village», doch blieben diese ohne Folge, weil das Projekt 2007 aufgegeben wurde.

2010 beauftragten die Gemeinden Freiburg, Villars-sur-Glâne und Givisiez ein spezialisiertes Büro damit, die Funktionsweise des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum mit Blick auf die städtebaulichen Entwicklungen in der Umgebung zu analysieren. Diese Analyse<sup>2</sup> schlug einen Ausbau des Autobahnanschlusses vor und unterbreitete dafür verschiedene Varianten.

In der Folge wurde eine Projektorganisation eingerichtet. Die Studien wurden vom ASTRA fortgeführt, das zwischen 2012 und 2015 mehrere Aufträge an spezialisierte Büros (Ausbau, Verkehr, Tiefbau usw.) vergab, um ein Projekt für den Ausbau des Autobahnanschlusses auszuarbeiten und die Koordination zwischen den verschiedenen Planungsebenen sicherzustellen. In seinem Städtebaubericht machte das Büro Archam et partenaires SA<sup>3</sup> auf verschiedene offene Punkte aufmerksam, wie etwa die öffentliche Verkehrserschliessung, den Standort und die Kapazität der P-R-Anlage oder den Anteil des MIV, die in den Berechnungen Eingang fanden.

All diese Studien führten zur Ausarbeitung der Projekte (in Planung oder in einem Verfahren) für den Ausbau des Autobahnanschlusses und der Kreuzung Belle-Croix sowie den Bau einer neuen Zufahrtsstrasse zum HFR.

Für die Entwicklung des Sektors Chandolan-Corberayes gab die Gemeinde Givisiez eine städtebauliche Studie beim

<sup>1</sup> Nicht abschliessende Liste.

<sup>2</sup> Technischer Bericht, Version 2 – 28.2.2011, Perimeter Bertigny-West, Verkehrsstudie, sd ingénierie Fribourg SA.

<sup>3</sup> «Réaménagement de la jonction Fribourg-Sud/Centre et accessibilité aux zones de développement», 17. Februar 2014, revidiert am 18. März 2014.



Büro Team+ in Auftrag<sup>1</sup>. Auf dieser Grundlage organisierte die Gemeinde 2012 einen Studienauftrag, der es erlaubte, das Potenzial des Standorts zu beurteilen und die Raumplanungsgrundsätze der Zone im Rahmen der Totalrevision des OP zu definieren.

Das Projekt für die Autobahnüberdeckung im Sektor Chamblieux seinerseits ist seit über zehn Jahren Gegenstand von Gesprächen. Mehrere Interventionen und Anfragen aus dem Grossen Rat sowie spezifische Studien, die zwischen 2012 und 2013 nach mehreren Sitzungen durchgeführt wurden, führten schliesslich zur Annahme durch den Grossen Rat des Auftrags 2014-GC-145, mit dem der Staatsrat aufgefordert wurde, das Projekt für die Autobahnüberdeckung wieder aufzunehmen. Eine Arbeitsgruppe, in der Grossräte und Unternehmer, die am Anfang des Auftrags standen, vertreten waren, verfasste einen Zweckmässigkeitsbericht<sup>2</sup>.

Des Weiteren können folgende spezifische Studien, die vom Staat oder der Agglomeration bestellt wurden, erwähnt werden:

- > technischer Bericht «Couverture autoroute N12, Secteur Chamblieux–Bertigny, Galerie couverte de Chamblieux», IUB Engineering, 19. September 2017;
- > «Approche financière périmètre Sud», Deschenaux/Bottinelli, Exekutivbüro des Steuerungsausschusses Chamblieux–Bertigny, 12. März 2018;
- > Bericht 2018-DAEC-72 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Urbane Luftseilbahn, um den Bahnhof Freiburg über das HFR mit dem Autobahnanschluss in Villars-sur-Glâne zu verbinden, 1. Mai 2018;
- > «Etude d'économie territoriale sur les zones d'activités d'AggloFribourg», Schlussbericht, wüestpartner, 7. Mai 2018.

In diesem Zusammenhang müssen auch die Überlegungen erwähnt werden, die das HFR zu seinen bestehenden Infrastrukturen anstellt und die unabhängig von den letztlich gewählten Lösungen einen Einfluss auf den Perimeter haben können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die umfangreichen Analyseergebnisse folgende grundsätzliche Aspekte ans Licht gebracht haben:

1. Der Sektor Chamblieux–Bertigny–Corberayes–Chandolan hat ein herausragendes Raumplanungs- und Aufwertungspotenzial.
2. Der Mehrwert, der mit der Einzonung der Grundstücke generiert wird, ermöglicht es, die Kosten für die Verwirklichung der Autobahnüberdeckung zu decken,

sofern die mittlere Siedlungsdichte mindestens die Ausnützungsziffer 1,5 bis 2,0 (je nach Landwert) erreicht.

3. Das Thema Verkehr (MIV und ÖV) und die multimodale Mobilität im Allgemeinen werden unter Berücksichtigung der gesamten Zone, die von den künftigen Entwicklungen betroffen ist, nachgeführt werden müssen.
4. Aufgrund seiner räumlichen und zeitlichen Ausdehnung stellt das Projekt sehr hohe Anforderungen an die Koordination, sowohl in Bezug auf die Verfahren als auch auf die territorialen, politischen und institutionellen (z. B. HFR) Einheiten, die für das Gelingen des Projekts zusammengebracht werden müssen.

## 7. Vorgesehene Studien

### A) Siedlungsentwicklung

#### a.1 Wiederkehrende Studien/Kommunikation

Die wiederkehrenden Studien umfassen die Organisation der partizipativen Ansätze sowie die Förderung und Inwertsetzung des Projekts. Hierfür ist ein jährlicher Betrag von 200 000 Franken über vier Jahre vorgesehen, was ein Total von 800 000 Franken ergibt.

#### a.2 Prospektive Untersuchung/Ideenwettbewerb

Mit einem Ideenwettbewerb sollen die genaue Länge des gedeckten Einschnitts und der Entwicklungsperimeter ermittelt sowie Vorschläge namentlich für die Stadtplanung, den Landschaftsbau und die Architektur entwickelt werden. Es ist vorgesehen, einen interdisziplinären, internationalen Wettbewerb durchzuführen, in Übereinstimmung mit der SIA-Norm 142 oder 143, den Weisungen der SIA-Kommission für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe sowie den Empfehlungen der KBOB zur Honorierung von Architekten und Ingenieuren. Die Gesamtkosten der Verfahren in diesem Zusammenhang werden auf 1 250 000 Franken geschätzt.

#### a.3 Spezifische Analysen

Mit den spezifischen Analysen werden alle Verfahrenstappen (Experten-Workshops, Seminare und Kolloquien) validiert werden können. Sie entsprechen der SIA-Phasen 1 (Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien) und 2 (Definition des Vorhabens, Machbarkeitsstudie, Definition der Ziele) und sind für die Jahre 2019 und 2020 vorgesehen. Ein Kolloquium soll das Verfahren validieren und zur Ausstrahlung auf supraregionaler Ebene beitragen. Hierfür ist ein Betrag von fünfmal 150 000 Franken pro Halbjahr vorgesehen, was ein Total von 750 000 Franken ergibt.

#### a.4 Rechtsgutachten und Expertisen

Die Rechtsgutachten und Expertisen sind wesentlich für die Errichtung der finanziellen und juristischen Strukturen, die nötig sind, damit die Partner beim Projekt mitwirken und das Projekt auf einer soliden und transparenten Grundlage ent-

<sup>1</sup> «Secteur de Corberayes – La Chassotte – Fin de Chandolan», Juli 2008.

<sup>2</sup> «Couverture de l'A12 Chamblieux–Bertigny», Januar 2016.

wickeln können. Sie werden es zudem erlauben, die Themen Immobilienmarkt, nachhaltige Entwicklung, Mobilität und Energie abzuhandeln und technische Studien zu präzisen Fragen wie Geologie und Archäologie durchzuführen. Hierfür ist ein jährlicher Betrag von 175 000 Franken über vier Jahre vorgesehen, was ein Total von 700 000 Franken ergibt.

## B) Bauwerke

### b.1 Landschaftsstudien

Es müssen Landschaftsstudien zu allen Strassenausbauprojekten entlang der Autobahn in der Agglomeration durchgeführt werden. Die geschätzten Gesamtkosten der dafür nötigen Verfahren betragen gemäss SIA-Norm 143 und Weisungen der SIA-Kommission für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe 750 000 Franken.

### b.2 Technische Studien zur Autobahnüberdeckung

Die technischen Studien haben die Leistungen bis zur SIA-Teilphase 41 (Ausschreibung, Offertvergleich Vergabeantrag) zum Gegenstand. Gestützt auf die SIA-Norm 103 können die Kosten der Studien auf 4 000 000 Franken geschätzt werden.

## 8. Gegenstand des Dekrets

### 8.1. Beteiligung des Staats Freiburg an der Finanzierung der Studien in Form eines Vorschusses

Die nachfolgenden Erwägungen gehen von einem im Grundsatz positiven Eintreten aus. Weiter bleibt die Validierung durch die Entscheidungsinstanzen der betroffenen institutionellen Partner (Gemeinden, Burgergemeinde, TPF) vorbehalten.

Der Staat Freiburg will seine Verantwortung wahrnehmen, indem er das Autobahnüberdeckungs- und Siedlungsentwicklungsprojekt steuert und gemeinsam mit den Partnern voranbringt. Das gewählte Finanzierungsmodell besteht darin, dass der Staat die Hälfte der nötigen Beträge für die Studien vorschiesst und diese Beträge bei der Verwirklichung der Autobahnüberdeckung bzw. der Aufwertung seiner Grundstücke wieder einnimmt. Dieses Modell wird sinngemäss für alle Partner, die einen Vorschuss an die Studien leisten sollen, angewendet. Damit soll die nötige Dynamik für ein breitangelegtes Vorgehen geschaffen werden.

Im Detail bedeutet dies, dass die öffentlichen und institutionellen Partner, zu denen auch der Staat Freiburg gehört, die bereit sind, das Risiko für die Studienvorschüsse zu tragen, diese Beträge zurückerhalten werden, wenn das Projekt verwirklicht wird und die Grundstücke in ihrem Eigentum an Wert gewinnen. So sieht das Dekret einen Mechanismus für die Erstattung der Vorschüsse vor.

Sollte das Projekt hingegen nicht verwirklicht werden, so werden der Staat Freiburg und die Partner die für die Studien vorgeschossenen Beträge abschreiben müssen, weil die Grundstücke an und auf der Überdeckung mangels Autobahnüberdeckung, Nutzungsänderung und Einzonung keine Aufwertung erfahren werden.

Im Sinne einer Starthilfe ist der Staat Freiburg somit bereit, sich unter den folgenden Bedingungen zu 50% an den Gesamtkosten für die Studien zu beteiligen:

- > Der verbleibende Finanzierungsbetrag wird von den vier betroffenen Gemeinden, der Burgergemeinde der Stadt Freiburg und den TPF getragen.
- > Sofern das Projekt Wirklichkeit wird, erhält der Staat Freiburg die für die Studien vorgeschossenen Beträge über den Mechanismus der Grundstückaufwertung zurück.

Der mit dem Dekretsentwurf beantragte Kredit beträgt somit 4 125 000 Franken, was der Hälfte der Gesamtkosten der Studien (8 250 000 Franken) entspricht.

Bei den nachfolgenden Phasen wird der Staat entscheiden müssen, ob er bereit ist, die späteren Kosten im Verhältnis zu den Grundstücken in seinem Eigentum (rund 12%) zu übernehmen. Konkret werden Verteilschlüssel zur Anwendung gelangen, die den Perimetern und den gewählten Optionen für die Entwicklung Rechnung tragen.

### 8.2. Verteilschlüssel und Ausgaben

Auf der Grundlage des für die Studien vorgesehenen Zahlungsrahmens wird vorgeschlagen, dass der Staat 50% übernimmt und dass die anderen Gemeinwesen und öffentlichen Institutionen die übrigen 50% übernehmen, wobei deren Teil gestützt auf ihren jeweiligen Grundbesitzanteil berechnet wird.

Die nachfolgenden Tabellen geben einerseits einen Überblick über die Beträge, die von diesem Verteilschlüssel resultieren, und andererseits über die Aufteilung der Ausgaben auf die Jahre 2019 bis 2024.

Total je Partner (gerundet)	%	Fr.
Staat	0,5	4 125 000
Freiburg	0,0296970	245 000
Givisiez	0,1321212	1 090 000
Granges-Paccot	0,0284848	235 000
Villars-sur-Glâne	0,0121212	100 000
Burgergemeinde	0,2727273	2 250 000
TPF	0,0248485	205 000
		<b>8 250 000</b>

Weil die Gemeinde Villars-sur-Glâne im betroffenen Perimeter kein Grundstück besitzt, wird eine pauschale Beteiligung von 100 000 Franken vorgeschlagen.

Gestützt auf eine erste Planung ist folgende zeitliche Staffelung der Ausgaben denkbar:

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Staat	1 400 000	1 700 000	762 500	200 000	50 000	12 500	<b>4 125 000</b>
Freiburg	83 152	100 970	45 288	11 879	2 970	742	<b>245 000</b>
Givisiez	369 939	449 212	201 485	52 848	13 212	3 303	<b>1 090 000</b>
Granges-Paccot	79 758	96 848	43 439	11 394	2 848	712	<b>235 000</b>
Villars-sur-Glâne	33 939	41 212	18 485	4 848	1 212	303	<b>100 000</b>
Burgergemeinde	763 636	927 273	415 909	109 091	27 273	6 818	<b>2 250 000</b>
TPF	69 576	84 485	37 894	9 939	2 485	621	<b>205 000</b>
	<b>2 800 000</b>	<b>3 400 000</b>	<b>1 525 000</b>	<b>400 000</b>	<b>100 000</b>	<b>25 000</b>	<b>8 250 000</b>

## 9. Zeitplan

Die neuen Zweckbestimmungen sollen bis 2024/2025 rechtskräftig sein. Die nachfolgend aufgeführten Etappen bilden die Meilensteine des Verfahrens.

Vorfinanzierung durch die öffentliche Hand

- > Studien zur Bestimmung der Länge und Position der Überdeckung sowie des Entwicklungsperrimeters (Ideenwettbewerb, technische Studien, Landschaftsstudien), Ausarbeitung eines Programms/Pflichtenhefts, Ausarbeitung einer Vision;
- > Rechtsgutachten und -expertisen zur juristischen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts (Governance);
- > wiederkehrende Studien für das Bewerben des Projekts und dessen regionale Verankerung;
- > spezifische Analysen für die Validierung der Verfahrensetappen (Experten-Workshops, Seminare und Kolloquien).

Finanzierung durch die Eigentümerinnen und Eigentümer

- > Gestützt auf die Ergebnisse des ersten Wettbewerbs Beginn des Verfahrens oder der Parallelstudien;
- > Gleichzeitig Vorprojekt dann öffentliche Auflage des Projekts für die Autobahnüberdeckung;
- > Beginn und Durchführung des adäquaten Verfahrens und Verwirklichung der Autobahnüberdeckung über eine geschätzte Dauer von rund 24 Monaten;
- > Ausarbeitung der ersten Detailbebauungspläne (DBP) ab 2024/2025 gemäss Etappen des Planungsprogramms.

## 10. Kompass21

### 10.1. Autobahnüberdeckung

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Überdeckung der Autobahn eine bedeutende Gelegenheit für den Kanton, da sie die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglicht, den Wert der angrenzenden Grundstücke erhöht und die Umsetzung von Innovationen ermöglicht – etwa mit der Nutzung des Build-

Information Modeling (BIM) beim Staat Freiburg, was den lokalen Unternehmen und KMUs zugutekommen wird. Mit der Überdeckung können zusätzliche Grundstücke für wirtschaftliche Tätigkeiten bereitgestellt werden; zudem wird die Attraktivität der bereits vorhandenen Unternehmen dank eines besseren Arbeitsumfeldes für die Mitarbeitenden erhöht. Indem es die Anwohnerinnen und Anwohner vor Lärmimmissionen schützt und eine Verdichtung des im Herzen des Kantonszentrums gelegenen Sektors ermöglicht, entspricht das Projekt in jeder Hinsicht den aktuellen Bedürfnissen. Die Analyse ergab zudem, dass das Schnüren eines Finanzierungspakets, das von allen Partnern akzeptiert wird und massgeblich für das Gelingen des Projekts ist, Zeit in Anspruch nehmen wird, weil die komplexe Koordination zwischen den institutionellen Ebenen, die unterschiedlichen Interessen der Partner und die allfälligen Referenden gegen die Finanzierung die Unsicherheit erhöhen.

Aus Sicht der Umwelt ist die Beurteilung des Projekts höchst uneinheitlich: In den Bereichen Artenvielfalt, Mobilität, Raum, Boden-, Wasser-, Aussen- und Innenluftqualität ist das Ergebnis positiv bis sehr positiv. Indem die Überdeckung ein Gebiet, das derzeit durch die Autobahn zweigeteilt ist, wieder vereint, hat sie ein grosses Potenzial für die Förderung der Biodiversität, weil sich beispielsweise Kleintiere in einem grösseren Gebiet bewegen können. Der Bewertungsausschuss hebt hervor, dass die Autobahnüberdeckung das Tiefbauprojekt mit dem grössten Verdichtungspotenzial ist und gleichzeitig über neue Verbindungen und Achsen des Langsam- und des öffentlichen Verkehrs eine breite Palette an neuen Mobilitätslösungen bietet. Der Lärmschutz und die Verbesserung der Luft gehören zu den bedeutenden positiven Punkten des Projekts. In Sachen Energie, Materialverbrauch, Recycling, Klimawandel und Risiken fällt die Bewertung hingegen neutral bis negativ aus. Zum einen wird das Bauwerk Energie für die Beleuchtung und Belüftung verbrauchen. Auch wird der Bau der Überdeckung mit einer grossen Abfallmenge und einem grossen Materialverbrauch einhergehen. Und schliesslich wird die Baustelle viel CO<sub>2</sub> ausstossen, auch wenn die Überdeckung mittelfristig den Lang-

samverkehr fördern und damit zu einer Beschränkung der Emissionen führen dürfte.

In der Zieldimension Gesellschaft profitieren insbesondere die Lebensqualität und der öffentliche Raum vom Projekt. In der Evaluation werden namentlich das Potenzial für eine städtische Aufwertung und die Wiederaneignung des öffentlichen Raums hervorgehoben. Mit Landschaftsstudien werden die Portale und die Integration des Bauwerks in die Landschaft verfeinert werden können. Während der Bauarbeiten werden zwar flankierende Massnahmen zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner nötig sein. Doch herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Überdeckung mittelfristig positiv auf die Gesundheit auswirken wird (Verringerung von Lärm und Verschmutzung, Aufwertung der Landschaft und Verbesserung der Lebensqualität). In den Bereichen Governance, Politik und Vereinsleben werden einige Hürden überwunden werden müssen. Die Annehmbarkeit des Projekts scheint gut zu sein und die gewählte Organisation will die Teilnahme und Akzeptanz fördern, nicht nur die der Anrainerinnen und Anrainer, sondern die der ganzen Kantonsbevölkerung. Die Evaluation hebt aber auch die Risiken hervor, die einem Projekt eigen sind, das mehrere Gemeinden betrifft, dessen Finanzierung noch nicht gesichert ist und für das eine Koordination von verschiedenen Verfahren sichergestellt werden muss.

Die Bewertung zeigt mehrere Verbesserungsmöglichkeiten auf:

- > Filterung der Partikel über ein geräuscharmes und energiesparendes Belüftungssystem;
- > Minimierung der Lärmemissionen bei den Portalen der Überdeckung, die für die Anwohnerinnen und Anwohner störend sind (der Strassenlärm widerhallt von den Mauern und der Decke der Überdeckung, was zu einem deutlich höheren Lärmpegel führt);
- > Einsatz von vor Ort hergestellten, wiederverwertetem Material, soweit die juristischen und technischen Normen dies erlauben;
- > Deckung der Energiebedarfs der Kunstbaute über erneuerbare Energien oder Selbstversorgung;
- > Sicherstellen einer günstigen Dynamik bei der Zusammenarbeit der betroffenen Gemeinden, namentlich vor dem Hintergrund des Zusammenschlusses der Gemeinden Grossfreiburgs.

## 10.2. Siedlungsentwicklung

Das Siedlungsentwicklungsprojekt befindet sich in der Phase der Planungsorganisation. Entsprechend hat der Bewertungsausschuss die Vision für die Siedlungsentwicklung mit der heutigen Situation verglichen. Dabei wurden die Auswirkungen des Projekts auf das ganze Kantonszentrums berücksichtigt, nicht nur die auf den Sektor, der direkt von der Entwicklung von Chamblieux-Bertigny betroffen ist.

Aus Sicht der Wirtschaft weist das Projekt günstige bis sehr günstige Merkmale in den Bereichen Schaffung von Wohlstand, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie Bedarfsgerechtigkeit auf. Die urbane Entwicklung kann ein echter Motor für die Schaffung und Verteilung von Wohlstand sein – auch auf lange Sicht. Das Projekt will zusammen mit blueFACTORY ein Modell und Vorläufer für durchmischte Quartiere sein, die Wohnen und Arbeit vereinen und das Wirtschaftsgefüge in ein städtisches Umfeld integrieren, weil es im Kanton noch kein solches Quartier gibt. Die Nähe der Fachhochschulen, welche die Themen der Besiedlungsentwicklung behandeln, und der politische Wille, die Bildungsinstitute auf Freiburger Boden zu stärken, werden die Chance eröffnen, die Praxisbezogenheit der Forschung und Entwicklung zu verbessern. Es ist dies eine Gelegenheit, die Innovationen, insbesondere im Bau, in die Realwirtschaft zu überführen. Die Entwicklung der Besiedlung in diesem Sektor steht in völliger Übereinstimmung mit den politischen Instrumenten (kantonalen Richtplan, RPG, RPBG, Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode) und erfüllt die identifizierten Bedürfnisse betreffend demografische Entwicklung und Verdichtung. Auf der negativen Seite ist die Finanzierung zu nennen, die zu den Schwierigkeiten dieses Projekts gehört. Der Bewertungsausschuss ist der Meinung, dass die Governance den betroffenen öffentlichen Politiken (Wohnungspolitik, Sozialpolitik usw.) besser Rechnung tragen sollte und dass der partizipative Ansatz im Vergleich zum aktuellen Organigramm an Sichtbarkeit gewinnen sollte.

Aus Sicht der Umwelt schneidet das Projekt in den verschiedenen Aspekten recht unterschiedlich ab. Während die Beurteilung für die Biodiversität, den Energieverbrauch und die Energieproduktion, die Mobilität und den Materialverbrauch günstig bis sehr günstig ausfällt, ist die Bilanz in Sachen Boden-, Wasser- und Luftqualität sowie Klimawandel uneinheitlich. Unter den positiven Aspekten weisen die Mobilität und Raumplanung das grösste Potenzial auf. Auch wenn die Zufahrtsstrasse zum HFR wahrscheinlich einen grossen Teil des Sektors zweiteilen und so einer idealen Entwicklung Grenzen setzen wird und es noch zu früh ist, um die Kriterien einer exemplarischen Mobilität für das betroffene Areal festzulegen, ist es unbestritten, dass es unzählige Möglichkeiten für den Langsamverkehr und die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr gibt. Es sind auch Überlegungen für eine Beschränkung des motorisierten Individualverkehrs im Sektor denkbar. Im Moment ist alles offen. Aus Sicht des Beurteilungsausschusses könnten auch die benachbarten Arbeitszonen ihre Mobilitätskonzepte überdenken, indem sie bei der Verwaltung der Mobilität der Angestellten (im Rahmen von gesamtheitlichen Überlegungen über die Einführung von Kreislaufgrundsätzen, wie dies bei Ökoparks der Fall ist) zusammenarbeiten; ein positiver Nebeneffekt ist eine höhere Attraktivität dieser Zonen. Der Ersatz der aktuellen Monokulturen durch Grünflächen am



Boden, Fassaden und Dächern könnte die Biodiversität und die Lebensqualität verbessern. Beim jetzigen Stand des aktuellen Projekts ist ein Quartier denkbar, das mehr Energie produziert als es verbraucht, sofern die erwarteten Leistungen über Labels, die als Referenz dienen können, vorgängig eindeutig definiert werden. Die Baustellen, die zahlreich sein und lange dauern werden, da sich die Entwicklung über gut zwanzig Jahre erstrecken wird, könnten jedoch die Boden-, Wasser- und Luftqualität gefährden. Wohl ist es schwierig, die direkten negativen Auswirkungen von Bauarbeiten zu mindern, doch muss die Siedlungsentwicklung dazu dienen, das Wasser auf innovative Weise zu verwalten. Hinsichtlich des Bodens kann festgehalten werden, dass das Projekt nur schon deshalb eine positive Note erhält, weil es als Verdichtungsprojekt die Zersiedlung in peripheren Zonen, die kaum durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind und eine grosse Distanz zu den öffentlichen Einrichtungen aufweisen, verhindert. Ganz allgemein gilt, dass die kurzfristigen Ziele der Wirtschaftlichkeit der künftigen Investoren im Gegensatz zu den ehrgeizigen ökologischen Zielen stehen könnten, weil letztere in gewissen Fällen Investitionen erfordern, die sich nur langfristig rechnen.

Die Bewertung der Zieldimension Gesellschaft ist insgesamt positiv, zeigt aber auch, dass das Potenzial enorm ist. Der Bewertungsausschuss legt grosses Gewicht auf den sozialen Zusammenhalt, der über eine adäquate Typologie der Wohnungen, die für alle Generationen und für Personen mit Behinderungen zugänglich sind, aber auch auf einer Metaebene, indem die Anwohnerinnen und Anwohner und auch die übrigen Freiburgerinnen und Freiburger ihre Visionen der Entwicklung zum Beispiel bei Volksabstimmungen kundtun, erreicht werden kann. Mit anderen Worten, das Bild und die Vision der zukünftigen Stadt werden zur Debatte stehen. Weiter wird die Aufmerksamkeit auf die Sicherheitsaspekte gerichtet werden müssen, etwa durch die Berücksichtigung der Geschlechterfrage bei der Planung des öffentlichen Raums und der Infrastrukturen. Die partizipative Herangehensweise ist aus Sicht des Beurteilungsausschusses einer der Eckpfeiler für die Behandlung der gesellschaftlichen Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Auch wenn der Kanton zusammen mit den öffentlichen Partnern den allgemeinen Ablauf bestimmt, sollte es möglich sein, die Kosten, Risiken und Vorteile mit gemischten Ansätzen für die Perimeter, die Gegenstand von öffentlich-privaten Partnerschaften sein können, zu vergemeinschaften. Auf der Seite der Risiken wird den Finanzierungsstrukturen und deren langfristigen Folgen eine ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen; dies gilt sowohl für die Folgen für die Finanzen als auch für Nebeneffekte in verwandten Bereichen wie die Art der Bereitstellung der Grundstücke (Verkauf/selbständiges und dauerndes Rechts), die öffentlichen Beschaffungen (wirtschaftliche Interessen von Kanton und Gemeinden) oder die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Partnern in den verschiedenen Entwicklungsphasen des Pro-

jekts. Andererseits bietet die Tatsache, dass die öffentlichen Hand den Lead hat, die Möglichkeit, gemeinschaftliche Einrichtungen und Infrastrukturen für ein ganzes Einzugsgebiet zu verwirklichen. Mit einem systematischen Ansatz für das öffentliche Verkehrsangebot und die Infrastruktur für eine nachhaltige Mobilität können die Auswirkungen des zusätzlich erzeugten motorisierten Individualverkehrs auf ein Minimum reduziert werden. Die Frage der Governance wurde mit ein paar Vorbehalten positiv beurteilt. Es ist nicht einfach, die Bevölkerung für Projekte, die eine Siedlungsentwicklung nach innen zum Ziel haben, zu gewinnen. Kommt hinzu, dass im Falle einer Volksabstimmung nicht nur die Anrainer und Anrainerinnen des Projekts, sondern alle Freiburgerinnen und Freiburger überzeugt werden müssen. Der Beurteilungsausschuss setzt deshalb auf wohl durchdachte Kommunikations- und partizipative Massnahmen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Analyse gewisse Punkte ans Licht gebracht hat, die einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen:

- > Die Finanzierung des Projekts ist eine grosse Herausforderung.
- > Die partizipativen Ansätze müssen besonders gepflegt werden.
- > Die Übereinstimmung mit den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung und die Definition von präzisen Zielen müssen regelmässig einer Neubewertung unterzogen werden.

Dessen ungeachtet hat das Projekt ein grosses Potenzial für eine Verdichtung des Kantonszentrums, die aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung vorbildlich ist. Die Stärken des Projekts liegen in der Natur des Projekts, das die nachhaltige Entwicklung in allen drei Zieldimensionen stärkt und mit der Raumordnungspolitik in Einklang steht.

## 11. Schlussfolgerung

Seit 1971 wird die Agglomeration Freiburg durch die N12 zweigeteilt. Im Gegensatz zu einer Lösung mit Lärmschutzwänden erlaubt eine Überdeckung der Autobahn die Zusammenführung dieser beiden Teilgebiete. Die Überdeckung ist eine strategische Herausforderung für die Entwicklung des Kantonszentrums und darüber hinaus für den gesamten Kanton. Sie erlaubt eine Siedlungsentwicklung nach innen, was ganz im Sinne des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) ist. Neben dem Verdichtungspotenzial kann mit ihr ein grosser Teil dieses Gebiets aufgewertet und das Leben der Anwohnerinnen und Anwohner signifikant verbessert werden – gleichzeitig zur Schaffung von neuen Wohnungen und Arbeitsplätzen. Die Aufwertung des Sektors wird eine einzigartige Gelegenheit bieten, den Wert der betroffenen Grundstücke zu steigern, wodurch die Überdeckung und ein Teil der Einrichtungen und Infrastrukturen, die für die

Aufnahme von Tausenden von neuen Einwohnerinnen und Einwohnern nötig sind, finanziert werden können. Soweit die Fusion der Gemeinden Grossfreiburgs konkrete Formen annimmt, eröffnet die Entwicklung des Sektors viele Möglichkeiten für den Zusammenschluss der verschiedenen Einheiten und für die Definition einer gemeinsamen Vision für das Kantonszentrum.

Der Staatsrat ersucht Sie aus den dargelegten Gründen, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

---



**Décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux–Bertigny**

du ...

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2018-DAEC-187 du Conseil d'Etat du 29 janvier 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 1**

Un crédit d'engagement de 4 125 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la participation de l'Etat aux frais d'études relatives au projet de couverture de la N12 et au développement urbain dans le secteur Chamblieux–Bertigny, sur le territoire des communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne.

**Dekret über einen Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux–Bertigny**

vom ...

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-187 des Staatsrats vom 29. Januar 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1**

Für die Finanzierung des Kantonsanteils an den Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux–Bertigny auf dem Gebiet der Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 4 125 000 Franken eröffnet.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> La contribution de l'Etat mentionnée à l'article 1 couvre la moitié des dépenses totales prévues pour les études, l'autre moitié étant couverte par les participations financières des autres partenaires.

<sup>2</sup> Une convention de participation financière lie l'Etat et les autres partenaires.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> En cas de réalisation du projet de couverture de la N12, la contribution de l'Etat devra faire l'objet d'un remboursement dont les modalités concrètes seront fixées par convention, entente entre le Conseil d'Etat et les autres partenaires intéressés.

<sup>2</sup> Cette convention devra être passée avant le lancement des travaux de réalisation.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> Les crédits de paiement nécessaires au financement de la contribution de l'Etat 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.

<sup>2</sup> Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

## **Art. 5**

Les dépenses relatives aux études prévues 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. 6**

<sup>1</sup> Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur immédiatement.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Der Kantonsanteil nach Artikel 1 deckt die Hälfte der Gesamtausgaben für die Studien; die andere Hälfte wird durch die finanziellen Beteiligungen der anderen Partner gedeckt.

<sup>2</sup> Eine Vereinbarung zwischen dem Staat und den anderen Partnern regelt die finanziellen Beteiligungen.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Wird das Projekt für die Überdeckung der N12 verwirklicht, so wird dem Staat der Kantonsanteil erstattet; die konkreten Modalitäten werden in einer Vereinbarung zwischen dem Staatsrat und den übrigen Partnern festgelegt.

<sup>2</sup> Diese Vereinbarung muss vor Beginn der Bauarbeiten unterzeichnet werden.

## **Art. 4**

<sup>1</sup> Die Zahlungskredite für den Kantonsanteil werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

<sup>2</sup> Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

## **Art. 5**

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

## **Art. 6**

<sup>1</sup> Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Es tritt sofort in Kraft.

# Tranchée couverte à Chamblieux

## Résultat de l'évaluation

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

### Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : de Weck Joana  
Email : joana.deweck@fr.ch  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : Secrétariat général

### Co-auteurs

Nom et prénom : Bottinelli Jocelyn  
Institution : : Archival  
Département : :  
Service : : BAMO

---

Nom et prénom : Dupraz-Ardiot Marie-Amélie  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SG - développement durable

---

Nom et prénom : Bays Baptiste  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SG - stagiaire

---

Nom et prénom : Buchs Patrick  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SPC - chef de secteur

---

Nom et prénom : Augier Sarah  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SeCA - urbaniste

---

Nom et prénom : Plancherel Fabienne  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DSAS  
Service : : Déléguée promotion santé et prévention

---

Nom et prénom : Girard Céline  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC

Service : : SEN - responsable plan climat

---

Nom et prénom : Sansonnens David  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DEE  
Service : : SG - conseiller juridique

---

## Informations sur le projet

Description : L'Etat de Fribourg prévoit de recouvrir une portion de la N12, dans le secteur Chamblieux-Bertigny en réponse à l'obligation légale de protéger les riverains contre le bruit, selon les principes exprimés dans l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit OPB; RS 814.41.

Effet levier Majeur

Domaines concernés :	<b>Economie</b>	<b>Environnement</b>	<b>Société</b>
	Significativement	Significativement	Significativement

## Commentaire général sur l'évaluation

Du point de vue de l'économie, le projet de tranchée couverte est favorable ou favorable avec quelques réserves en ce sens qu'il créera de l'emploi, valorisera les terrains adjacents et permettra de mettre en œuvre des innovations - utilisation du Building Information Modeling pour la première fois à l'Etat de Fribourg avec des répercussions favorables sur les entreprises et PME locales. Il permettra la mise à disposition de terrains pour des activités économiques et améliorera l'attractivité des entreprises déjà présentes en offrant un meilleur cadre de travail aux employés. En tant que réponse aux problématiques de bruit pour les riverains et permettant de densifier le secteur situé en plein centre cantonal, le projet répond parfaitement aux besoins actuels. Par contre, l'évaluation montre que le montage financier sera complexe à trouver. Tant qu'un montage financier accepté de tous les partenaires n'est pas trouvé, la viabilité du projet n'est pas garantie. La complexité de coordination entre les niveaux institutionnels, les intérêts divergents, ainsi que de probables référendums concernant le financement augmentent les incertitudes.

Du point de vue de l'environnement, l'évaluation donne une image très contrastée. Le projet obtient des résultats positifs à très positifs concernant la diversité biologique, la mobilité, le territoire, la qualité du sol et de l'eau ou la qualité de l'air extérieur et intérieur. En liant deux portions de territoire actuellement coupés par une autoroute, la couverture offre un potentiel important de revalorisation de la biodiversité, en permettant par exemple à la petite faune de se déplacer sur un territoire plus vaste. Les évaluateurs et évaluatrices relèvent que la couverture autoroutière est le projet de génie civil permettant le plus grand potentiel de densification tout en offrant une large palette de nouvelles solutions de mobilité - nouvelles connexions, nouveaux axes, mobilité douce et TP. Un des impacts positifs majeurs réside dans la protection contre le bruit et l'amélioration de la qualité de l'air. Par contre, les thèmes énergie, consommation de matériaux et recyclage, ainsi que changement climatique et risques reçoivent des évaluations moyennes à défavorables. Contrairement à la situation actuelle, l'ouvrage consommera de l'énergie pour l'éclairage et la ventilation. La construction aura un impact fort sur la production de déchets et l'utilisation de matériaux. Enfin, le chantier générera beaucoup d'émissions de CO<sub>2</sub> même s'il permettra à terme de favoriser la mobilité douce et donc potentiellement de les freiner.

Du point de vue de la société, c'est sur le cadre de vie et l'espace public que l'impact du projet est le plus positif. Les évaluateurs soulignent principalement le potentiel de requalification urbaine et la réappropriation de l'espace public que permettra la couverture. Les études d'impact paysager prévues permettront de soigner les entrées du portail et d'intégrer l'ouvrage dans le paysage. Pendant la durée du chantier, il faudra veiller à des mesures d'accompagnement en faveur des riverains. Par contre, à terme, l'impact positif sur la santé - réduction du bruit, pollution, amélioration du paysage et du cadre de vie - est largement reconnu. En termes de gouvernance, vie politique et associative, le projet comporte un certain nombre d'écueils. L'acceptabilité du projet semble bonne et le type d'organisation mis en place entend favoriser la participation et l'adhésion, y compris celle de la population dans son ensemble. Toutefois, l'évaluation met en avant les risques inhérents à un projet qui touche plusieurs communes, dont le financement n'est pas assuré et qui

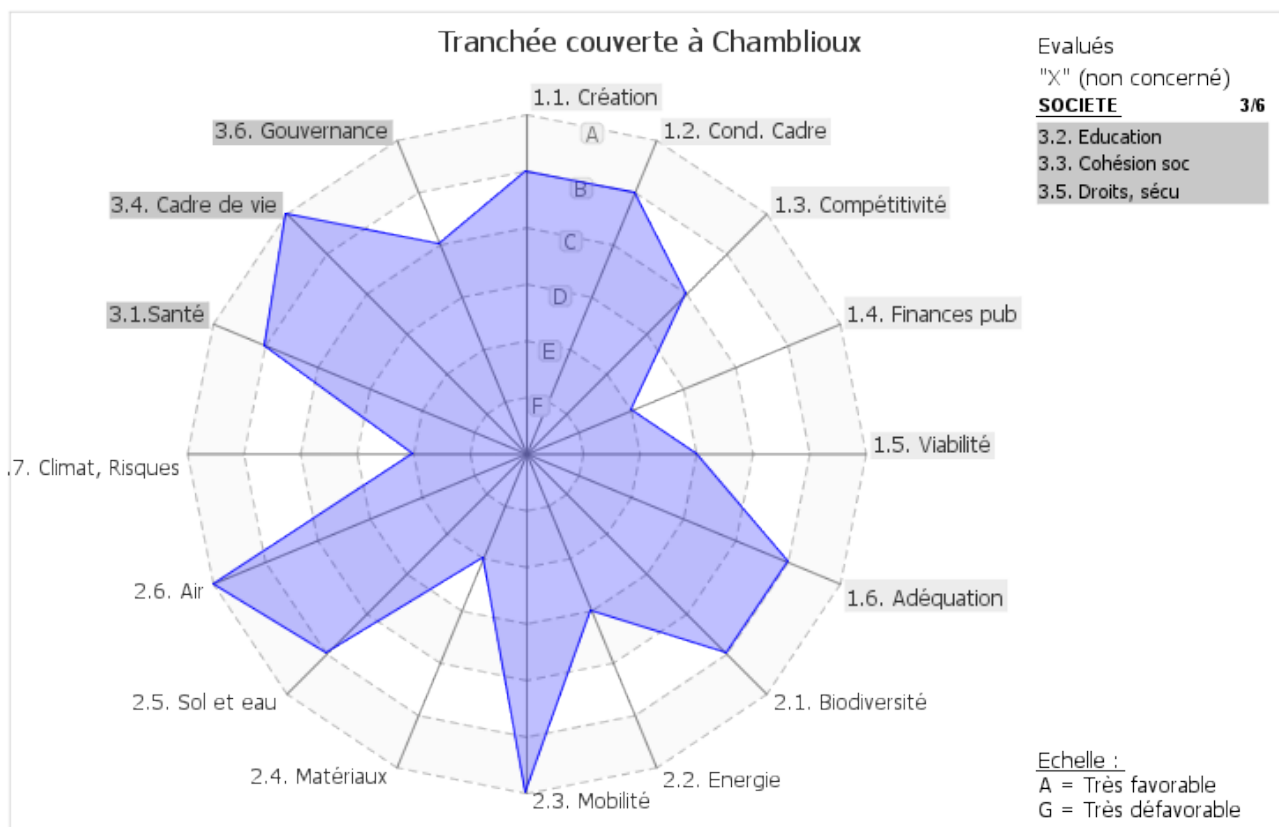


présente des risques liés à la coordination de diverses procédures.

En conclusion, l'évaluation permet de mettre en évidence certaines améliorations:

- étudier la possibilité de filtrer les particules via le système de ventilation, qui devra être peu bruyant et peu gourmand en énergie ;
- veiller aux entrées du portail afin d'éviter les impacts sonores négatifs pour les riverains (le bruit des véhicules se répercute en effet contre les parois et le plafond du tunnel, ce qui augmente considérablement le niveau de bruit, c'est ce que l'on appelle l'effet de "résonance") ;
- dans la mesure où les le cadre légal et normatif le permet, utilisation de matériaux locaux, recyclés ;
- alimentation énergétique de l'ouvrage par des énergies renouvelables, voire auto-alimenté ;
- veiller à créer une dynamique favorable de collaboration entre les communes impliquées, notamment dans le contexte de la fusion des communes du Grand Fribourg.

## Évaluation de chaque critère



## Échelle de notation

<b>A</b>	Très favorable
<b>B</b>	Favorable
<b>C</b>	Favorable avec quelques réserves
<b>D</b>	Moyen
<b>E</b>	Défavorable avec quelques points favorables
<b>F</b>	Défavorable
<b>G</b>	Très défavorable
<b>X</b>	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



## 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 projet de construction lui-même va créer de l'emploi dans le cadre du chantier.

La couverture permettra la valorisation des terrains adjacents et donc une création de valeur immédiate.

#### Risques de répercussions négatives :

**Potentiel d'amélioration** : La tranchée a le potentiel de favoriser les projets qui absorberont l'expansion démographique en accueillant de 20'000 à 30'000 personnes, lesquelles généreront de la création de valeur.

Le projet pourra également favoriser l'activité économique régionale / locale lors de sa phase de construction.

### 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** : Le projet est un pilote en matière d'utilisation du système Building Information Management au niveau de l'Etat de Fribourg. Cet aspect pourrait favoriser l'innovation et le développement pour les PME dans ce domaine.

Le projet permettra par la suite le développement d'une zone urbaine mixte.

Le projet améliorera le cadre de vie des employés des entreprises et administrations proches de l'autoroute telles le SEN.

#### Risques de répercussions négatives :

#### Potentiel d'amélioration :

### 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** : Le projet s'appuie sur l'utilisation du système BIM, une première pour le canton. Il s'agit là d'un signe d'innovation qui peut encourager le développement de PME dans ce domaine.



**Risques de répercussions négatives** : Un cadre normatif strict pourrait limiter les réflexions.

**Potentiel d'amélioration** : Elargir l'approche innovante au choix des matériaux et surtout aux techniques de construction.

#### 1.4. Finances publiques

**E - Défavorable avec quelques points favorables**

##### 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** : L'intégralité du financement n'a pas encore été trouvée. Le montage financier est encore en discussion. Les montants en jeu ne sont pas définis, plusieurs variantes étant encore ouvertes.

Si le projet s'enlise par manque de financements, des indemnisations sous l'angle du bruit devront être versées aux riverains.

La valorisation des terrains permettra le prélèvement de la taxe sur la plus-value. Les recettes fiscales augmenteront proportionnellement à la hausse de valeur des terrains et à l'augmentation du nombre d'habitants/d'activités.

**Risques de répercussions négatives** : La part de financement cantonal sera soumise à référendum obligatoire ou facultatif, avec un risque de rejet par la population fribourgeoise.

Dépassement des coûts de construction.

Manque de financement.

Complexité de coordination entre les niveaux institutionnels.

**Potentiel d'amélioration** : Il sera nécessaire d'étudier des possibilités de financements autres que celles prévues, par ex. dans le cadre du projet d'agglomération de quatrième génération.

#### 1.5. Faisabilité et viabilité du projet

**D - Moyen**

##### Liste des sous-critères :

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

##### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : Au niveau actuel de planification, l'ensemble du projet paraît viable et cohérent en termes de coûts. Les coûts liés à l'entretien d'exploitation ont été chiffrés et sont dans la norme de ce qui se fait actuellement. Ils sont réglés dans le cadre de la convention avec l'OFROU.

En créant un ouvrage de cette ampleur avec un tel niveau de technique, on génère des charges qui incomberont aux générations futures.

**Risques de répercussions négatives** : Le risque porte surtout sur les sources de financement, lesquelles n'ont pas encore été trouvées voir critère 1.4.

L'autre risque est lié à la mécanique de financement. On ignore en effet les délais pour les retours sur investissement, lesquels sont liés à la plus-value sur les terrains.

##### Potentiel d'amélioration :

## 1.6. Conformité et adéquation aux besoins

B - 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** : Le projet va au-delà des contraintes légales en matière de bruit. Il s'inscrit dans le cadre légal de la LAT, car il permet de créer des surfaces de densification supplémentaires.

La gouvernance a été conçue de façon à prendre en considération non seulement les résultats attendus mais aussi le processus. Une cheffe de projet ayant une formation généraliste - anthropologue / sociologue - a ainsi été engagée, elle est à même de gérer les processus participatifs et la dimensions humaine du projet.

Ce projet s'inscrit dans le Programme Gouvernemental 17-21 et dans le Plan directeur cantonal.

### Risques de répercussions négatives :

**Potentiel d'amélioration** : Ce projet possède le potentiel de répondre aux impératifs de densification posés dans le Plan directeur cantonal.

## Environnement

### 2.1. Diversité biologique et espace naturel

B - Favorable

### 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** : Le projet permet de lier des territoires qui l'étaient avant la construction de l'autoroute et de casser ainsi la césure existante. Cet effet est cependant limité en raison de la présence de la semi-autoroute à proximité.

La couverture autoroutière a le potentiel d'être valorisée en surface verte, laquelle pourrait promouvoir la biodiversité. L'opportunité de créer des corridors pour la petite faune devra être examinée.

**Risques de répercussions négatives** : La pérennité d'éléments "naturels" existants, tels que l'étang du Jura, pourrait être menacée.

**Potentiel d'amélioration** : Le critère est noté B, car le projet a le potentiel d'être très favorable à la biodiversité, mais seulement si des mesures pour éviter les risques de répercussions négatives sont prises.

Par exemple, si l'on souhaite créer un espace promouvant la biodiversité et non un simple gazon, un revêtement en humus conséquent qui permette la création d'un espace proche de l'état naturel doit être garanti.

### 2.2. Energie

D - Moyen

### 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** : L'ouvrage va consommer de l'énergie pour sa ventilation et son éclairage.

L'éclairage aux LED constitue le standard actuel, ce qui représente un gain énergétique certain. Les coûts énergétiques varieront selon la longueur de la tranchée et selon les contraintes techniques telles que la ventilation.

Les normes actuelles devront être respectées, même si l'ouvrage est construit à la fin des années 2020.

L'idéal est d'alimenter l'ouvrage en énergie renouvelable, si possible auto-produite, grâce à la surface créée.

En termes de production d'énergie renouvelable au niveau local, le projet peut donc être considéré comme favorable dans la mesure où le potentiel de production d'énergie verte est exploité.

Au vu de la quantité de béton qui sera utilisée, l'ouvrage engendrera un énorme impact en terme d'énergie grise.

**Risques de répercussions négatives** : Consommation excessive d'énergie et alimentation en énergie partiellement non renouvelable.

Energie grise de l'ouvrage mal maîtrisée.

La ventilation peut aussi avoir un impact en terme de bruit.

**Potentiel d'amélioration** : Il est recommandé d'exiger un système de ventilation qui corresponde aux meilleurs standards en termes de consommation énergétique et de production de bruit.

L'ouvrage devrait être alimenté par de l'énergie renouvelable, et même être auto-alimenté par ex. en posant des panneaux photovoltaïques sur la couverture.

Il est impératif d'étudier les possibilités d'utiliser autant que possible du béton recyclé ou tout autre matériel susceptible d'améliorer le bilan en énergie grise.

### 2.3. Mobilité et territoire

A - Très 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 critère mobilité et territoire se situe à l'interface entre les deux projets, "couverture" et "développement urbanistique". Le projet présente des potentiels positifs forts pour chacun des critères d'évaluation du chapitre "mobilité et territoire" sauf pour les impacts du trafic aérien...

Par rapport au projet urbain, la couverture autoroutière est le projet de génie civil permettant le plus grand potentiel de développement urbain, une densification en centralité, tout en y intégrant tous les modes de mobilité voire en en privilégiant certains.

**Risques de répercussions négatives** : Ne pas exploiter les potentiels positifs forts privilégiant les modes de mobilité douce, TP, etc..

**Potentiel d'amélioration** : Voir ci-dessus.

### 2.4. Consommation de matériaux et recyclage

E - Défavorable avec quelques points favorables

#### 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** : Un tel projet de génie civil a un impact fort en termes de production de déchets et d'utilisation de matériaux. L'utilisation de béton recyclé doit autant que possible être privilégiée. La quantité de matériaux de remblais sera aussi influencée par le profil de terrain que l'on privilégiera. La question de la provenance de ces matériaux se posera également.

**Risques de répercussions négatives** : Voir ci-dessus.

**Potentiel d'amélioration** : Dans la mesure du possible, il serait souhaitable de :

- Privilégier un profil de terrain qui minimise les matériaux de remblais.
- Utiliser du béton recyclé.
- En tenant compte des contraintes liées aux marchés publics, privilégier les matériaux locaux.

## 2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau

**B - Favorable**

### 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** : La couverture permet la valorisation des sols, lesquels amélioreront en outre la capacité de rétention des eaux de ce tronçon.

**Risques de répercussions négatives** :

**Potentiel d'amélioration** : Il faudrait étudier la possibilité de réutiliser des sols de chantier pour "tapisser" la couverture, tout en ayant à l'esprit l'impératif de qualité.

## 2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur

**A - Très favorable**

### Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de soufre (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** : Un des impacts positifs majeurs de ce projet est la protection de la population contre le bruit. La ventilation pourrait être l'opportunité de filtrer les émissions polluantes dans l'air.

**Risques de répercussions négatives** : Impact sonore au niveau du portail - effet coup de canon.

**Potentiel d'amélioration** : Etudier la possibilité de filtrer les émissions via le système de ventilation. L'emplacement et la forme du portail doivent être étudiés de manière à éviter les impacts sonores négatifs pour les habitations à proximité, notamment l'effet "coup de canon".

## 2.7. Changement climatique et risques

**E - Défavorable avec quelques points favorables**

### 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** : Voir ce qui a été proposé sous le critère "énergie". Le chantier lui-même générera beaucoup d'émissions de CO2. Des mesures d'amélioration devront être prises. La création de la couverture permettra néanmoins de favoriser la mobilité douce et durable, ce qui représente un point favorable en faveur de la diminution de gaz à effet de serre.

## Risques de répercussions négatives :

**Potentiel d'amélioration** : Un bilan CO2 du chantier pourrait être demandé au maître d'ouvrage. Les installations d'exploitation devront être optimisées sur le plan énergétique.

## Société

### 3.1. Santé et prévention

**B - 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 couverture peut engendrer un impact positif en termes de diminution du bruit et de l'amélioration du paysage. Un montant est spécialement prévu pour l'étude de l'intégration paysagère.

Il existe également un potentiel sur la mobilité et donc sur la santé.

Il sera important de mettre en place une démarche participative.

**Risques de répercussions négatives** : Risque de bruit augmenté aux entrées et d'impact paysager défavorable si l'intégration des jonctions n'est pas bien étudiée.

Les conditions de vie des riverains durant le chantier seront péjorées.

**Potentiel d'amélioration** : Il sera nécessaire de soigner l'intégration des portails du tunnel.

Des mesures d'accompagnement particulières en faveur des riverains pendant les travaux sont à étudier, par exemple la mise à l'enquête de certains éléments.

### 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

**X - Pas concerné**

### 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 :

#### Risques de répercussions négatives :

#### Potentiel d'amélioration :

## 3.4. Cadre de vie et espace public

A - Très 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 :** Il existe un fort potentiel de requalification urbaine, de réappropriation de l'espace par la réunion de deux portions de territoire - couture urbaine - permettant de revaloriser les paysages et de créer de nouveaux liens.

#### Risques de répercussions négatives :

#### 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 :** L'acceptabilité semble bonne, la plupart des acteurs saluant la construction de la couverture. Un mandat a été donné par le Grand Conseil pour initier le projet.

Le type d'organisation mis en place entend favoriser la participation et l'adhésion y.c. celle de la population civile.

**Risques de répercussions négatives** : Ce projet est soumis aux mêmes risques que d'autres projets nécessitant des collaborations intercommunales: non collaboration entre les acteurs communaux, conflits d'intérêts, négociations croisées.

Le financement n'est pas assuré, la pratique du pré-financement n'étant pas courante à l'Etat. Le projet peut cependant représenter une opportunité d'analyser la faisabilité de ce type de pratique.

Il existe également des risques de procédure, liés entre autres à la coordination des différents niveaux de planification PAC, PAZ, PA3, PAD ou aux oppositions.

Un manque de coordination avec le futur plan d'aménagement régional de l'agglomération pourrait également préteriter le projet.

**Potentiel d'amélioration** : Le projet a le potentiel de créer une dynamique de groupe et de collaboration entre les différents partenaires, particulièrement les communes impliquées dans le processus de fusion.

# Développement urbain à Chamblieux-Bertigny

## Résultat de l'évaluation

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

### Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : de Weck Joana  
Email : joana.deweck@fr.ch  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SG – cheffe de projet général

### Co-auteurs

Nom et prénom : Sansonnens David  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DEE  
Service : : SG - conseiller juridique

---

Nom et prénom : Girard Céline  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SEN - responsable plan climat

---

Nom et prénom : Plancherel Fabienne  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DSAS  
Service : : Déléguée promotion santé et prévention

---

Nom et prénom : Augier Sarah  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SeCA - urbaniste

---

Nom et prénom : Buchs Patrick  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SPC - chef de secteur

---

Nom et prénom : Bays Baptiste  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SG DAEC - stagiaire

---

Nom et prénom : Dupraz-Ardiot Marie-Amélie  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : DAEC  
Service : : SG DAEC - développement durable

---

---

Nom et prénom : Bottinelli Jocelyn  
Institution : Archival  
Département :  
Service : BAMO

---

## Informations sur le projet

Description : Grâce à la réalisation d'une tranchée couverte sur une portion de la N12 dans le secteur Chamblieux-Bertigny, la césure qui marque actuellement le territoire du centre cantonal sera supprimée ouvrant la voie à un développement urbain d'une ampleur inédite pour le Canton de Fribourg.

Effet levier Majeur

Domaines concernés :

<b>Economie</b>	<b>Environnement</b>	<b>Société</b>
Significativement	Significativement	Significativement

## Commentaire général sur l'évaluation

Le projet de développement urbain se trouve en phase d'organisation de la planification. Ainsi, les évaluateurs et évaluatrices ont été amenés à se projeter dans la vision pour le développement urbain, par rapport à la situation actuelle. L'évaluation porte de manière large sur l'impact pour le centre cantonal et pas sur le seul secteur touché par le développement de Chamblieux-Bertigny.

Pour les éléments relevant de l'économie, le projet présente des caractéristiques favorables, voire très favorables dans les domaines de la création de richesses, des conditions cadre pour l'économie, de la compétitivité et de l'innovation, ainsi que de l'adéquation aux besoins. Le développement urbain peut être un vrai moteur de création et de distribution de richesses, et ce, sur le long terme. Le projet se voulant être un modèle en matière de quartier mixte, mélangeant logement et activités, il fait figure de précurseur car le canton ne dispose pas de tels quartiers, intégrant le tissu économique dans le milieu urbain. La proximité des hautes écoles spécialisées dans des thématiques du développement urbain et la volonté politique de renforcer les institutions de formation sur le territoire fribourgeois offrira des possibilités de confronter recherche & développement avec la pratique. C'est une excellente manière de transposer les innovations, du domaine notamment de la construction, dans l'économie réelle. En adéquation totale avec les instruments politiques, PDCant, LAT, LATEC et programme de législature, un développement urbain dans ce secteur répond de manière idéale aux besoins identifiés en termes de développement démographique et de densification. Du côté des éléments négatifs, le financement demeure une des pierres d'achoppement. Le groupe d'évaluation est aussi d'avis que la gouvernance devrait mieux prendre en compte des politiques publiques concernées, comme par exemple la politique du logement ou des politiques sociales et que la démarche participative devrait gagner en visibilité par rapport à l'organigramme actuel.

La dimension environnementale donne une vision assez tranchée du projet. Si les ambitions en matière de biodiversité, de consommation et de production d'énergie, de mobilité ou de consommation de matériaux sont favorables à très favorables, les aspects de qualité du sol, de l'eau, de l'air et de l'impact sur les changements climatiques sont évalués de manière plus nuancée. Concernant les points positifs, les questions de mobilité et de territoire représentent le potentiel le plus grand. Même si une route d'accès à l'HFR viendra probablement « couper » une grande partie du secteur, contraignant ainsi le développement « idéal » et qu'il est encore trop tôt à ce stade pour déterminer les critères d'une mobilité « exemplaire » sur le site concerné, force est de constater que les possibilités pour la mobilité douce et la desserte en TP sont innombrables. Une réflexion sur la réduction des TIM sur le secteur pourrait même avoir lieu, toutes les pistes étant à l'heure actuelle ouvertes. Les évaluateurs et évaluatrices voient même des opportunités pour les zones d'activités adjacentes de repenser leurs concepts de mobilité en collaborant pour gérer les déplacements de leurs collaborateurs (ceci dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la possible introduction de principes de circularité sur le site, à l'image des ecoparcs), revalorisant au passage l'attractivité de ces zones. En termes de biodiversité, la disparition des monocultures actuelles au profit d'espaces verts, au sol, en façades, sur les toits, pourrait permettre un certain gain pour la promotion de la flore et de la faune, ainsi que de la qualité de vie. Quant à l'énergie, le stade de projet actuel permet



d'imaginer un quartier à énergie positive, si tant est que les performances attendues sont définies clairement en amont, à l'aide de labels qui peuvent servir de référence. Par contre, toute la phase de chantiers, nombreux et étalés sur le long terme, puisque le développement devrait s'étendre sur une vingtaine d'années, comporte des risques pour la qualité du sol, de l'eau et de l'air. S'il est difficile d'atténuer les effets négatifs très directs d'un chantier, le développement urbain doit par contre servir d'opportunité pour gérer l'eau de manière innovante. Quant au sol, le fait même qu'il s'agit d'un projet de densification permet d'obtenir une note favorable puisque le projet évite l'étalement urbain en zones périphériques, peu desservies par les TP et éloignées des équipements publics. De manière générale, pour la dimension environnementale, les objectifs de rentabilité économique à court terme de futurs investisseurs pourraient se trouver en décalage avec des objectifs environnementaux ambitieux qui demandent parfois des investissements dont le retour ne s'obtient qu'à long terme.

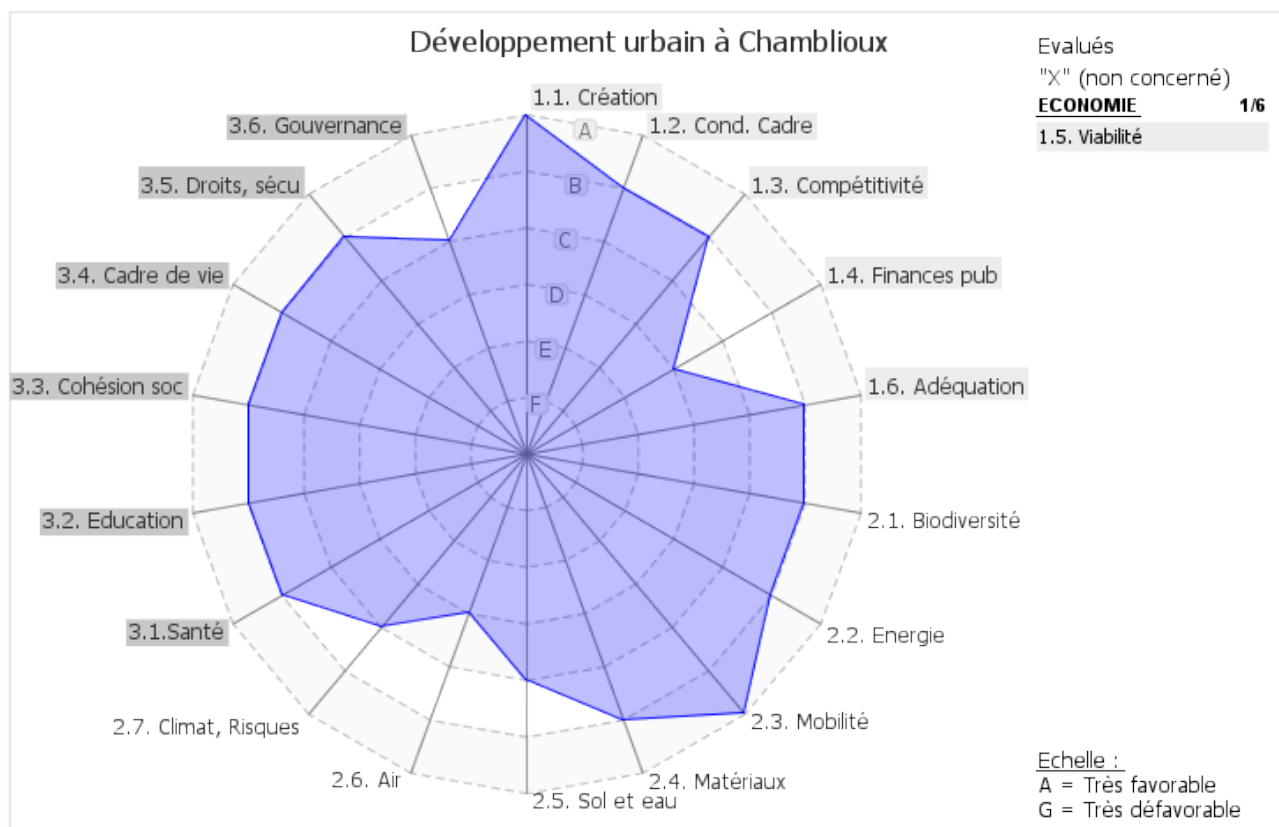
La troisième dimension relevant de la société, dont l'évaluation apparaît dans son ensemble comme favorable, montre que le potentiel est vaste. Les évaluateurs et évaluatrices accordent une grande importance à la cohésion sociale qui pourrait être atteinte par la typologie des logements et leur accessibilité, à toutes les générations, aux personnes en situation de handicap, mais aussi sur un plan « méta », vu que les riverains et la population seront amenés à confronter leurs visions pour le développement du secteur, par exemple lors de votations populaires. Ce faisant, c'est l'image et la vision de la « ville » voulue pour l'avenir qui sera ainsi mise en débat. Une attention devra être portée aux problématiques sécuritaires, par exemple par la prise en compte du genre dans la planification de l'espace public et des infrastructures. La démarche participative représente, pour les évaluateurs et évaluatrices, une pierre angulaire pour aborder toute la problématique sociale du développement durable. Si la maîtrise du processus général reste aux mains du canton en collaboration avec les partenaires publics, il devrait être possible de mutualiser les coûts, les risques et les bénéfices, avec des approches mixtes pour les périmètres qui pourront faire l'objet de partenariats public-privé (ppp). En termes de risques, une attention particulière devra être accordée à la problématique des structures de financement et à leur portée à long terme aussi bien en termes de finances que d'effets secondaires dans des domaines connexes tels que les types de mise à disposition de terrains (ventes / DDP), les marchés publics (intérêts économiques du canton et des communes) ou encore les rapports entre partenaires publics et privés dans les différentes phases du développement du projet. La maîtrise du projet par des entités publiques est par contre également une chance pour la réalisation d'équipements et d'infrastructures mutualisés pour tout le bassin de population. Une approche systématique des offres en transports publics et des infrastructures dédiées à la mobilité durable devra permettre de réduire au maximum l'impact supplémentaire du trafic motorisé individuel. Le point concernant la gouvernance est évalué de manière favorable mais avec quelques réserves. Les projets de densification urbaine ne sont pas faciles à faire accepter par la population. Par ailleurs, en cas de votation populaire, c'est tout le canton et pas seulement les riverains qui devront investir positivement le projet. Les évaluateurs et évaluatrices misent donc sur une communication et des mesures de participation de la population particulièrement soignées.

En conclusion, l'analyse a permis de mettre en lumière un certain nombre d'éléments auxquels il convient d'apporter une attention particulière:

- le financement du projet est un défi majeur ;
- les démarches participatives devront être particulièrement soignées ;
- l'adéquation aux critères du développement durable et la fixation d'objectifs précis devront être régulièrement réévalués.

Ceci étant dit, le projet recèle un fort potentiel pour densifier le centre cantonal de manière exemplaire du point de vue du développement durable. Les points forts sont la nature même du projet, qui contribue aux trois dimensions du développement durable et son adéquation aux politiques d'aménagement du territoire.

## Évaluation de chaque critère



## Échelle de notation

<b>A</b>	Très favorable
<b>B</b>	Favorable
<b>C</b>	Favorable avec quelques réserves
<b>D</b>	Moyen
<b>E</b>	Défavorable avec quelques points favorables
<b>F</b>	Défavorable
<b>G</b>	Très défavorable
<b>X</b>	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



## Economie

### 1.1. Création et distribution de richesses

A - Très 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** : Si le projet se développe tel qu'on le souhaite, les conditions cadres pour un important développement économique seront mises en place. Le projet devrait être un moteur à cet égard.

#### 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** : Ce projet peut être un modèle en matière de quartier mixte, mélangeant logement et activités économiques. Le canton de Fribourg manque de tels quartiers, ayant réussi l'intégration du milieu économique dans le milieu urbain.

**Risques de répercussions négatives** : Le risque est de perdre l'ambition affichée à cet égard.

#### Potentiel d'amélioration :

### 1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

B - Favorable

#### 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** : Ce projet est l'opportunité de développer les compétences en termes d'innovation que le canton aspire à renforcer à travers les HES, les universités, le Smart Living Lab, la branche de la construction.

L'innovation peut par ex. être favorisée à travers le cahier des charges du concours d'idées et du MEP.

La volonté d'innovation se décline par ex. au travers de la conception d'un processus novateur.

#### Risques de répercussions négatives :

#### Potentiel d'amélioration :

#### 1.4. Finances publiques

D - Moyen

##### 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** : Voir critère correspondant dans l'évaluation de la tranchée couverte.

##### Risques de répercussions négatives :

##### Potentiel d'amélioration :

#### 1.5. Faisabilité et viabilité du projet

X - Pas concerné

##### Liste des sous-critères :

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

##### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : A ce stade il n'est pas possible d'évaluer la viabilité du projet.

##### Risques de répercussions négatives :

##### Potentiel d'amélioration :

#### 1.6. Conformité et adéquation aux besoins

B - 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** : Le projet est en totale adéquation avec le Plan Directeur Cantonal, la LAT, la LATEC et le programme de législation.

##### Risques de répercussions négatives :

**Potentiel d'amélioration** : L'organigramme devrait être étendu aux représentants de secteurs particulièrement concernés par ex. le logement ou les compétences sociales.

L'ambition d'une démarche participative devrait gagner en visibilité.

## Environnement

#### 2.1. Diversité biologique et espace naturel

B - Favorable

##### 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** : L'ambition affichée du projet est de favoriser la biodiversité.

**Risques de répercussions négatives** : Voir 3.1.

**Potentiel d'amélioration** : Voir 3.1

## 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** : L'ambition affichée est celle d'un quartier à énergie positive.

**Risques de répercussions négatives** :

**Potentiel d'amélioration** : Définir clairement les performances que l'on attend du quartier, en particulier d'un "écoquartier". Les labels peuvent servir de référence à cet égard.

## 2.3. Mobilité et territoire

**A - Très 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 projet se veut exemplaire en termes de mobilité douce et de desserte en transports publics. On veillera à une bonne accessibilité du quartier par les TP. Il faudra réfléchir à la manière dont les connexions avec l'existant seront assurées. Une réflexion visant à limiter le nombre de véhicules dans le quartier devrait être engagée.

Intégration de principes de circularité dans la gestion commune de la mobilité des entreprises \*ex. Ecoparcs GE\*

**Risques de répercussions négatives** : Stade très avancé de la planification de la route d'accès à l'HFR posera des contraintes d'aménagement.

**Potentiel d'amélioration** : Il faudra définir ce que l'on entend par exemplarité en terme de mobilité douce et durable, fixer des objectifs clairs et ambitieux.

## 2.4. Consommation de matériaux et recyclage

**B - Favorable**

### 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** : Volonté d'exemplarité du projet qui vise une gestion optimale des ressources \*y compris déchets\* durant la phase de construction, d'utilisation et de déconstruction.

**Risques de répercussions négatives** : Discrédence entre les temps de planification et le rythme des innovations.

**Potentiel d'amélioration** : Prise en compte de l'anticipation des innovation dans les cahiers des charges des concours.

## 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** : La plus grande attention sera portée à une gestion optimale de l'eau et du sol pour compenser l'imperméabilisation nécessaire à l'aménagement, prévenir les risques de dommages provoqués par les intempéries, et contribuer à une bonne économie de la consommation d'eau. Actuellement en zone agricole, la qualité du sol n'est pas connue.

D'une manière générale, le projet freine l'étalement urbain par une densification importante.

**Risques de répercussions négatives** : Vu l'ampleur du projet et son développement par étapes, difficulté de maîtriser la gestion globale de l'eau.

**Potentiel d'amélioration** : Attribuer une attention particulière à la gestion des eaux qui pourrait constituer un élément clé du projet.

## 2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur

D - Moyen

### Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de soufre (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 phases de construction, chantiers par étapes, auront un fort impact sur la qualité de l'air et la pollution sonore. Pollution lumineuse en phase d'utilisation. Impact environnemental inévitable par nature. On visera une gestion évolutive des sources lumineuses en tenant compte des impératifs de sécurité. La promotion de la mobilité douce est une priorité du projet.

### Risques de répercussions négatives :

**Potentiel d'amélioration** : Exigences à poser dans les cahiers des charges, en particulier au permis de construire, portant sur l'obligation d'utiliser des matériaux sans impact sur la santé humaine et la qualité de vie.

## 2.7. Changement climatique et risques

C - Favorable avec quelques réserves

### 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** : Par nature, le projet \*chantier et phase d'utilisation\* a des impacts important sur les émissions CO2. Grand levier en phase d'utilisation pour optimiser l'approvisionnement

énergétique. La mobilité douce est une priorité du projet.

**Risques de répercussions négatives** : Perte d'ambition des objectifs de faible consommation si les coûts de mise en œuvre n'entrent pas dans les objectifs de rentabilité des investisseurs.

**Potentiel d'amélioration** :

## Société

### 3.1. Santé et prévention

**B - 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** : Ce quartier devra favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle, par ex. grâce à la création de lieux de rencontres ou de places de jeux mixtes. Il devra comprendre des espaces publics de qualité et encourager la mobilité douce et durable.

Il faudra viser une diversité typologique du logement, dont des logements sociaux et des coopératives. Eviter la création de ghettos.

La démarche participative prévue est importante en termes de santé mentale, de manière à ce que les habitants puissent appréhender sereinement la hausse de densité.

L'intensité des travaux et leur durée entraîneront des nuisances.

Le processus reste en mains étatiques de manière à garantir la "durabilité" du quartier, avec l'inconvénient de ne pouvoir être momentanément financés par le secteur privé.

L'atout est la mutualisation des coûts, risques et bénéfices.

**Risques de répercussions négatives** : L'aspect programmatique doit être réglé par le SECA en collaboration avec les communes. Dans ce cadre, il faudra également prendre en considération les intérêts des promoteurs, qui peuvent diverger de ceux des autorités publiques.

Malgré les efforts en faveur de la mobilité douce et durable, il faudra anticiper l'augmentation probable du trafic.

Les habitants peuvent craindre la perte de qualité paysagère - champs, terrains non construits - même s'il est possible de créer un espace urbain de grande qualité écologique.

Il existe un risque lié à la qualité de la démarche participative, qui pourrait être qualifiée "d'alibi".

Il est peut-être à craindre que les communes ne prévoient pas à temps les infrastructures et équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants par ex. écoles, crèches, TP.

L'enjeu est d'avoir un règlement de PAC réellement programmatique, qui permette de ne pas perdre de vue l'objectif global.

**Potentiel d'amélioration** : Le plan d'affectation cantonal ménage un certain nombre de garde-fous, qui permettent par ex. de fixer des exigences relatives aux infrastructures nécessaires avant de passer aux étapes suivantes. La possibilité d'inclure les aspects programmatiques dans le règlement du PAC et de leur donner un caractère contraignant devra être examinée. Les PAD prévus pourront également permettre de fixer certains aspects programmatiques, la gouvernance de ces PAD devant encore être définie. D'autres instruments tels que des conventions pourront aussi être examinés.

L'impératif de collaboration intercommunale pourrait représenter l'opportunité de créer des équipements "supracommunaux" par ex. cercle scolaire Chamblieux et d'anticiper une éventuelle fusion.

### 3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles

B - Favorable

#### 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** : Le projet présente un potentiel en termes d'équipements scolaires, sportifs, culturels et de loisir.

**Risques de répercussions négatives** : Manque de financement des équipements et manque de collaboration entre les communes. Voir critère 3.1

#### 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** : L'un des grands objectifs du projet est le renforcement de la cohésion sociale, ceci également dans la phase de conception. La typologie des logements - voir 3.1.- joue un rôle important à cet égard, ainsi que le type d'activité qui aura lieu dans le quartier.

L'échelle du projet lui-même peut être un facteur de cohésion sociale, en ce sens que son acceptation va générer de nombreuses discussions entre acteurs concernés, par ex. en cas de referendum concernant le budget.

**Risques de répercussions négatives** : Voir critère 3.1.

**Potentiel d'amélioration** : Le contenu programmatique des PAC et PAD peut éviter de manquer les objectifs fondamentaux initialement fixés, dont la cohésion sociale. Voir critère 3.1.

### 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** : L'objectif même du projet est de créer un espace public et un cadre de vie de qualité. Voir le critère 3.1. à ce sujet.

**Risques de répercussions négatives** : Voir critère 3.1.

**Potentiel d'amélioration** : Voir critère 3.1

### 3.5. Droits et sécurité

B - Favorable

### 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** : En visant la cohésion sociale, ce projet de quartier vise la stabilité sociale et le renforcement du sentiment de sécurité de la population, voir critère 3.1.

Il vise également l'intégration de tous les types de population: personnes âgées, présentant un handicap, enfants, migrants. L'aspect religieux ne devra pas être oublié.

La route menant à l'HFR passant au milieu du quartier, l'accès aux services d'urgences sera amélioré.

**Risques de répercussions négatives** : Ne pas prendre en considération, même involontairement, les questions de genre dans la planification de l'espace public et travailler sur la base des procédures habituelles.

**Potentiel d'amélioration** : La promotion de l'égalité entre hommes et femmes doit être prise en compte dans la planification des infrastructures et dans la conception de l'espace public, en se posant la question du genre auquel s'adressent ces équipements.

Les infrastructures telles que les passages souterrains devront être conçues en fonction du sentiment d'insécurité de la population.

## 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** : Il semblerait que le projet suscite des appréhensions de la part de la population, et qu'il existe un décalage entre celle-ci et le politique.

**Risques de répercussions négatives** : Les habitants du canton risquent de ne pas voir d'intérêt au projet. Ceci, en sus des craintes possibles des habitants de la Ville, pourrait conduire à un refus en cas de referendum.

Le principal risque est le fait que le projet de développement urbanistique dépend avant tout de la tranchée couverte. Si celle-ci n'est pas réalisée, il n'y aura pas de nouveau quartier.

Il existe aussi des risques liés au processus participatif, si celui-ci ne répond pas aux attentes des participants et/ou n'est pas bien conçu.

**Potentiel d'amélioration** : La communication à la population, la participation et la co-décision des habitants concernés améliorera l'acceptabilité du projet. Plus celui-ci sera adapté aux besoins, plus il aura des chances de passer.

L'organigramme devrait être étendu aux représentants de secteurs particulièrement concernés par ex. le logement ou les compétences sociales.

L'ambition d'une démarche participative devrait gagner en visibilité.



## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-187

*Propositions de la commission ordinaire C0-2019-002*

**Projet de Crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny**

---

*Présidence : Christian Ducotterd*

*Membres : Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Elias Moussa, Christa Mutter, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht, Michel Zadory*

### Entrée en matière

Par 10 voix contre 0 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

### Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-187

*Antrag der Kommission OK-2019-002*

**Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux-Bertigny**

---

*Präsidium: Christian Ducotterd*

*Mitglieder: Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Elias Moussa, Christa Mutter, André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht, Michel Zadory*

### Eintreten

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### Amendements

##### **Art. 1 al. 2**

Art. 1 al. 2, lettre a

[Le crédit est destiné en priorité aux études suivantes :]

Les mesures de protection de bruit dans le secteur de Chamblieux

A1

Art. 1 al. 2, lettre b

[Le crédit est destiné en priorité aux études suivantes :]

L'emplacement de la desserte de nouvelles constructions pour le HFR

A2

Art. 1 al.2, lettre c

[Le crédit est destiné en priorité aux études suivantes :]

La desserte du secteur et de ses accès en transports publics

A3

##### **Art. 3**

*Biffer*

A4

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

#### Änderungsanträge

##### **Art. 1 al. 2**

*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

##### **Art. 3**

*Streichen*

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

**CE  
A1**

Die Urfassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 1 und 2 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 5 voix contre 2 et 3 abstentions.

**CE  
A2**

Die Urfassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 5 zu 2 und 3 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

**CE  
A3**

Die Urfassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 1 und 2 Enthaltungen.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 5 voix contre 3 et 1 abstention.

**CE**  
**A4**

Die Urfassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 5 zu 3 und 1 Enthaltung.

*Le 3 mai 2019*

*Den 3. mai 2019*

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-187

**Projet de décret :**  
**Crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

### Entrée en matière

Par décision tacite, la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

### Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention (2 membres 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.

---

*Le 17 avril 2019*

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-187

**Dekretsentwurf:**  
**Verpflichtungskredit für Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblieux-Bertigny**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

---

*Den 17. April 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Thévoz Laurent / Gamba Marc-Antoine

2016-GC-128

### **Véloland Fribourg : des moyens pour la mise en œuvre du plan cantonal sectoriel vélo**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 9 novembre 2016, les députés Laurent Thévoz et Marc-Antoine Gamba demandent « la mise en place d'un « Fonds Vélo » de 20 millions de francs destiné à assurer le financement régulier et progressif de projets d'infrastructure en faveur de la pratique du vélo ». Ils demandent également la création d'au moins un poste équivalent plein temps (EPT) afin de mettre en œuvre le plan sectoriel vélo. Les moyens à disposition doivent être mobilisés « pour réaliser des projets en fonction des priorités signalées dans le « Réseau cyclable cantonal hiérarchisé » (...) en particulier « pour compléter les projets de contournements routiers, ceux des agglomérations de Bulle et de Fribourg, ainsi que ceux nécessaires à la réalisation de parcours de loisirs et touristiques identifiés dans les stratégies régionales de développement. »

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Plan sectoriel vélo**

Le Gouvernement fribourgeois a inscrit sa volonté de promouvoir la mobilité douce dans la Stratégie Vélo qu'il a adopté en 2011 ainsi que dans son nouveau plan directeur cantonal (PDCant). Cette stratégie a servi de cadre à la révision de la planification cantonale cyclable, révision qui a débouché sur le plan sectoriel vélo adopté le 10 décembre 2018 par le Conseil d'Etat.

Le plan sectoriel vélo définit le réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs. Le réseau utilitaire est basé sur le réseau routier cantonal. Toutefois, afin d'assurer sa continuité, il intègre également des itinéraires communaux, notamment des traversées de localité, et certains tronçons ont été reportés sur des routes communales pour des raisons de sécurité. Leur financement se fera dans le respect des compétences du canton et des communes déterminées dans la législation en vigueur.

Le réseau cyclable cantonal a été hiérarchisé en trois niveaux en fonction notamment du potentiel d'utilisateurs. La planification cyclable cantonale a en outre mis en évidence les endroits où des aménagements sont nécessaires pour améliorer la sécurité des cyclistes et les types d'aménagement requis.



## 2. Réalisation des aménagements cyclables

Le réseau cantonal cyclable utilitaire, tel que planifié dans le plan sectoriel vélo, mesure environ 710 km (550 km situés le long de routes cantonales<sup>1</sup> et 160 le long de routes communales). 325 km nécessitent des mesures constructives.

88 km de voies cyclables, principalement des bandes, ont déjà été réalisés par le canton. En effet, le plan sectoriel vélo sert depuis quelques années déjà de base de référence pour la planification des aménagements cyclables. La loi sur les routes (LR) rend obligatoire l'aménagement de pistes ou de bandes cyclables « lors de construction, de réfection et de correction de routes cantonales », « exception étant toutefois faite des sections sur lesquelles la nature des lieux rend cet aménagement techniquement trop difficile ou trop onéreux. Dans ces cas, une solution de remplacement est à envisager » (art. 54a al. 1).

L'aménagement de voies cyclables sur les tronçons routiers cantonaux qui doivent être rénovés ou assainis est systématiquement analysé. Si un aménagement cyclable est prévu dans le plan sectoriel vélo, que la forme des bandes cyclables est appropriée et que cet aménagement peut être intégré dans le gabarit existant de la route, son financement est assuré par le crédit alloué à l'entretien routier du Service des ponts et chaussées (SPC).

Lorsque la largeur du domaine public ne permet pas de réaliser des bandes cyclables ou que la fonctionnalité de l'aménagement cyclable qui découle du plan sectoriel implique la réalisation de pistes cyclables, et que, dès lors, des acquisitions de terrain sont nécessaires, le processus de développement d'un projet d'aménagement routier est nécessaire (mandat à un bureau d'ingénieurs privés dans le respect de la législation sur les marchés publics, réalisation des prestations permettant la mise à l'enquête en tenant compte des contraintes environnementales et locales, choix de l'entreprise de construction dans le respect de la législation sur les marchés publics avec délai de recours). Ce processus prend plusieurs mois, voire plusieurs années, et nécessite des ressources financières et humaines plus importantes.

Afin que les mesures constructives prévues dans le plan sectoriel vélo soient réalisées en premier lieu là où le potentiel de report modal est le plus grand, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) procédera, conformément à l'article 29 du règlement d'exécution de la loi sur les routes (ReLR), à leur priorisation. Cette priorisation permettra la mise en place d'une planification annuelle propre aux infrastructures cyclables d'ici l'été 2019.

Deux projets ont d'ores et déjà été identifiés comme ayant le plus grand potentiel de report modal du canton, à savoir :

- > la Transagglo (axe de mobilité douce qui reliera Avry à Düdingen en passant par Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Fribourg et Granges-Paccot)
- > la Voie Verte à Bulle (cheminement de mobilité douce entre la gare de Bulle et la zone industrielle de Planchy-Nord)

Dans l'optique des travaux de priorisation, la coordination de la réalisation de ces deux tronçons sera effectuée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) dans le respect des compétences financières déterminées dans la législation en vigueur.

---

<sup>1</sup> Le réseau routier cantonal mesure 640 km.

### **3. Création d'un fonds et d'un poste équivalent plein temps**

Depuis plusieurs années le canton réalise dès que possible, et dans la mesure du possible, les aménagements cyclables prévus par le plan sectoriel vélo. Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés liées à de tels aménagements et du fait que leur réalisation, notamment lorsque des mesures constructives sont prévues, nécessite du temps ainsi que des ressources financières et humaines. Il les réalisera par étapes, selon une priorisation et un plan de réalisation en voie d'élaboration, et prévoit de les financer par le biais des budgets courants relatifs aux constructions routières ou, si besoin, par des crédits du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil qui comprendront le financement des ressources humaines nécessaires. Le Conseil d'Etat a par ailleurs décidé d'affecter, dans le cadre du Fonds d'infrastructure, un montant propre dédié à la mobilité douce, à hauteur de 8 millions de francs en date du 31 décembre 2018, qui pourra être complété si nécessaire et utilisé en complément des ressources précitées. La DAEC a par ailleurs mis sur pied une équipe de deux personnes en provenance du Service des ponts et chaussées et du Service de la mobilité dont la tâche principale réside dans la réalisation des projets prioritaires du Plan sectoriel vélo.

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans la mesure où une majeure partie des souhaits des motionnaires ont pu être pris en considération sous d'autres formes, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

*9 avril 2019*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Thévoz Laurent / Gamba Marc-Antoine

2016-GC-128

### **Veloland Freiburg: Mittel für die Umsetzung des kantonalen Sachplans Velo**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

Mit der am 9. November 2016 eingereichten und begründeten Motion beantragen die Grossräte Laurent Thévoz und Marc-Antoine Gamba die Einrichtung eines mit 20 Millionen Franken dotierten Velofonds mit dem Ziel, eine regelmässige und progressive Finanzierung von Infrastrukturvorhaben zugunsten des Velos sicherzustellen. Zudem soll mindestens eine Vollzeitstelle für die Umsetzung des Sachplans Velo geschaffen werden. Die Motionäre fordern schliesslich, dass die verfügbaren Mittel eingesetzt werden, um Projekte gemäss den Prioritäten der Hierarchie des kantonalen Velonetzes zu verwirklichen, insbesondere um die Umfahrungsstrassenprojekte, die Strassenprojekte in den Agglomerationen Bulle und Freiburg sowie die Projekte, die für die Realisierung der Freizeit- und Tourismusverbindungen gemäss regionalen Entwicklungsstrategien nötig sind, zu ergänzen.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

##### **1. Sachplan Velo**

Der Staatsrat hat seinen Willen, den Langsamverkehr zu fördern, im 2011 verabschiedeten Leitbild Velo und in seinem neuen kantonalen Richtplan (KantRP) festgehalten. Diese Strategie diene als Rahmen für die Revision der kantonalen Velonetzplanung. Das Resultat war der Sachplan Velo, der am 10. Dezember 2018 vom Staatsrat angenommen worden ist.

Der Sachplan Velo definiert das kantonale Alltags- und Freizeitvelonetz. Grundlage für das Alltagsvelonetz ist das Kantonsstrassennetz. Um aber die Kontinuität zu gewährleisten, wurde es an manchen Stellen in Gemeindeverbindungen integriert, namentlich bei Ortsdurchfahrten. Aus Sicherheitsgründen folgt es zudem auf bestimmten Abschnitten den Gemeindestrassen. Dabei werden selbstredend die rechtlichen Bestimmungen zu den Finanzkompetenzen des Kantons bzw. der Gemeinden eingehalten werden.

Das kantonale Velonetz wurde in drei hierarchische Stufen unterteilt, wobei vor allem das Nachfragepotenzial berücksichtigt wurde. Mit der kantonalen Velonetzplanung konnten zudem die Orte bestimmt werden, wo Anlagen für die Verbesserung der Sicherheit der Velofahrerinnen und -fahrer nötig sind, und welche Art von Anlagen vorgesehen werden müssen.

## 2. Verwirklichung der Veloinfrastrukturen

Das kantonale Alltagsvelonetz, so wie es im Sachplan Velo geplant ist, hat eine Gesamtlänge von rund 710 km (550 km auf Kantonsstrassen<sup>1</sup> und 160 km auf Gemeindestrassen). Auf 325 km sind bauliche Massnahmen erforderlich.

Der Kanton hat bereits 88 km verwirklicht, meist in Form von Radstreifen; denn der Sachplan Velo dient schon seit einigen Jahren als Referenz für die Planung der Veloverkehrsanlagen. Nach Artikel 54a Abs. 1 des Strassengesetzes (StrG) ist der Bau von Radwegen und -streifen «im Rahmen des Baus, der Instandstellung oder der Korrektur einer Kantonsstrasse obligatorisch; ausgenommen sind jedoch die Strassenabschnitte, auf denen der Bau von Radwegen und -streifen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten technisch zu schwierig oder zu teuer wäre. In diesen Fällen ist eine Ersatzlösung in Betracht zu ziehen.»

Entsprechend wird systematisch der Bau von Radstreifen geprüft, wenn Kantonsstrassenabschnitte erneuert oder saniert werden. Wenn eine Veloverbindung im Sachplan Velo vorgesehen ist, deren Verwirklichung in der Form eines Radstreifens angebracht ist und der Radstreifen in das bestehende Querprofil der Strassen integriert werden kann, erfolgt die Finanzierung über den Kredit für den Strassenunterhalt beim Tiefbauamt (TBA).

Wenn die Breite der öffentlichen Sache hingegen nicht ausreicht, um Radstreifen einzurichten, oder wenn die Funktionalität der Veloplanlage gemäss Sachplan den Bau eines Radweges erfordert, sind Landerwerbe nötig. Das heisst auch, dass in einem solchen Fall ein Strassenbauprojekt mit mehreren Etappen (Auftrag an ein privates Ingenieurbüro gemäss Submissionsrecht, Erbringung der Leistungen für die öffentliche Auflage unter Berücksichtigung des Umweltschutzes und der örtlichen Gegebenheiten, Auswahl des Bauunternehmens gemäss Submissionsrecht mit Beschwerdemöglichkeit) ausgearbeitet und durchgeführt werden muss. Ein solches Verfahren kann mehrere Monate oder gar Jahre dauern und erfordert zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen.

Damit die im Sachplan Velo vorgesehenen baulichen Massnahmen zuerst dort verwirklicht werden, wo das Potenzial zur Verkehrsverlagerung am grössten ist, wird die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) in Übereinstimmung mit Artikel 29 des Ausführungsreglements zum Strassengesetz (ARStrG) die Prioritätenordnung definieren. Gestützt auf diese Prioritätenordnung wird bis im Sommer 2019 eine Jahresplanung für die Veloplanlagen festgelegt werden.

Zwei Projekte haben auf Ebene des Kantons das grösste Potenzial zur Verkehrsverlagerung:

- > Transagglo (Langsamverkehrsachse, die Avry mit Düdingen verbinden und durch Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Freiburg und Granges-Paccot führen wird);
- > grüne Verbindung in Bulle (Langsamverkehrsverbindung zwischen dem Bahnhof und der Industriezone Planchy-Nord).

Mit Blick auf die Priorisierung wird die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Verwirklichung dieser beiden Abschnitte koordinieren – immer unter Einhaltung der jeweiligen Finanzkompetenzen nach geltendem Recht.

---

<sup>1</sup> Das Kantonsstrassennetz misst 640 km.

### **3. Schaffung eines Fonds und einer Vollzeitstelle**

Seit einigen Jahren schon verwirklicht der Kanton soweit möglich und innert nützlicher Frist die Veloverkehrsanlagen, die im Sachplan Velo vorgesehen sind. Der Staatsrat weiss um die Schwierigkeiten, die mit solchen Anlagen verbunden sind, und um die Tatsache, dass deren Verwirklichung – insbesondere, wenn bauliche Massnahmen geplant sind – Zeit in Anspruch nimmt und finanzielle und personelle Mittel erfordert. Er wird deshalb etappenweise vorgehen – gemäss einer Prioritätenordnung und einem Umsetzungsplan, die derzeit in Ausarbeitung sind – und die Finanzierung der Arbeiten über die Laufenden Rechnungen für den Strassenbau oder gegebenenfalls über Kredite des Staatsrats bzw. des Grossen Rats sicherstellen, die auch Geldmittel für die nötigen personellen Ressourcen umfassen werden. Der Staatsrat hat im Übrigen beschlossen, im Rahmen des Infrastrukturfonds per 31. Dezember 2018 einen Betrag von 8 Millionen Franken dem Langsamverkehr zu widmen; dieser Betrag wird bei Bedarf erhöht und dazu verwendet werden können, um die hiavor erwähnten Mittel zu ergänzen. Die RUBD hat zudem ein zweiköpfiges Team mit Angestellten des Tiefbauamts und des Amts für Mobilität zusammengestellt, dessen Hauptaufgabe es ist, die vorrangigen Projekte des Sachplans Velo zu verwirklichen.

In Anbetracht der in seiner Antwort genannten Elemente und insofern, als die meisten Wünsche der Motionäre in anderer Form berücksichtigt werden konnten, schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.

*9. April 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Waeber Emanuel / Flechtner Olivier

2018-GC-101

### Avenir de l'autoroute A12 entre Düdingen et Thörishaus

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 22 juin 2018, les députés Emanuel Waeber et Olivier Flechtner demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un rapport détaillé sur l'avenir du tronçon autoroutier A12 Düdingen–Thörishaus et, le cas échéant, de formuler les propositions correspondantes.

Ils rappellent qu'une question parlementaire portant sur le viaduc de Flamatt a été déposée le 28 octobre 2011 par l'ancien député Daniel Brunner et qu'une résolution a été présentée par le Conseil général de Wünnewil-Flamatt au Conseil d'Etat en décembre 2012. Dans ses réponses, le Gouvernement fribourgeois a souligné que l'évaluation de l'état du viaduc et de sa sécurité appartenait au propriétaire de l'ouvrage, la Confédération.

Les députés susmentionnés estiment de leur côté que la question du viaduc, ainsi que de son tracé, doit également être envisagée en termes d'effets sur le développement du district de la Singine et de qualité de vie des habitant-e-s de la Basse Singine. Selon eux, étant donné que les prochaines rénovations du viaduc doivent être réalisées en 2025 par l'Office fédéral des routes (OFROU) et que leur planification est imminente, il faut se demander urgemment si la variante de la rénovation a le plus de sens et s'il n'est pas plus intéressant de trouver un nouveau tracé et de réaliser de nouvelles jonctions.

Ils invitent donc le Conseil d'Etat à réaliser, en collaboration avec la Confédération et le canton de Berne, une étude de faisabilité avec calcul des coûts sur les points suivants :

1. Aménagement de l'aire de repos existante de l'autoroute A12 à Fillistorf pour créer une nouvelle jonction autoroutière (répartition du trafic vers le nord et le sud)
2. Tracé souterrain de l'autoroute A12 de Fuchsenlochrain (596 m au-dessus du niveau de la mer) à Oberflamatt (550 m au-dessus du niveau de la mer) et démantèlement de la partie aérienne actuelle en zone agricole
3. Tunnel sous l'entrée et la sortie de l'autoroute existante à Flamatt
4. Construction d'un tunnel d'une longueur d'environ 3 kilomètres entre Ried et Fillistorf pour le trafic routier à partir de la Haute Singine pour soulager le trafic de transit à Düdingen et Schmitten
5. Estimation des effets des variantes possibles sur les flux de trafic à Flamatt, Schmitten et Düdingen et, dans la mesure du possible, à Neuenegg

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Une politique multimodale

Le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années un important développement démographique. Cette forte croissance de la population a pour conséquence une augmentation importante de la mobilité ainsi que des charges de trafic. Pour répondre à cette augmentation, le Conseil d'Etat a mis sur pied une stratégie de mobilité multimodale visant à la meilleure efficacité possible, en termes de coûts, de vitesse et de capacité de déplacement, ainsi que d'impacts économiques, environnementaux et sociaux. Ceci implique un renforcement des parts modales des transports publics et de la mobilité douce en premier lieu par des mesures d'aménagement du territoire, puis par un développement optimal des offres pour chacun des types de mobilité. Cette volonté est inscrite dans le nouveau plan directeur cantonal (PDCant) dont les objectifs, en matière de mobilité combinée, sont notamment :

- > de renforcer l'utilisation des transports publics pour les trajets pendulaires
- > d'augmenter la distance parcourue en transports publics
- > de renforcer la part de la mobilité douce pour les courtes distances.

Parallèlement, le plan directeur cantonal prévoit des développements des axes routiers notamment pour les axes de transport pour lesquels le transport individuel motorisé (TIM) restera à vues humaines le moyen de déplacement le plus efficace.

#### 1.1. Aménagements et développement du réseau routier cantonal

Les réflexions sur les infrastructures de mobilité se conçoivent de plus en plus de manière multimodale. C'est dans cette approche globale qu'il sied de situer les questions posées par les postulants. Ainsi, le développement de l'infrastructure routière est-il aussi fonction des potentiels de développement de l'offre en transports publics et en mobilité douce. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat veille à maintenir et entretenir les infrastructures routières existantes, à les adapter et en cas de besoin à développer le réseau routier. Ce développement se fait avant tout afin de délester du trafic de transit les centres des communes les plus touchées par les nuisances du trafic. A titre d'exemple, on peut citer quelques projets et réalisations en Singine ou qui bénéficieront à l'ensemble de la Singine :

- > A Düdingen, le projet de liaison « Birch–Luggiwil », visant à la fois à décharger la sortie de l'autoroute et à assurer l'accès à la zone stratégique « Birch et gare » et qui est mené par la Confédération avec le soutien du canton, fait actuellement l'objet de négociations en voie de finalisation avec les différents offices fédéraux concernés.
- > Un crédit d'engagement d'un montant de 9 millions de francs pour les études d'avant-projet et les acquisitions de terrain en vue de la réalisation de la route de contournement de Düdingen a été voté par le Grand Conseil en 2009. Deux variantes de tracé ont été étudiées. Toutefois, la réalisation de ce projet sera reprise ultérieurement.
- > Entre Marly et Matran, la réalisation d'un pont et d'une route de contournement pour améliorer l'accès à l'autoroute A12, ouvrage qui bénéficiera aussi à aux habitants de la haute et moyenne Singine, lorsqu'ils se rendent en direction des cantons de Vaud, Genève et du Valais notamment.



- > Le Grand Conseil a accepté le 25 juin 2018 une demande de crédit d'un peu plus de 10 millions de francs pour les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösingén, travaux qui ont commencé en automne 2018.
- > Le réaménagement de la route entre Tafers et Alterswil fait l'objet d'un projet développé en étroite collaboration avec les autorités communales d'Alterswil.
- > La commune de Wünnewil-Flamatt a aussi développé, en étroite collaboration avec les services de l'Etat, un concept Valtraloc qui devrait être mis à l'enquête publique à la fin 2019.

La mise en place de ce concept à Flamatt permettra de diminuer de façon importante le refoulement de trafic sur l'autoroute. En effet, des études ont montré que ce phénomène était lié aux nombreux accès débouchant sur la traversée de Flamatt et à des carrefours peu satisfaisants.

## **1.2. Développement des transports publics et de mobilité douce en Singine**

Des investissements considérables ont été consentis par les pouvoirs publics pour le renforcement de la fréquence des trains et de leur capacité. La Singine bénéficie depuis 2009 de la cadence à 30 minutes des trains de la S1 Fribourg/Freiburg–Berne, cadence étendue en soirée, jusqu'à minuit, depuis le 9 décembre 2018. Depuis cette même date, les RegioExpress (RE) circulant chaque heure entre Bulle, Fribourg/Freiburg et Berne s'arrêtent également à Dürdingen. Par ailleurs, le canton planifie l'introduction de la cadence à 15 minutes dans le périmètre ferroviaire de l'agglomération (horizon 2025). Ainsi Schmitten sera relié à Fribourg quatre fois par heure par des trains RER et Dürdingen six fois par heure, une fois par le RE Bulle-Berne, une fois par le RE Lausanne-Berne et quatre fois par des trains RER. Côté transports publics routiers, la Singine a bénéficié d'un développement conséquent et d'une optimisation de l'offre bus en décembre 2016. Dans une approche globale de la mobilité et en tenant compte du développement de l'offre ferroviaire, il s'agira d'optimiser l'offre en transports publics routiers en lien avec l'augmentation de l'offre ferroviaire.

Le Conseil d'Etat s'emploie également à développer le réseau cyclable dans le canton de Fribourg, tant pour permettre aux personnes qui le souhaitent de se déplacer à vélo que pour décharger le réseau routier. En ce qui concerne les principales communes de la Singine, les voies cyclables suivantes ont été réalisées sur les routes cantonales :

- > Tafers : 3550 mètres dont 1050 de piste
- > Dürdingen : 2450 mètres dont 200 de piste
- > Tentlingen et Giffers : 1950 mètres
- > Plaffeien et Plasselb : 2500 mètres
- > Wünnewil-Flamatt : 1650 mètres dont 700 de piste
- > Bösingén : 750 mètres

Le Conseil d'Etat entend également réaliser ces prochaines années les aménagements cyclables prévus dans sa planification cyclable cantonale (plan sectoriel vélo adopté le 10 décembre 2018), ce sur l'ensemble du territoire cantonal et en premier lieu là où le potentiel de report modal est le plus grand.

## **2. Viaduc de Flamatt, autoroute A12 entre Düdingen et Thörishaus et tracés alternatifs**

Une remise en état complète du viaduc de Flamatt a été effectuée entre 1993 et 1997 pour environ 19 millions de francs. Le tronçon Düdingen–Flamatt a été rénové et adapté entre 2003 et 2004 (110 millions de francs) et celui de Flamatt–Bümliz entre 2007 et 2008 (environ 100 millions de francs). Depuis 2008 et l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les routes nationales sont exclusivement de la compétence de la Confédération. En l'état, l'OFROU ne prévoit aucuns travaux d'entretien du viaduc, et de façon générale sur le tronçon Düdingen–Flamatt, avant 2030.

L'éventuelle modification du tracé de l'autoroute A12 permettant le remplacement de ce viaduc a fait l'objet d'une étude en 2003 déjà. Plusieurs tracés alternatifs ont été évalués avec l'instrument NISTRA (Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte – indicateurs concernant la durabilité des projets d'infrastructure routière). Cette étude a montré d'une part que les contraintes d'ordre géologique et environnemental, la présence de la ligne de chemin de fer et la nécessité de maintenir la jonction autoroutière de Flamatt réduisent considérablement les possibilités, et d'autre part la disproportion des coûts générés par un nouveau tracé. En 2009, une étude de trafic<sup>1</sup> en Basse Singine effectuée sur mandat du Service des ponts et chaussées (SPC) et comparant plusieurs variantes a également mis en évidence l'impact environnemental négatif et le rapport coûts-utilité très mauvais d'un déplacement de l'A12.

## **3. Réponse au postulat**

L'OFROU, propriétaire du viaduc, de l'autoroute A12 et des jonctions autoroutières y attenantes, indique que sa priorité est d'assurer l'entretien du réseau existant et que « les travaux d'entretien importants font l'objet d'analyses circonstanciées incluant aussi des constructions nouvelles si ces dernières présentent un bilan global plus favorable à long terme. » Il signale que compte tenu de ses « ressources limitées et des conclusions apportées par les études déjà menées », il ne pourra « accompagner une étude telle que demandée » par les députés Emanuel Waeber et Olivier Flechtner. En effet, aucun élément nouveau ne remet en cause les conclusions des deux études mentionnées au point 2 et concluant à une disproportion du rapport coûts-utilité et à des impacts environnementaux défavorables.

Malgré cela, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a décidé d'effectuer, dans un premier temps, une étude multimodale de la mobilité en Singine (mobilité individuelle motorisée, mobilité douce et transports publics). Cette étude se basera sur celle réalisée en 2009 par le SPC et dont les résultats doivent être actualisés et complétés par l'analyse des impacts de l'ouverture du Pont de la Poya ainsi que des développements passés et futurs de l'offre des transports publics et des réseaux de mobilité douce. Par ailleurs, de concert avec le préfet de la Singine et dans le contexte de la récente introduction de l'aménagement régional obligatoire dans la LATeC ainsi que de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal, elle prendra particulièrement en considération les études que mène la région, avec le soutien du canton, dans le cadre de la révision du plan directeur régional de la Singine, notamment en ce qui concerne la planification régionale des zones d'activités. Ceci implique un léger décalage dans le temps pour pouvoir tenir compte des priorités que la région mettra dans ses zones d'activités. Une étude des

---

<sup>1</sup> Tiefbauamt Kanton Freiburg : Verkehrsstudie Unterer Sensebezirk. Schlussbericht, Februar 2009

corrections de tracés ainsi que des autres aménagements mentionnés par les députés susmentionnés pourra être réalisée ultérieurement, en fonction des conclusions de cette étude multimodale.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fractionner le postulat et :

- > d'en accepter les points 1, 4 et 5 qui seront traités dans le cadre de l'étude de la mobilité en Singine ;
- > d'en rejeter les points 2 et 3 pour les raisons mentionnées au point 3.

*25 mars 2019*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Postulat Waeber Emanuel / Flechtner Olivier

2018-GC-101

### **Zukunft der Autobahn A12 zwischen Düdingen und Thörishaus**

#### **I. Zusammenfassung des Postulats**

Mit ihrem am 22. Juni 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte Emanuel Waeber und Olivier Flechtner den Staatsrat, dem Grossen Rat einen detaillierten Bericht über die Zukunft des Teilstücks der Autobahn A12 zwischen Düdingen und Thörishaus vorzulegen und gegebenenfalls entsprechende Anträge zu formulieren.

Die Grossräte erinnern daran, dass der damalige Grossrat Daniel Brunner am 28. Oktober 2011 eine Anfrage zum Autobahnviadukt Flamatt eingereicht und der Generalrat von Wünnewil-Flamatt im Dezember 2012 eine Resolution an den Staatsrat überreicht hatte. In seiner Antwort führte der Staatsrat aus, dass es nicht Sache des Staatsrats sei, den Zustand des Bauwerks zu beurteilen, da dieses im Eigentum des Bundes sei.

Die Verfasser des Postulats sind allerdings der Meinung, dass die Frage des Viadukts und dessen Streckenführung auch unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung des Sensebezirks zu betrachten sei und dass nicht unterschätzt werden dürfe, wie sich diese Frage auf die Lebensqualität der Bevölkerung des unteren Sensebezirks auswirkt. Weil im Jahr 2025 ausserdem eine Sanierung des Viadukts durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) fällig sei und somit deren Planung unmittelbar bevorstehe, müsse dringend abgeklärt werden, ob die Sanierungsvariante tatsächlich die sinnvollste Lösung ist bzw. ob eine neue Streckenführung und neue Anschlüsse nicht zweckmässiger wären.

Deshalb wird der Staatsrat mit dem Postulat eingeladen, für nachfolgende Punkte eine Machbarkeitsstudie mit Kostenkalkulation in Zusammenarbeit mit dem Bund und dem Kanton Bern vorzunehmen:

1. Ausbau des bestehenden Rastplatzes der Autobahn A12 in Fillistorf zu einer Ein- und Ausfahrt (Ableitung des Verkehrs nach Norden und Süden);
2. unterirdische Führung der Autobahn A12 ab Fuchsenlochrain (596 m ü. M.) bis Oberflamatt (550 m ü. M.) und Rückbau des derzeit bestehenden oberirdischen Teilstücks in eine Landwirtschaftszone;
3. Untertunnelung der bestehenden Ein- und Ausfahrt der Autobahn in Flamatt;
4. Erstellung eines rund 3 km langen Zubringertunnels zwischen Ried und Fillistorf für den Strassenverkehr aus dem Sense-Oberland zwecks Entlastung des Durchgangsverkehrs in Düdingen und Schmitten;
5. Abschätzung der Auswirkungen der möglichen Varianten auf die Verkehrsflüsse in Flamatt, Schmitten und Düdingen und soweit möglich auch in Neueneegg.

## II. Antwort des Staatsrats

### 1. Eine multimodale Politik

Der Kanton Freiburg kennt schon seit einigen Jahren ein grosses Bevölkerungswachstum, was mit einer stark steigenden Mobilität und einer deutlichen Zunahme der Verkehrsbelastung einhergeht. Um diesem Anstieg zu begegnen, hat der Staatsrat eine multimodale Strategie definiert, die in Bezug auf die Kosten, die Reisezeiten, die Transportkapazitäten und die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen die grösstmögliche Effizienz anstrebt. Dies bedingt die Erhöhung des Anteils des öffentlichen und des Langsamverkehrs am Gesamtverkehr – in erster Linie über raumplanerische Massnahmen und in zweiter Linie über eine Optimierung des Angebots für die verschiedenen Mobilitätsformen. Dieser Wille ist auch im neuen kantonalen Richtplan (KantRP) festgehalten, der für die kombinierte Mobilität insbesondere folgende Ziele definiert:

- > Stärkung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs für Pendlerfahrten;
- > Erhöhung der mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegten Strecke;
- > Ermutigung der Bevölkerung, für kurze Strecken den Langsamverkehr vorzuziehen.

Parallel dazu sieht der kantonale Richtplan die Entwicklung der Strassenachsen vor, vor allem der Achsen, auf denen der motorisierte Individualverkehr (MIV) auf absehbare Zeit das effizienteste Fortbewegungsmittel bleibt.

#### 1.1. Anlagen und Ausbau des Kantonsstrassennetzes

Die Überlegungen zu den Mobilitätsinfrastrukturen verfolgen zunehmend einen multimodalen Ansatz. Die mit dem Postulat gestellten Fragen sind denn auch vor dem Hintergrund dieser gesamtheitlichen Herangehensweise zu sehen. Das heisst etwa, dass die Entwicklung der Strasseninfrastrukturen auch vom Entwicklungspotenzial des öffentlichen Verkehrsangebots und des Langsamverkehrs abhängt. In diesem Rahmen will der Staatsrat sicherstellen, dass die bestehenden Strasseninfrastrukturen bewahrt, unterhalten und angepasst werden und dass das Strassennetz bei Bedarf ausgebaut wird. Bei der Entwicklung des Strassennetzes geht es vor allem darum, die Zentren der am stärksten von den Verkehrsimmissionen betroffenen Gemeinden vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Als Beispiel können verschiedene Projekte und Verwirklichungen im oder für das Sensebezirk genannt werden:

- > Das Projekt für die Verbindung Birch–Luggiwil in Düdingen ist gegenwärtig Gegenstand von Verhandlungen mit den betroffenen Bundesämtern; diese Verhandlungen stehen vor dem Abschluss. Mit diesem Projekt, das vom Bund geführt und vom Kanton unterstützt wird, soll der Autobahnanschluss entlastet und der Zugang zum strategischen Sektor «Birch und Bahnhof» sichergestellt werden.
- > 2009 verabschiedete der Grosse Rat ein Dekret für einen Verpflichtungskredit von 9 Millionen Franken für Vorprojektstudien und Landerwerb mit Blick auf die Verwirklichung der Umfahrungsstrasse von Düdingen. In der Folge wurden zwei Trassevarianten geprüft. Die Verwirklichung dieses Projekts wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden müssen.
- > Zwischen Marly und Matran ist der Bau einer Brücke und einer Umfahrungsstrasse zur Verbesserung des Zugangs zur Autobahn A12 vorgesehen. Von diesem Projekt werden auch die Bewohnerinnen und Bewohner des oberen und mittleren Sensebezirks profitieren, namentlich wenn sie in Richtung Waadt, Genf oder Wallis fahren.

- > Am 25. Juni 2018 genehmigte der Grosse Rat das Kreditbegehren von gut 10 Millionen Franken für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösing. Die Bauarbeiten laufen seit Herbst 2018.
- > Der Ausbau der Strasse zwischen Tafers und Alterswil ist Gegenstand eines Projekts, das in Partnerschaft mit den Gemeindebehörden von Alterswil ausgearbeitet worden ist.
- > Die Gemeinde Wünnewil-Flamatt hat in enger Zusammenarbeit mit den staatlichen Dienststellen ein Valtraloc-Konzept ausgearbeitet, das Ende 2019 öffentlich aufgelegt werden soll.

Mit der Verwirklichung des Konzepts in Flamatt wird der Rückstau des Verkehrs auf der Autobahn erheblich reduziert werden können; denn die Studien haben gezeigt, dass dieses Phänomen auf die zahlreichen Einmündungen in die Ortsdurchfahrt von Flamatt und auf die unbefriedigenden Knoten zurückzuführen ist.

## **1.2. Entwicklung des öffentlichen und des Langsamverkehrs im Sensebezirk**

Die öffentliche Hand hat beträchtliche Mittel in die Verbesserung des Bahnangebots (Frequenz und Kapazität) investiert. So wurde etwa im Jahr 2009 der Halbstundentakt auf der S-Bahn-Linie S1 Fribourg/Freiburg–Bern eingeführt und am 9. Dezember 2018 der Halbstundentakt in die Abendstunden (bis Mitternacht) ausgeweitet. Seit diesem Datum hält zudem der RegioExpress (RE), der jede Stunde zwischen Bulle, Fribourg/Freiburg und Bern verkehrt, in Düdingen. Im Übrigen plant der Kanton die Einführung des Viertelstundentakts im Bahnperimeter der Agglomeration (Horizont 2025). Schmiten wird damit viermal in der Stunde mit Freiburg verbunden sein, Düdingen gar sechsmal (einmal mit dem RE Bulle–Bern, einmal mit dem RE Lausanne–Bern und viermal mit der S-Bahn). Beim öffentlichen Strassenverkehr hat der Sensebezirk im Dezember 2016 von einem beträchtlichen Ausbau und einer Optimierung des Busangebots profitiert. Im Sinne eines gesamtheitlichen Ansatzes der Mobilität und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Bahn wird das öffentliche Strassenverkehrsangebot optimiert und an das ausgebaute Bahnangebot angepasst werden müssen.

Der Staatsrat will auch das Velonetz im Kanton Freiburg ausbauen, um einerseits den Personen, die das Velo benützen möchten, diese Möglichkeit zu geben, und andererseits die Strasse zu entlasten. In den grossen Sensler Gemeinden wurden folgende Veloverbindungen auf den Kantonsstrassen verwirklicht:

- > Tafers: 3550 m, davon 1050 m als Radweg;
- > Düdingen: 2450 m, davon 200 m als Radweg;
- > Tentlingen und Giffers: 1950 m;
- > Plaffeien und Plasselb: 2500 m;
- > Wünnewil-Flamatt: 1650 m, davon 700 m als Radweg;
- > Bösing: 750 m.

Darüber hinaus beabsichtigt der Staatsrat, in den kommenden Jahren im ganzen Kanton, wenn auch vorrangig auf den Achsen mit dem grössten Verlagerungspotenzial, die Veloverkehrsanlagen zu verwirklichen, die in der kantonalen Zweiradplanung (Sachplan Velo, den der Staatsrat am 10. Dezember 2018 angenommen hat) vorgesehen sind.

## **2. Viadukt Flamatt, Autobahn A12 zwischen Düdingen und Thörishaus, alternative Streckenführungen**

Zwischen 1993 und 1997 wurde der Viadukt Flamatt für rund 19 Millionen Franken komplett instand gestellt. Der Abschnitt Düdingen–Flamatt wurde zwischen 2003 und 2004 renoviert und angepasst (110 Millionen Franken) und der Abschnitt Flamatt–Bümpliz zwischen 2007 und 2008 (rund 100 Millionen Franken). Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 ist der Bund alleine für die Nationalstrassen zuständig. Derzeit sieht das ASTRA vor 2030 keine Unterhaltsarbeiten für den Viadukt oder ganz allgemein für den Abschnitt Düdingen–Flamatt vor.

Eine allfällige Anpassung des Trassees der A12, die den Viadukt überflüssig machen würde, wurde bereits 2003 geprüft. Im Rahmen dieser Studie wurden mehrere mögliche Streckenführungen mit dem Instrument NISTRA (Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte) analysiert. Dabei zeigte sich, dass die geologischen Gegebenheiten und ökologischen Vorgaben, das Vorhandensein der Eisenbahnlinie und die Notwendigkeit, den Autobahnanschluss von Flamatt aufrechtzuerhalten, die Möglichkeiten deutlich einschränken und dass eine Änderung der Streckenführung unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würde. 2009 hob eine Verkehrsstudie für den unteren Sensebezirk, die das Tiefbauamt (TBA) in Auftrag gegeben hatte und die mehrere Varianten verglich<sup>1</sup>, die nachteilige Umweltauswirkungen und das äusserst schlechte Nutzen-Kosten-Verhältnis einer Versetzung der A12 hervor.

## **3. Antwort auf das Postulat**

Das ASTRA liess als Eigentümer des Viadukts, der A12 und der Autobahnanschlüsse wissen, dass der Unterhalt des bestehenden Netzes für ihn Priorität habe und bedeutende Unterhaltsarbeiten Gegenstand von umfassenden Analysen seien, die auch Neubauten einschliessen können, falls diese längerfristig eine positive Gesamtbilanz aufweisen. Weiter gab das ASTRA bekannt, dass es wegen der begrenzten Ressourcen und gestützt auf die Ergebnisse der bereits durchgeführten Studien keine Studie im Sinne der Grossräte Emanuel Waeber und Olivier Flechtner begleiten könne. Es gibt nämlich kein neues Element, das die Schlussfolgerungen der im Punkt 2 erwähnten Studien (schlechtes Nutzen-Kosten-Verhältnis und grosse Umweltbelastung) in Frage stellen würde.

Dessen ungeachtet hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) beschlossen, zunächst eine multimodale Mobilitätsstudie (individuelle motorisierte Mobilität, Langsamverkehr und öffentlicher Verkehr) für den Sensebezirk durchzuführen. Diese Studie wird sich auf die vom TBA in Auftrag gegebene Verkehrsstudie von 2009 stützen und deren Resultate durch die Analyse der Auswirkungen der Inbetriebnahme der Poyabrücke sowie der vergangenen und künftigen Entwicklungen beim öffentlichen und beim Langsamverkehr ergänzen. In Absprache mit dem Oberamtmann des Sensebezirks, vor dem Hintergrund der kürzlich erfolgten Einführung der obligatorischen Regionalplanung im RPBG und infolge des Inkrafttretens des neuen kantonalen Richtplans wird die Studie zudem ganz besonders den Studien Rechnung tragen, welche die Region mit der Unterstützung des Kantons für die Revision des regionalen Richtplans Sense und für die Regionalplanung der Arbeitszonen durchführen wird. Das bedeutet, dass sich der Studienstart etwas hinauszögern wird, weil sichergestellt werden soll, dass die Prioritäten der Region für die Arbeitszonen berücksichtigt werden. Eine Studie für Trasseekorrekturen und weitere Ausbauarbeiten, so

---

<sup>1</sup> Tiefbauamt Kanton Freiburg: Verkehrsstudie Unterer Sensebezirk. Schlussbericht, Februar 2009.



wie dies die Verfasser des Postulats fordern, wird allenfalls im Anschluss daran und in Abhängigkeit von den Schlussfolgerungen der multimodalen Mobilitätsstudie durchgeführt werden können.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat aufzuteilen und:

- > die Punkte 1, 4 und 5, die Gegenstand der Mobilitätsstudie für den Sensebezirk sein werden, anzunehmen;
- > die Punkte 2 und 3 aus den im Kapitel 3 genannten Gründen abzulehnen.

*25. März 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Schmid Ralph Alexander

2019-GC-32

### Compensation des émissions de CO<sub>2</sub> dans le canton de Fribourg

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 28 février 2019 le député Schmid charge le Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la possibilité de créer une plate-forme Internet afin de proposer aux citoyen-ne-s des projets régionaux permettant de compenser leurs émissions de CO<sub>2</sub> de manière volontaire. Les projets pourront émaner des communes comme du canton, mais également de monde de l'économie ou du privé. Cette plate-forme pourrait être élaborée avec d'autres cantons intéressés à collaborer.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

La compensation des émissions de CO<sub>2</sub> consiste en l'achat de certificats qui permettent de financer des projets de réduction des émissions menés à l'étranger, dans le but de compenser ainsi ses propres émissions. Le mécanisme constitue l'un des piliers de la législation fédérale sur le CO<sub>2</sub>. On peut estimer à plusieurs dizaines de millions les montants investis dans de tels projets chaque année afin d'atteindre les objectifs de la politique climatique.

L'achat de certificats de compensation est également de plus en plus souvent utilisé sur une base volontaire, par les particuliers comme par les entreprises. A titre d'exemple, dans le secteur de l'aviation, le volume des émissions de CO<sub>2</sub> qui ont fait l'objet d'une compensation volontaire a augmenté de 70 % en 2018, à 32'000 tonnes.

A l'heure actuelle, les solutions pour compenser les émissions de CO<sub>2</sub> à travers le soutien à des projets locaux sont, comme le relève l'auteur du postulat, plutôt rares. Dans le canton de Fribourg, la Fondation Carbon Fri constitue une exception notable. Créée en février 2018 par la Banque cantonale de Fribourg, la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg, et l'entreprise spécialisée Climate Services, la Fondation a pour but de favoriser une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par les entreprises fribourgeoises. Pour ce faire, elle attribue le label « CARBON FRI » à celles qui s'engagent à diminuer leurs émissions et à investir dans la Fondation une contribution par tonne de CO<sub>2</sub> rejetée dans l'atmosphère. L'entier des fonds récoltés est injecté dans le tissu économique fribourgeois en soutenant des projets locaux de réduction d'émissions. Les services proposés par la Fondation ne s'adressent toutefois pas aux citoyennes et aux citoyens qui seraient désireux de compenser leurs émissions en soutenant des projets régionaux.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations de l'auteur du postulat et se montre favorable à une relocalisation des flux financiers liés à la compensation des émissions de CO<sub>2</sub>. Il a d'ailleurs apporté son soutien à la création de la Fondation Carbon Fri en finançant son accréditation à la norme ISO:14024. Il envisage actuellement de faire un pas de plus, en initiant des projets-pilotes de

labélisation auprès de la Fondation pour une ou deux entités administratives. Sur la base des expériences acquises, le Conseil d'Etat pourra choisir d'étendre ou non la démarche.

Le Conseil d'Etat voit un triple avantage à investir dans des projets locaux de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> : un soutien au tissu économique fribourgeois, en privilégiant des investissements qui bénéficieraient aux entreprises actives dans la région ; un impact favorable sur la qualité de vie des habitantes et des habitants du canton, à travers un soutien à des projets qui les touchent directement ; un moyen de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> sur le territoire cantonal, en cohérence avec le plan climat cantonal actuellement en cours d'élaboration.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose la prise en considération du postulat. Afin d'éviter une multiplication des plateformes, il propose dans un premier temps d'aborder les responsables de la Fondation Carbon Fri pour vérifier dans quelle mesure et à quelles conditions leurs activités pourraient être étendues à un public plus large. Si nécessaire, des solutions alternatives pourraient être examinées dans un second temps, éventuellement en collaboration avec d'autres cantons.

*2 avril 2019*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Postulat Schmid Ralph Alexander

2019-GC-32

### **Kompensation von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Kanton Freiburg**

#### **I. Zusammenfassung des Postulats**

In seinem am 28. Februar 2019 eingereichten und begründeten Postulat beauftragt Grossrat Schmid den Staatsrat mit der Verfassung eines Berichts über die Möglichkeit, eine Internet-Plattform zu erstellen, die den Bürgerinnen und Bürgern regionale Projekte zur freiwilligen Kompensation ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen anbietet. Projekte der Gemeinden und des Kantons, aber auch aus der Wirtschaft oder der Privatwirtschaft sollen angeboten werden. Diese Plattform könnte in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Kantonen entwickelt werden.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Die Kompensation der CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht im Kauf von Zertifikaten, dank denen im Ausland ausgeführte Projekte zur Reduzierung der Emissionen finanziert werden, mit dem Ziel, die eignen Emissionen so zu kompensieren. Dieser Mechanismus stellt einen der Pfeiler der Bundesgesetzgebung über das CO<sub>2</sub> dar. Die Beträge, die jährlich in solche Projekte investiert werden, um klimapolitische Ziele zu erreichen, können auf mehrere Dutzend Millionen geschätzt werden.

Der Kauf von Kompensationszertifikaten wird zunehmend auch auf freiwilliger Basis getätigt, sowohl von Privatpersonen wie auch von Unternehmen. So stieg beispielsweise im Luftfahrtsektor die Menge der freiwillig kompensierten CO<sub>2</sub>-Emissionen im Jahr 2018 um 70 % auf 32'000 Tonnen.

Wie es der Urheber des Postulats feststellt, sind Lösungen zur Kompensation der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Unterstützung von lokalen Projekten derzeit eher selten. Im Kanton Freiburg stellt die Stiftung Carbon Fri eine bemerkenswerte Ausnahme dar. Die im Februar 2018 von der Freiburger Kantonalbank, der Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg und dem spezialisierten Unternehmen Climate Services ins Leben gerufene Stiftung hat zum Ziel, die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Freiburger Unternehmen zu fördern. Zu diesem Zweck vergibt sie das Label «CARBON FRI» an Unternehmen, die sich verpflichten, ihre Emissionen zu reduzieren und pro ausgestossene Tonne CO<sub>2</sub> einen Beitrag in die Stiftung zu investieren. Die gesamten so gesammelten Gelder werden in die Freiburger Wirtschaft investiert, indem lokale Projekte zur Emissionsreduzierung unterstützt werden. Die von der Stiftung angebotenen Dienstleistungen richten sich jedoch nicht an die Bürgerinnen und Bürger, die ihre Emissionen durch die Unterstützung regionaler Projekte kompensieren möchten.

Der Staatsrat teilt die Anliegen des Urhebers des Postulats und befürwortet eine Verlagerung der mit der Kompensation der CO<sub>2</sub>-Emissionen verbundenen Finanzströme. So hat er die Gründung der Stiftung Carbon Fri unterstützt, indem er deren Akkreditierung nach der Norm ISO 14024 finanziert

hat. Er zieht nun einen weiteren Schritt in Erwägung, indem er Pilotprojekte für gewisse Verwaltungseinheiten initiiert, die das Label der Stiftung erhalten sollen. Auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen kann der Staatsrat dann entscheiden, ob er den Ansatz erweitert oder nicht.

Der Staatsrat sieht einen dreifachen Vorteil in Investitionen in lokalen Projekten zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen: eine Unterstützung der Freiburger Wirtschaft, wobei Investitionen bevorzugt werden, welche den in der Region tätigen Unternehmen zugutekommen; einen positiven Einfluss auf die Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons durch die Unterstützung von Projekten, die sie unmittelbar erreichen; ein Mittel zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen innerhalb des Kantons, im Einklang mit dem kantonalen Klimaplan, der zurzeit entwickelt wird.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, auf das Postulat einzutreten. Um eine Vervielfachung der Plattformen zu vermeiden, schlägt er vor, zunächst die Verantwortlichen der Stiftung Carbon Fri anzusprechen, um zu prüfen, inwiefern und unter welchen Bedingungen ihre Tätigkeiten auf ein breiteres Publikum ausgedehnt werden könnten. Falls nötig, könnten alternative Lösungen, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, zu einem späteren Zeitpunkt untersucht werden.

*2. April 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Collaud Romain

2018-GC-72

### **Suppression de la rente à vie des conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 14 mai 2018, les députés Nicolas Kolly et Romain Collaud demandent « l'abolition des rentes à vie dont bénéficient les hauts magistrats fribourgeois (conseillers d'Etat, juges cantonaux et préfets) » et l'assujettissement des personnes concernées au régime de pensions ordinaire de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Cette abolition nécessite une modification de la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (ci-après LTCE ; RSF 122.1.3), qui devrait être réalisée parallèlement au projet de révision en cours du plan de prévoyance de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg.

Les auteurs de la motion jugent que la mise en œuvre du système actuel peut aboutir à des résultats choquants et relèvent que si le travail d'un conseiller d'Etat est exigeant, beaucoup d'autres professions le sont aussi, bien qu'elles ne permettent pas d'obtenir une rente viagère. Ils ajoutent que ce système ne correspond plus à la société actuelle qui favorise la flexibilité et la mobilité dans le monde du travail. Ils considèrent que les privilèges profitant à certains magistrats ne sont plus admissibles eu égard aux modifications attendues des conditions de prévoyance des autres collaborateurs de la fonction publique. A titre de compensation pour les personnes concernées, ils préconisent le versement d'une indemnité afin de tenir compte des risques de non-réélection et proposent que soit examinée la possibilité de revaloriser leurs salaires. Les motionnaires indiquent également qu'un régime transitoire pourra être mis en place pour les personnes aujourd'hui au bénéfice du système actuel, ou élus sous le régime actuel afin de respecter les droits acquis.

Ils invitent le Conseil d'Etat à transmettre au Grand Conseil une étude comparative des solutions retenues dans les autres cantons.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Situation actuelle**

###### *a) Conseillers d'Etat/conseillères d'Etat et préfets*

Les conditions de « retraite » des conseillers d'Etat/conseillères d'Etat et des préfets démissionnaires ou non réélus diffèrent selon leur âge (âge seuil : 50 ans) et la durée accomplie des fonctions (5 ans, 6 à 10 ans, plus de 10 ans) :

- > si la cessation d'activité survient avant l'âge de 50 ans et avant l'accomplissement de cinq années de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à une année de

traitement, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et une année de traitement (art. 8 al. 1 let. a LTCE et art. 14 al. 1 let. a LTCE) ;

- > si, avant l'âge de 50 ans également, la cessation d'activité survient de la sixième à la dixième année de fonction, les personnes concernées ont droit à un montant égal à 120 % du traitement annuel, augmentant pour chaque année de fonction de 20 % jusqu'au maximum de deux traitements annuels, au titre de prestation analogue à une prestation de sortie et à une année de traitement (art. 8 al. 1 let. b LTCE et art. 14 al. 1 let. b LTCE) ;
- > si la cessation d'activité survient après l'âge de 50 ans ou après l'accomplissement de dix années de fonction, les personnes concernées ont droit à une pension viagère de 6 % du dernier traitement par année durant les cinq premières années de fonction ; cette pension augmente de 4 % par année jusqu'à la dixième année de fonction, puis de 2 % par année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60 % du dernier traitement (art. 9 al. 1 LTCE et art. 15 al. 1 LTCE).

b) *Juges cantonaux*

Les juges cantonaux sont assurés auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans le régime des pensions (art. 23 LTCE). Toutefois, les juges en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la LTCE (1er septembre 2004) demeurent soumis à l'ancien droit et bénéficient d'une pension viagère (art. 28 LTCE). 15 personnes bénéficient du droit transitoire pour un montant total annuel de 1'670'667 francs (valeur 31.12.2017)<sup>1</sup>.

Il ressort de ce qui précède que la problématique des pensions viagères allouées à certains magistrats concerne les conseillers d'Etat, les conseillères d'Etat et les préfets. En revanche, sous réserve des cas transitoires sur lesquels il ne convient pas de revenir (droits acquis), la situation des juges cantonaux est déjà conforme à la demande des auteurs de la motion.

## 2. Détermination des préfets

Les préfets étant directement visés par la motion, le Conseil d'Etat les a priés de se déterminer sur les objectifs poursuivis par les auteurs de la motion. La position des préfets peut se résumer comme suit :

La Conférence des préfets accepte l'idée de mener un débat approfondi sur la question d'une refonte éventuelle du système de traitement et de prévoyance des magistrats. Elle juge toutefois le cadre procédural choisi par les députés Kolly et Collaud, soit celui d'une motion, trop étroit, car les réflexions et analyses qu'exige cette thématique ne sont pas purement législatives, mais relèvent également de considérations politiques et financières.

La Conférence des préfets met en évidence l'approche différenciée et graduée du système actuel. En effet, celui-ci ne se limite pas à simplement prévoir le versement d'une pension à vie en faveur de l'ensemble des magistrats. Au contraire, comme indiqué ci-dessus sous chiffre 1, le système en vigueur apporte des réponses différenciées selon la situation personnelle particulière de chaque personne concernée (notamment son âge et la durée d'activité). Il permet de tenir compte de la situation particulière des magistrats contraints d'abandonner leur carrière professionnelle et soumis au risque d'une non-réélection.

---

<sup>1</sup> Comptes 2017 (sous rubrique 2100 /3060.000).



Les préfets mentionnent encore que le but poursuivi par les pensions viagères accordées aux magistrats remplissant les conditions d'âge et de durée de fonction est d'en garantir l'indépendance et l'impartialité.

### 3. Comparaison intercantonale

#### a) *Introduction*

Les auteurs de la motion ont demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude comparative des solutions appliquées dans les autres cantons. A cette fin, un questionnaire a été adressé à tous les cantons. Il ressort des réponses qui ont été retournées que les régimes applicables diffèrent considérablement d'un canton à l'autre, si bien qu'il est difficile de présenter une synthèse reflétant de manière précise les différents systèmes appliqués. Si l'on renonce à entrer dans le détail de chaque réglementation, on peut néanmoins regrouper les systèmes applicables aux conseillers d'Etat et conseillères d'Etat en trois catégories principales :

- > versement d'une rente viagère : **VD, GE, NE, BE<sup>2</sup>**, GR, SZ et TI ;
- > assurance auprès de la caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire : AG, AI, AR, BS, GL, **JU**, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH et ZG ;
- > uniquement assurance auprès de la caisse de prévoyance du personnel cantonal : **VS**.

Ce catalogue sommaire est précisé ci-après sous lettre b.

S'agissant des préfets, une comparaison des différents systèmes n'est pas représentative, dès lors que tous les cantons ne connaissent pas ce type de magistrats et que, dans les cantons qui ont des préfets, leur statut n'est pas toujours comparable à celui des préfets fribourgeois.

Pour ce qui est des juges cantonaux, il a déjà été relevé ci-dessus (cf. ch. 1) que, sous réserve des cas transitoires, ils sont soumis au régime ordinaire de retraite. Il convient ainsi de renoncer, pour eux également, à procéder à la comparaison demandée.

#### b) *Conseillers d'Etat/conseillères d'Etat*

##### ***Versement d'une rente viagère***

A l'image de la solution retenue sur le plan fédéral, certains cantons, principalement romands, connaissent le système des rentes viagères.

Ainsi, dans le canton de **Vaud**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction bénéficient d'une pension viagère, lorsque leur départ est dû à des problèmes de santé, lorsqu'ils n'ont pas été réélus après cinq années d'activité au moins et lorsqu'ils quittent volontairement leur charge après l'avoir exercée durant 10 ans au moins. La pension est fixée dans une fourchette de 15 à 60 % du dernier traitement touché.

Le canton de **Genève** connaît également le système des pensions viagères. Ces pensions sont également proportionnelles à la durée de la charge, jusqu'à un maximum de 64 % du dernier traitement annuel, au-delà de 12 années de fonction.

---

<sup>2</sup> A noter toutefois que, le 19 novembre 2018, le Grand Conseil bernois a accepté une motion demandant que la rente des anciens membres du gouvernement soit limitée à trois années.

Les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat du canton de **Neuchâtel** qui ont siégé plus de 4 années et sont âgés de plus de 50 ans à leur départ ont également droit à une rente viagère calculée selon la durée des fonctions, mais de 50 % du salaire au plus. Ils n'ont toutefois droit qu'à une rente limitée, versée durant un nombre de mois égal au nombre de mois passés dans la fonction, lorsqu'ils ont accompli 4 années de fonction et sont âgés de 40 à 50 ans au moment du départ. Les personnes ayant accompli moins de 4 années de fonction ou ayant moins de 40 ans ont droit à une indemnité correspondant à 2 mois de traitement par année d'activité.

Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les membres du gouvernement du canton de **Berne**, assurés auprès de la caisse de prévoyance cantonale, ont droit à un capital (pour les moins âgés et ceux pour lesquels la durée des fonctions a été brève) ou à une rente de retraite viagère calculée en fonction de leur âge et de la durée de leur charge (de 15 à 65 % du gain assuré)<sup>3</sup>.

Dans le canton des **Grisons**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat sont assurés pour leur prévoyance vieillesse auprès de la caisse de pension du personnel. Toutefois, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils ont, en complément de la rente ordinaire, droit à une rente viagère s'élevant, pour chaque année de fonction, à 3,5 % du dernier traitement.

Dans le canton de **Schwyz**, une pension, de 20 % à 50 % calculée, selon la durée des fonctions, sur un montant forfaitaire correspondant à un traitement de 25'000 francs par année, est versée aux conseillers d'Etat et conseillères d'Etat lorsque, au moment où ils quittent leur charge, la somme de leur âge et du double de la durée de leur fonction atteint le chiffre de 65 au moins.

Au **Tessin**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat quittant leurs fonctions après plus de trois ans d'activité pour cause de démission ou de non-réélection ont droit à une rente annuelle de 15 % de leurs honoraires ; cette rente est augmentée de 3,75 % par année supplémentaire, jusqu'à un maximum de 60 %. Lorsque la durée des fonctions a été inférieure à trois années, les magistrats ont droit à une indemnité unique de 15 % des honoraires. Lorsque la fin du mandat intervient en raison de la survenance de l'âge de la retraite ou d'un cas d'invalidité durant les cinq premières années de fonction, les bénéficiaires reçoivent une rente de 40 % des honoraires ; cette rente est augmentée de 3 % par année supplémentaire, jusqu'à un maximum de 60 %.

#### *Assurance auprès de la caisse de prévoyance cantonale avec versement d'une indemnisation transitoire*

La majorité des cantons ont choisi d'assurer leurs conseillers d'Etat et conseillères d'Etat auprès de la caisse de pension cantonale au même titre que le personnel de l'Etat. Toutefois, par rapport au personnel « ordinaire », ces magistrats bénéficient, parfois sous certaines conditions, de prestations particulières en principe sous la forme d'une rente transitoire, parfois sous celle du versement d'une indemnité unique. Suivant les cantons, la durée de la rente transitoire est limitée par la réglementation ou échoit au moment où le ou la bénéficiaire atteint l'âge de la retraite, âge auquel elle est remplacée par les prestations du 2<sup>e</sup> pilier.

En résumé, les systèmes applicables dans les différents cantons sont les suivants :

Les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat du **canton d'Argovie** qui quittent leurs fonctions après l'âge de 57 ans reçoivent jusqu'à 65 ans une rente transitoire de 50 % du

---

<sup>3</sup> A noter toutefois que, le 19 novembre 2018, le Grand Conseil bernois a accepté une motion demandant que la rente des anciens membres du gouvernement soit limitée à trois années.

dernier salaire annuel. Le montant de la rente est réduit lorsque l'entrée en fonction intervient après l'âge de 55 ans, lorsque la durée des fonctions est inférieure à 12 ans, en cas de départ avant l'âge de 60 ans. En revanche, lorsqu'ils quittent leur fonction avant d'avoir atteint l'âge de 57 ans, ils ont simplement droit à une indemnité de départ correspondant à une année de traitement.

Dans le canton d'**Appenzell Rhodes Intérieures**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat âgés de plus de 50 ans lors de leur départ et dont la charge a duré au moins 8 ans, ont droit durant un nombre d'années équivalent à celui de leurs fonctions – mais au plus jusqu'à 65 ans – à une indemnité annuelle correspondant au plus à la moitié du dernier traitement.

Dans le canton d'**Appenzell Rhodes Extérieures**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat reçoivent, durant 18 mois et jusqu'à l'âge de la retraite au maximum, une rente correspondant à leur dernier salaire.

A **Bâle-Ville**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat qui quittent leurs fonctions reçoivent une rente transitoire pendant 12 à 36 mois selon le nombre d'années de fonction, mais au plus jusqu'à l'âge de la retraite. Cette rente correspond à 65 % du salaire assuré.

Dans le canton de **Glaris**, une indemnisation de départ correspondant à 6 mois de salaire est versée en cas de non-réélection. En cas de décès en cours de mandat lorsque le défunt avait charge de famille, une indemnité identique est également accordée. A noter toutefois que les collaborateurs « ordinaires » bénéficient également de cette dernière indemnité selon leur ancienneté au service de l'Etat.

Dans le canton du **Jura**, les ministres sont affiliés à la caisse de pensions cantonale ; ils ont par ailleurs droit à une indemnité de prévoyance correspondant à 55'000 francs par année de mandat.

A **Lucerne**, la rente transitoire se monte à 56 % au maximum du traitement ; son montant exact dépend de la durée des fonctions du bénéficiaire. Elle est versée jusqu'à l'âge de la retraite.

A **Nidwald**, la rente se monte à 80 % du dernier salaire et est versée durant 9 à 20 mois, selon le nombre d'années durant lesquelles le ou la bénéficiaire a été en fonction. De plus, en cas de non-réélection uniquement, le conseiller d'Etat ou la conseillère d'Etat a droit à 6 mois de salaire complet, avant que le versement de la rente réduite précitée ne débute.

Dans le canton d'**Obwald**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat non réélus reçoivent une indemnité correspondant à 6 mois de salaire au maximum. S'ils sont âgés de plus de 60 ans lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils bénéficient d'un « pont AVS ». Par ailleurs, le canton d'Obwald a mis en place un système d'« assurance-épargne » : l'Etat et les membres du Conseil d'Etat versent des cotisations annuelles d'un montant total de 6 % du salaire des personnes concernées ; au moment où celles-ci quittent leurs fonctions, le montant accumulé, additionné des intérêts, leur est versé.

Les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat du canton de **St-Gall** ont droit à une rente mensuelle durant au moins 18 mois et au plus 48 mois. Le montant de la rente correspond à 50 % du dernier salaire.

Dans le canton de **Schaffhouse**, le conseiller d'Etat et la conseillère d'Etat non réélu a droit au versement de son traitement durant encore six mois après la fin de son mandat. Par ailleurs, jusqu'à l'âge de 60 ans, il a droit à une rente transitoire dont le montant correspond à 20 à 50 %

du dernier salaire assuré sur une durée maximale de 114 mois en cas de non-réélection. En cas de départ volontaire, la rente n'est accordée que si le démissionnaire est âgé de plus de 55 ans et son montant va de 10 à 50 % du dernier salaire assuré.

Dans le canton de **Soleure**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction avant l'âge de 55 ans et ceux qui ont siégé entre 1 et 4 ans ont droit, en cas de non-réélection ou de départ pour cause de maladie, à une indemnité de départ correspondant à 6 mois de traitement. En cas de départ entre 55 et 65 ans, ils reçoivent, jusqu'à 65 ans, une rente transitoire de 60 % ou 80 % (selon la durée des fonctions) du salaire assuré auprès de l'institution de prévoyance compétente, à condition d'avoir siégé au moins 4 ans.

En **Thurgovie**, les conseillers d'Etat et les conseillères d'Etat quittant leur fonction après l'âge de 50 ans ont droit à une rente transitoire correspondant à 50 % du salaire déterminant, une réduction étant prévue pour les personnes ayant siégé moins de 12 ans.

A **Uri**, comme à Obwald, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat non réélus reçoivent une indemnité correspondant à 6 mois de salaire au maximum. L'indemnité n'est versée qu'aux personnes âgées de moins de 62 ans lors de la non-réélection.

Dans le canton de **Zurich**, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat sont assurés après de la caisse de pension cantonale. A leur départ, ils bénéficient d'une « indemnité » d'un montant compris dans une fourchette de 1 à 36 fois le dernier salaire mensuel. Le montant de l'indemnité est fixé en fonction de l'âge de la personne bénéficiaire, de la durée de ses fonctions et du caractère volontaire ou non de son départ.

Dans le canton de **Zoug**, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat qui quittent leur charge pour cause de non-réélection seront indemnisés par le versement d'une rente correspondant à 50 % de leur dernier traitement pour une durée de 6 mois, s'ils ont été en fonction moins de 4 ans, et de 12 mois, si leurs fonctions ont duré plus de 4 ans.

#### *Uniquement assurance auprès de la caisse de pension cantonale*

Les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat du canton du **Valais** élus après le 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont assurés auprès de la caisse de prévoyance de l'Etat du Valais, au même titre que les collaborateurs de l'Etat. Le salaire des magistrats concernés par ce régime a été augmenté à titre de mesure compensatoire.

#### **4. Détermination du Conseil d'Etat**

- a. En 2004, lors de l'adoption de la LTCE, le législateur a revu fondamentalement la prévoyance des juges cantonaux. Comme déjà indiqué, conformément au droit actuel et sous réserve des cas transitoires, **les juges cantonaux sont soumis aux règles ordinaires en matière de prévoyance professionnelle ; ils ne bénéficient pas d'une pension viagère** (art. 23 LTCE). Dès lors, la demande des auteurs de la motion est infondée en ce qui concerne ce volet. Seule la question de la prévoyance professionnelle des membres du Conseil d'Etat ainsi que des préfets est actuelle. La motion ne sera donc traitée par le Conseil d'Etat que sous cet aspect.
- b. Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne que la LTCE tient également déjà compte de la situation particulière des magistrats quittant leurs fonctions lorsqu'ils sont encore relativement jeunes ou après n'avoir accompli que peu d'années de mandat. Selon les dispositions de cette loi, **les « jeunes » anciens magistrats et anciennes magistrates, soit ceux et celles de moins de 50 ans, et les magistrats et magistrates comptabilisant moins de 10 années complètes de**

- fonction ne peuvent pas prétendre à une pension viagère** (art. 8 et 14 LTCE). Pour cette catégorie de magistrats et magistrates, les pensions sont remplacées par le versement d'un capital (composé d'une part d'une prestation analogue à une prestation de sortie au sens de la législation sur la prévoyance professionnelle [destinée à un rachat auprès d'une institution de prévoyance et dont le montant va d'une à deux années de traitement en fonction de la durée du mandat] et d'autre part d'une indemnité de sortie dont le montant équivaut à une année de traitement).
- c. En conséquence, **la problématique de la pension viagère ne se pose qu'en relation avec les membres du Conseil d'Etat et les préfets qui quittent leur fonction après avoir atteint l'âge de 50 ans, ou avec ceux qui ont accompli plus de 10 années de fonction** (art. 9 et 15 LTCE). La portée de la motion étant ainsi limitée, il convient de présenter plus en détail les éléments sur lesquels repose la LTCE.
- d. La solution retenue dans cette loi vise à **préserver l'attractivité des charges de conseiller d'Etat ou conseillère d'Etat et de préfet**. Ces charges sont importantes et la prévoyance professionnelle des élu-e-s doit en tenir compte. Les personnes qui les endossent, s'agissant des membres du Conseil d'Etat pour une durée maximale de quinze années, prennent le risque d'abandonner leurs autres activités antérieures et il arrive qu'elles peinent à retrouver une activité professionnelle par la suite. Il est important de leur donner les moyens de réorienter leur carrière au terme de leur mandat. De plus, en comparaison avec le montant des rémunérations versées dans le secteur privé pour des professions avec le même niveau de responsabilités, les rémunérations versées aux membres du Conseil d'Etat et aux préfets ne sont pas excessives. Il est de la responsabilité de la collectivité publique de reconnaître l'engagement particulier de ces personnes en leur garantissant une certaine sécurité financière au terme de leur mandat. L'idée à la base de la loi est de valoriser ces fonctions afin que personne – et surtout les personnes les plus compétentes – ne soit dissuadé de se porter candidat pour de simples raisons financières.
- e. Ensuite, historiquement, les prestations financières particulières qui sont allouées aux magistrats et magistrates ont pour objectif d'en **garantir l'indépendance**, d'éviter les éventuels conflits d'intérêts et d'écarter les risques de corruption. Il est essentiel que les magistrats et magistrates accomplissent leurs tâches en toute indépendance, qu'ils et elles prennent les décisions utiles dans l'intérêt du canton et sans être guidé-e-s par des préoccupations liées au risque d'une non-réélection.
- f. **Ces arguments qui ont conduit à l'adoption de la LTCE demeurent hautement actuels** : en cas d'acceptation de la motion, les nouvelles dispositions devront offrir la garantie que l'attractivité de la charge ne sera pas réduite et que l'indépendance des élu-e-s ne sera pas mise en péril.
- g. Après examen des solutions retenues dans les autres cantons, le Conseil d'Etat constate que tous les cantons (y compris le canton du Valais, si on prend en compte l'augmentation de traitement consentie parallèlement à la soumission des conseillers d'Etat et des conseillères d'Etat aux règles ordinaires de la prévoyance professionnelle) accordent à leurs magistrats et magistrates un statut particulier, eu égard aux spécificités de la fonction. Aucune des solutions retenues ne s'impose toutefois par elle-même ; chaque canton a adopté un système spécifique correspondant à ses besoins propres. **L'étude comparative des solutions adoptées dans les autres cantons montre néanmoins que, dans la majorité des cas, les magistrats et**

**magistrates sont affiliés auprès de l'institution de prévoyance professionnelle du personnel cantonal.** Par ailleurs, des mesures transitoires sont prévues, sous certaines conditions, pour compenser les risques politiques de non-réélection. A cet égard, comme déjà évoqué, le canton du Valais s'est écarté de la norme : il a remplacé lesdites mesures par une augmentation du salaire des membres du Conseil d'Etat.

- h. Le Conseil d'Etat considère que **l'affiliation des magistrats et magistrates à la CPPEF serait une solution simple, moderne et équitable.** Le régime de la prévoyance professionnelle est en effet un système global qui prend en compte les diverses situations de la vie susceptibles de se présenter et pour lesquelles la LTCE actuelle n'offre pas de réponse, ainsi la problématique du concubinage ou celle de l'utilisation des moyens de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition du logement. Le Conseil d'Etat ajoute que le système actuel des rentes viagères des magistrats et magistrates a été remis en question dans plusieurs réponses données dans le cadre de la consultation relative à la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP). Ces divers éléments l'incitent à aller dans le sens des auteurs de la motion.
- i. Si la motion était acceptée, les magistrats et magistrates devraient être affiliés à la CPPEF à leur entrée en fonction, au même titre que les membres du personnel de l'Etat. Le cas échéant, ils y apporteraient leur prestation de libre passage. Pendant la durée du mandat, les cotisations seraient soumises aux règles applicables aux membres du personnel et, à leur départ, ils emporteraient leur prestation de libre passage, sous réserve des personnes remplissant les conditions d'obtention d'une rente intermédiaire (cf. ci-dessous let. l).
- j. **La mise en œuvre du nouveau régime appellera certaines adaptations. Les salaires des nouveaux magistrats et magistrates** devront en particulier être adaptés aux nouvelles conditions. En effet, à l'heure actuelle, ces personnes contribuent au financement de leur future rente par un prélèvement de 4 % sur leur salaire (art. 13 LTCE). Les cotisations mises à la charge des employé-e-s assurés à la CPPEF se montent à 10,66 % (art. 13 al. 1 LCP). Dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de loi donnant suite à la motion, il conviendrait d'examiner si un correctif est nécessaire, eu égard notamment à la modification du 4 octobre 2016 de la LTCE, qui a introduit l'obligation pour les personnes concernées de restituer à l'Etat l'intégralité des indemnités perçues pour la représentation de l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein de conseils d'administration ou de fondation ou au sein d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public. Le montant total encaissé par les membres du Conseil d'Etat durant les cinq années précédant l'obligation de restitution s'élève en moyenne à un peu moins de 112'000 francs par année, le montant correspondant pour les préfets d'environ 125'000 francs. Depuis l'entrée en vigueur de la modification légale précitée, les magistrats et magistrates concerné-e-s ne perçoivent plus ces montants.
- k. Par ailleurs, les modifications légales **devront prendre en compte la situation des magistrats et magistrates déjà pensionné-e-s ou déjà en fonction**, conformément à la volonté des auteurs de la motion.
- l. A l'instar des régimes applicables dans la majorité des autres cantons, il conviendrait de mettre en place des mesures transitoires pour pallier les risques politiques auxquels sont soumis les membres du Conseil d'Etat et les préfets. L'idée est de **permettre aux personnes concernées, ayant atteint un certain âge ou ayant accompli un certain nombre de mandats et n'ayant pas d'autre source de revenu professionnel, de vivre correctement durant la période**

**courant du moment où elles quittent leur fonction jusqu'à la date de la retraite.** Pour ce faire, le Conseil d'Etat, pour éviter de s'écarter inutilement des dispositions de la LTCE – qui tiennent compte de manière graduée de l'âge et de l'engagement des élu-e-s –, propose d'instaurer une rente intermédiaire pour les magistrats et magistrates démissionnaires ou non réélus après l'âge de 50 ans ou après l'accomplissement de 10 années complètes de fonction (cpr art. 9 et 15 LTCE). Conformément aux dispositions précitées de la LTCE, le montant de la rente intermédiaire devrait dépendre du nombre de mandats accomplis : elle correspondrait à 6 % du dernier traitement par année durant les cinq premières années de fonction ; elle augmenterait de 4 % par année jusqu'à la dixième année de fonction, puis de 2 % par année de fonction révolue dès la onzième année de fonction, jusqu'au maximum de 60 % du dernier traitement.

- m. Il est important de noter que **la rente intermédiaire ne profiterait pas aux personnes de moins de 50 ans qui n'auraient pas accompli les 10 années de fonction requises.** Dans le système envisagé, au terme de leur mandat, ces personnes seraient soumises aux règles applicables aux membres du personnel de l'Etat (versement de la prestation de libre passage). Toutefois, pour tenir compte du risque de non-réélection et de la lourdeur de la charge, il serait souhaitable que l'Etat verse une indemnité aux personnes concernées. Pour fixer le montant de cette indemnité, le législateur pourrait s'inspirer de la LTCE actuelle. Par ailleurs, **les personnes quittant leur fonction après avoir atteint l'âge de la retraite ne bénéficieraient pas non plus de la rente intermédiaire.** Elles percevraient immédiatement leur pension de retraite.
- n. Une estimation globale des **conséquences financières** est difficilement réalisable, le résultat dépendant de facteurs aléatoires, tels l'existence d'une non-réélection, l'âge, le nombre d'années de mandats accomplis. En revanche, il est possible de présenter les économies qui pourraient être réalisées par l'Etat dans des cas de figure donnés.
- o. Un membre du Conseil d'Etat de 60 ans non réélu après 10 ans de fonction et vivant jusqu'à 85 ans aurait droit entre 60 ans et 65 ans, durant 5 ans, à une rente intermédiaire de 50 % soit 640'925 francs<sup>4</sup> auxquels il faut ajouter la cotisation LPP de ses 5 années comme rentier à charge totale de l'employeur (25,9 % selon les cotisations employé et employeur de la CPPEF) soit 133'774 francs<sup>5</sup>. Au total, il coûterait entre 60 et 65 ans à l'Etat 774'699 francs<sup>6</sup>. Dès 65 ans et jusqu'à 85 ans, l'Etat de Fribourg n'aurait plus rien à payer puisque l'ancien conseiller serait rentier de la CPPEF. La même situation dans le régime actuel coûte à l'Etat de Fribourg 3'204'625 francs<sup>7</sup>.
- p. Un membre du Conseil d'Etat de 65 ans qui démissionnerait après 15 ans de fonction et vivrait jusqu'à 85 ans n'aurait pas droit à une rente intermédiaire. Dès 65 ans et jusqu'à 85 ans, l'Etat de Fribourg n'aurait plus rien à payer puisque l'ancien conseiller serait rentier de la CPPEF. La même situation dans le régime actuel coûte à l'Etat de Fribourg 3'076'428 francs<sup>8</sup>.
- q. Il serait souhaitable que les dispositions adoptées en application de la motion des députés Nicolas Kolly et Romain Collaud entrent en vigueur au début de la nouvelle législature.

---

<sup>4</sup> Soit 50% de 256'369.- (salaire annuel actuel d'un conseiller d'Etat) pendant 5 ans.

<sup>5</sup> Rente de 128'185.- coordonnée :  $103'300 \times 25,9\% \times 5 \text{ ans} = 133'774.-$

<sup>6</sup>  $640'925 + 133'774 = 774'699.-$

<sup>7</sup> Rente annuelle : 50% de 256'369.- = 128'185.- x 25 ans (entre 60 et 85 ans) = 3'204'625.-

<sup>8</sup> Rente annuelle : 60% de 256'369.- = 153'821.- x 20 ans (65-85 ans) = 3'076'428.-



- r. Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre en considération la motion 2018-GC-72 des députés Nicolas Kolly et Romain Collaud et de charger le Conseil d'Etat d'y donner suite.

*9 avril 2019*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kolly Nicolas / Collaud Romain

2018-GC-72

### **Abschaffung der lebenslänglichen Rente der Staatsräte, Kantonsrichter und Oberamtmänner**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

Mit ihrer am 14. Mai 2018 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud die Abschaffung der lebenslänglichen Renten, die den hochrangigen Freiburger Magistratspersonen (Staatsräte, Kantonsrichter und Oberamtmänner) gewährt werden, sowie die Versicherung der betroffenen Personen nach dem ordentlichen Vorsorgeplan der Pensionskasse des Staatspersonals. Die Abschaffung der lebenslänglichen Renten erfordert eine Änderung des Gesetzes vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter (GSRG; SGF 122.1.3), die gleichzeitig mit der laufenden Revision des Vorsorgeplans der Pensionskasse des Staatspersonals erfolgen sollte.

Den Motionären zufolge kann die Umsetzung des geltenden Systems zu stossenden Ergebnissen führen, und auch wenn die Arbeit als Staatsratsmitglied anspruchsvoll ist, so sind es viele andere Berufe ebenfalls, allerdings ohne Anspruch auf eine lebenslange Rente. Weiter entspreche dieses System nicht mehr der gegenwärtigen Gesellschaft, die grosses Gewicht auf Flexibilität und Mobilität in der Arbeitswelt legt. Sie sind der Auffassung, dass das Festhalten an Privilegien für gewisse Magistratspersonen angesichts der zu erwartenden Verschlechterung der Vorsorgebedingungen für die anderen Mitarbeitenden im öffentlichen Diensten nicht mehr zulässig sei. Als Kompensation für die betroffenen Personen befürworten sie eine Entschädigung zur Abfederung des Risikos einer Nichtwiederwahl und schlagen vor zu prüfen, ob eine Lohnerhöhung der betroffenen Personen angebracht wäre. Die Motionäre weisen auch darauf hin, dass für diejenigen Personen, die im Genuss der geltenden Regelung sind oder unter der geltenden Regelung gewählt worden sind, eine Übergangsregelung zur Besitzstandwahrung eingeführt werden kann.

Sie laden den Staatsrat ein, dem Grossen Rat im Rahmen seiner Antwort eine Vergleichsstudie über die Lösungen der anderen Kantone vorzulegen.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

##### **1. Ausgangslage**

###### a) *Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen*

Die «Rentenbedingungen» der zurücktretenden oder nicht wiedergewählten Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen hängen von ihrem Alter (Mindestalter: 50 Jahre) und den Amtsjahren (5 Jahre, 6 - 10 Jahre, über 10 Jahre) ab.

- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und weniger als fünf Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf ein Jahresgehalt als Austrittsleistung und ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. a GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. a GSRG).
- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit vor dem 50. Altersjahr und sechs bis zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen Anspruch auf eine Austrittsleistung von 120 % des Jahresgehalts, die für jedes Amtsjahr um 20 % erhöht wird bis zu einem Maximum von zwei Jahresgehältern, sowie ein Jahresgehalt als Entschädigung (Art. 8 Abs. 1 Bst. b GSRG und Art. 14 Abs. 1 Bst. b GSRG).
- > Bei Aufgabe der Amtstätigkeit nach dem 50. Altersjahr oder nach zehn Amtsjahren haben die betreffenden Personen einen Anspruch auf eine lebenslängliche Pension von 6 % des letzten Gehalts pro Jahr für die ersten fünf Amtsjahre. Die Pension wird bis zum 10. Amtsjahr um je 4 % pro Jahr und ab dem 11. Amtsjahr um weitere 2 % pro geleistetes Amtsjahr erhöht, bis zum Maximum von 60 % des letzten Gehalts (Art. 9 Abs. 1 GSRG und Art. 15 Abs. 1 GSRG).

b) *Kantonsrichter/innen*

Die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sind bei der Pensionskasse des Staatspersonal nach der Pensions-Vorsorgeregelung versichert (Art. 23 GSRG). Jedoch unterstehen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter, die bei Inkrafttreten des GSRG bereits im Amt waren (1. September 2004), weiterhin den vor dem Inkrafttreten des GSRG geltenden Bestimmungen und haben Anspruch auf eine lebenslängliche Rente (Art. 28 GSRG). 15 Personen sind im Genuss der übergangsrechtlichen Bestimmungen, was einem jährlichen Gesamtbetrag von 1 670 667 Franken entspricht (per 31.12.2017)<sup>1</sup>.

Damit wird klar, dass die Problematik der lebenslänglichen Renten, die gewissen Magistratspersonen gewährt werden, die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen betrifft. Abgesehen von den Fällen, für die das Übergangsrecht gilt und die nicht zur Diskussion stehen (Besitzstandwahrung), ist die Regelung für die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bereits in Einklang mit dem Begehren der Motionäre.

## **2. Stellungnahme der Oberamt männer**

Da die Oberamt männer direkt von der Motion betroffen sind, hat der Staatsrat sie um Stellungnahme zum Anliegen der Motionäre gebeten. Ihr Standpunkt ist Folgender:

Die Oberamt männerkonferenz ist damit einverstanden, eine allfällige Überarbeitung des Gehalts- und Vorsorgesystems für die Magistratspersonen eingehend zu diskutieren. Für sie ist jedoch der von den Grossräten Kolly und Collaud gewählte Verfahrensrahmen einer Motion zu eng gefasst, da die Überlegungen und Analysen, die diese Thematik verlangt, nicht nur in gesetzgeberischer, sondern auch in politischer und finanzieller Hinsicht relevant sind.

Die Oberamt männerkonferenz weist auch auf den differenzierten Ansatz des aktuellen Systems mit Abstufung hin. So wird nicht einfach allen Magistratspersonen eine Rente auf Lebenszeit ausgerichtet, sondern ganz im Gegenteil wie unter Ziffer 1 weiter oben erwähnt je nach persönlicher Situation der einzelnen betroffenen Personen (namentlich je nach Alter und Amtsdauer). Nach

---

<sup>1</sup> Staatsrechnung 2017 (Rubrik 2100 /3060.000).

diesem System kann der besonderen Situation der Magistratspersonen Rechnung getragen werden, die ihre berufliche Karriere aufgeben und sich dem Risiko einer Nichtwiederwahl aussetzen müssen.

Die Oberamtswenner geben ausserdem zu bedenken, dass der Zweck der Renten auf Lebenszeit f#r die Magistratspersonen, die die altersm#ssigen und auf die Amtsdauer bezogenen Voraussetzungen erf#llen, in der Garantie ihrer Unabh#ngigkeit und Unparteilichkeit liegt.

### 3. Interkantonaler Vergleich

#### a) *Einleitung*

Die Motion#re haben vom Staatsrat eine Vergleichsstudie #ber die in den anderen Kantonen geltenden Bestimmungen verlangt. Zu diesem Zweck wurde allen Kantonen ein Fragebogen zugestellt. Aus den Antworten geht hervor, dass die diesbez#gliche Praxis der Kantone alles andere als einheitlich ist, so dass sich kaum eine aussagekr#ftige Zusammenstellung mit den genauen Eigenheiten der verschiedenen Systeme bewerkstelligen l#sst. Auch wenn nicht auf jede Reglementierung im Detail eingegangen wird, lassen sich die Regelungen f#r die Staatsr#tinnen und Staatsr#te in drei Hauptkategorien einteilen:

- > Lebensl#ngliche Rente: **VD, GE, NE, BE<sup>2</sup>**, GR, SZ und TI;
- > Bei der kantonalen Pensionskasse versichert mit befristeter Entsch#digung: AG, AI, AR, BS, GL, **JU**, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH und ZG;
- > Nur bei der kantonalen Pensionskasse versichert: **VS**.

Auf diese Einteilung wird unter Buchstabe b ausf#hrlicher eingegangen.

Bei den Oberamtswpersonen l#sst sich kein repr#sentativer Vergleich anstellen, da es diese Kategorie von Magistratspersonen nicht #berall gibt und sie dort, wo es sie gibt, nicht unbedingt eine mit dem Kanton Freiburg vergleichbare Funktion aus#ben.

Was die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter betrifft, so wurde bereits weiter oben (s. Ziff. 1) gesagt, dass f#r sie abgesehen von den #bergangsrechtlichen F#llen bereits die ordentliche Pensionskassenregelung gilt. Der verlangte Vergleich ist f#r sie somit ebenfalls hinf#llig.

#### b) *Staatsr#tinnen/Staatsr#te(Regierungsr#tinnen/Regierungsr#te)*

##### ***Lebensl#ngliche Rente***

Wie beim Bund kennen auch gewisse, haupts#chlich Westschweizer Kantone das System der lebensl#nglichen Rente.

Im Kanton **Waadt** haben Staatsr#tinnen und Staatsr#te, die aus gesundheitlichen Gr#nden zur#cktreten oder die nach mindestens f#nf Amtsjahren nicht wiedergew#hlt wurden oder ihr Amt w#hrend mindestens zehn Jahren ausge#bt haben, Anspruch auch eine lebensl#ngliche Rente. Der Betrag dieser Rente liegt zwischen 15 und 60 % des zuletzt bezogenen Gehalts.

---

<sup>2</sup> Allerdings hat der bernische Grosse Rat am 19. November 2018 eine Motion gutgeheissen, wonach Alt-Regierungsratsmitglieder nur noch w#hrend h#chstens dreier Jahre einen Rentenanspruch haben sollen.

Im Kanton **Genf** gibt es ebenfalls das System der lebenslänglichen Rente. Die Höhe der Rente hängt ab von den geleisteten Amtsjahren und beträgt maximal 64 % des zuletzt bezogenen Jahresgehalts, was nach 12 Amtsjahren der Fall ist.

Die Staatsrätinnen und Staatsräte des Kantons **Neuenburg**, die mehr als 4 Amtsjahre geleistet haben und über 50 sind, wenn sie aus ihrem Amt ausscheiden, haben ebenfalls Anspruch auf eine von den geleisteten Amtsjahren abhängige Rente, jedoch maximal 50 % des Gehalts. Es handelt sich dabei aber um eine zeitlich befristete Rente, die während so vielen Monaten ausbezahlt wird, wie sie ihr Amt ausgeübt haben, sofern sie mindestens 4 Amtsjahre geleistet haben und bei ihrem Rücktritt zwischen 40 und 50 Jahre alt sind. Wer weniger als vier Amtsjahre geleistet hat oder beim Austritt noch nicht 40 Jahre alt ist, hat Anspruch auf eine Entschädigung von zwei Monatsgehältern pro geleistetes Amtsjahr.

Die bei der kantonalen Pensionskasse versicherten Regierungsrätinnen und Regierungsräte des Kantons **Bern** haben bei ihrem Amtsaustritt Anspruch auf eine Kapitalabfindung (die jüngeren und diejenigen mit wenigen Amtsjahren) oder auf eine lebenslängliche Rente, abgestuft nach Alter und geleisteten Amtsjahren (15 – 65 % des versicherten Lohnes)<sup>3</sup>.

Im Kanton **Graubünden** sind die Mitglieder der Regierung für die berufliche Vorsorge bei der Kantonalen Pensionskasse versichert. Beim Ausscheiden aus der Regierung haben sie zusätzlich Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt, das für jedes Amtsjahr 3,5 % des zuletzt bezogenen Gehalts entspricht.

Im Kanton **Schwyz** haben Mitglieder des Regierungsrats, die nach wenigstens vier Amtsjahren ausscheiden, Anspruch auf ein Ruhegehalt, wenn in diesem Zeitpunkt die Summe der Lebensjahre und der doppelgezählten Amtsjahre wenigstens 65 beträgt, wobei das Ruhegehalt entsprechend den geleisteten Amtsjahren zwischen 20 % und 50 % der anrechenbaren Besoldung von 25 000 Franken jährlich liegt.

Im Kanton **Tessin** haben die Regierungsrätinnen und Regierungsräte, die nach mehr als drei Jahren aus ihrem Amt ausscheiden (freiwilliger Rücktritt oder Nichtwiederwahl) Anspruch auf eine jährliche Rente, die 15 % ihrer Besoldung entspricht. Diese Rente wird pro zusätzliches Amtsjahr um 3,75 % erhöht bis zum Maximum von 60 %. Bei weniger als drei geleisteten Amtsjahren haben die Magistratspersonen Anspruch auf eine einmalige Entschädigung von 15 % der Besoldung. Scheiden sie in den ersten fünf Amtsjahren wegen Erreichen des AHV-Alters oder wegen Invalidität aus dem Amt aus, erhalten sie eine Rente von 40 % der Besoldung; diese Rente wird pro zusätzliches Amtsjahr um 3 % erhöht bis zum Maximum von 60 %.

#### ***Bei der kantonalen Pensionskasse versichert mit befristeter Übergangentschädigung***

Die Mehrheit der Kantone versichert ihre Regierungsmitglieder bei der kantonalen Pensionskasse genauso wie das Kantonspersonal. Im Vergleich zum «ordentlichen» Personal erhalten diese Magistratspersonen - manchmal unter gewissen Voraussetzungen - Sonderleistungen in Form einer Übergangsrente oder manchmal in Form einer einmaligen Vergütung. Je nach Kanton ist die Dauer der Übergangsrente reglementarische begrenzt oder sie erlischt mit Erreichen des Rentenalters, in dem sie durch die Leistungen aus der 2. Säule ersetzt wird.

---

<sup>3</sup> Allerdings hat der bernische Grosse Rat am 19. November 2018 eine Motion gutgeheissen, wonach Alt-Regierungsratsmitglieder nur noch während höchstens dreier Jahre einen Rentenanspruch haben sollen.

Zusammengefasst kommen in den Kantonen folgende Systeme zu Anwendung:

Die Mitglieder des Regierungsrats des **Kantons Aargau**, die nach Vollendung des 57. Altersjahrs aus dem Amt ausscheiden, haben bis zum Erreichen des 65. Altersjahrs Anspruch auf eine Übergangsrente von 50 % des zuletzt bezogenen Jahreslohns. Die Übergangsrente wird gekürzt, wenn der Eintritt in den Regierungsrat nach Vollendung des 55. Altersjahrs erfolgt, bei einer Amtstätigkeit von weniger als 12 Jahren sowie bei Ausscheiden aus der Regierung vor Vollendung des 60. Altersjahrs. Mitglieder des Regierungsrats, die vor Vollendung des 57. Altersjahrs aus dem Amt ausscheiden, haben ihrerseits lediglich Anspruch auf eine Entschädigung von einem Jahresgehalt.

Im Kanton **Appenzell Innerrhoden** haben Mitglieder der Standeskommission, die mindestens 8 Amtsjahre geleistet haben und im Rücktrittsjahr mindestens das 50. Altersjahr erreichen, Anspruch auf eine jährliche Austrittentschädigung von höchstens der Hälfte des zuletzt bezogenen Gehalts, wobei der Anspruch auf die Anzahl Jahre der Zugehörigkeit zur Standeskommission, längstens aber bis zur Erreichung des AHV-Alters begrenzt ist.

Im Kanton **Appenzell Ausserrhoden** haben die Mitglieder des Regierungsrats Anspruch auf eine der zuletzt ausgerichteten Besoldung entsprechende Austrittentschädigung, die während 18 Monaten ausgerichtet wird und spätestens mit Erreichen des AHV-Alters erlischt.

In **Basel-Stadt** haben die Mitglieder des Regierungsrats, die aus dem Amt ausscheiden, Anspruch auf ein von den geleisteten Amtsjahren abhängiges Ruhegehalt während 12 bis 36 Monaten, aber spätestens bis zum Erreichen des AHV-Alters. Das Ruhegehalt beträgt 65 % des versicherten Lohnes.

Im Kanton **Glarus** haben Regierungsratsmitglieder bei einer Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Abgangsentschädigung von 6 Monatslöhnen. Im Falle eines Ablebens im Amt und sofern zu unterstützende Familienangehörige hinterlassen werden, besteht ein Anspruch auf dieselbe Entschädigung. Diese wird allerdings, abgestuft nach Dienstjahren, allen Staatsangestellten gewährt.

Im Kanton **Jura** sind die Mitglieder des Regierungsrats bei der kantonalen Pensionskasse versichert und haben überdies Anspruch auf eine Vorsorgeentschädigung von 55 000 Franken pro Amtsjahr.

Im Kanton **Luzern** beträgt die Überbrückungsrente maximal 56 % des Lohnes, der exakte Betrag hängt von den geleisteten Amtsjahren ab. Ausbezahlt wird sie bis zum Erreichen des Rentenalters.

Im Kanton **Nidwalden** beträgt die Abgangsentschädigung 80 % des zuletzt bezogenen Gehalts, die abhängig von den geleisteten Amtsjahren zwischen 9 bis 20 Monaten ausbezahlt wird. Bei einer Nichtwiederwahl wird ausserdem während 6 Monaten das volle Gehalt ausgerichtet, bevor die Entrichtung der Abgangsentschädigung einsetzt.

Im Kanton Obwalden **Obwalden** haben die Mitglieder des Regierungsrats Anspruch auf eine Abgangsentschädigung von höchstens 6 Monatslöhnen. Scheiden sie nach dem erfüllten 60. Altersjahr aus dem Amt aus, haben sie Anspruch auf eine Überbrückungsrente. Zudem hat der Kanton Obwalden eine «Sparversicherung» eingerichtet: Der Kanton und die Mitglieder des Regierungsrats leisten an die Sparversicherung einen Jahresbeitrag von insgesamt 6 % des jeweiligen Lohnes. Im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Regierungsrat werden ihnen die gesamten aufgezinsten Einzahlungen ausgezahlt.

Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte des Kantons **St. Gallen** haben nach Massgabe der Zahl der Amtsjahre Anspruch auf eine Lohnfortzahlung während wenigstens 18 und längstens 48 Monaten. Der Betrag entspricht 50 % des zuletzt bezogenen Lohns.

Im Kanton **Schaffhausen** hat ein nichtwiedergewähltes Mitglieder des Regierungsrats nach Ablauf der Amtsdauer während 6 Monaten Anspruch auf das volle Gehalt. Überdies besteht vor Erreichen des 60. Altersjahrs ein Anspruch auf ein Ruhegehalt in Höhe von 20 % bis 50 % der letzten versicherten Besoldung, das bei Nichtwiederwahl während maximal 114 Monaten ausbezahlt wird. Bei freiwilligem Rücktritt wird das Ruhegehalt nur gewährt, wenn der Rücktritt nach dem vollendeten 55. Altersjahr erfolgt; es beträgt zwischen 10 und 50 % der letzten versicherten Besoldung.

Im Kanton **Solothurn** haben ehemalige Mitglieder des Regierungsrats, die nach mindestens einem bis drei vollendeten Amtsjahren vor dem vollendeten 55. Altersjahr zufolge Nichtwiederwahl, Nichtwiedernominierung, oder aus gesundheitlichen Gründen aus dem Regierungsrat ausscheiden, eine Abfindungsleistung von 6 Monatslöhnen. Scheiden sie nach dem vollendeten 55. und vor dem vollendeten 65. Altersjahr aus dem Regierungsrat aus und haben sie mindestens vier Amtsjahre vollendet, so erhalten sie bis spätestens nach Vollendung des 65. Lebensjahres ein temporäres Ruhegehalt, das abhängig von den geleisteten Amtsjahren 60 – 80 % des bei der Pensionskasse versicherten Lohns beträgt.

Im Kanton **Thurgau** haben die Mitglieder des Regierungsrats, die beim Ausscheiden aus dem Amt das 50. Altersjahr vollendet haben, Anspruch auf ein Ruhegehalt von 50 % des massgebenden beitragspflichtigen Gehalts. Bei weniger als 12 Amtsjahren wird das Ruhegehalt gekürzt.

Im Kanton **Uri** haben die Mitglieder des Regierungsrats im Falle einer Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Abgangsentschädigung von höchstens 6 Monatslöhnen, die allerdings nur denjenigen Personen ausbezahlt wird, die im Zeitpunkt der Nichtwiederwahl jünger als 62 sind.

Im Kanton **Zürich** sind die Mitglieder des Regierungsrats bei der kantonalen Pensionskasse versichert. Bei Beendigung ihres Amtes wird ihnen eine «Abfindung» von 1 bis 36 Monatslöhnen ausgerichtet. Die Höhe der Abfindung ist abhängig vom Lebensalter, den Amtsjahren und davon, ob die Beendigung des Amtes freiwillig oder unfreiwillig erfolgt.

Ab dem 1. Januar 2019 wird Regierungsrätinnen und Regierungsräten im Kanton **Zug**, die infolge unverschuldeter Nichtwiederwahl aus dem Amt ausscheiden, eine Abgangsentschädigung von 50 % des zuletzt bezogenen Gehalts ausgerichtet, und zwar für die Dauer von 6 Monaten bei weniger als vier Amtsjahren und für die Dauer von 12 Monaten bei 4 und mehr Amtsjahren.

#### *Nur bei der kantonalen Pensionskasse versichert*

Im Kanton **Wallis** sind die nach dem 1. Januar 2015 gewählten Mitglieder des Staatsrats der Pensionskasse des Staates Wallis angeschlossen, wie die anderen Kantonsangestellten auch. Die Gehälter der betroffenen Magistratspersonen wurden kompensierend angehoben.

## **4. Position des Staatsrats**

- a. Bei der Verabschiedung des GSRG im Jahr 2004 hat der Gesetzgeber die Altersvorsorge der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter grundlegend geändert. Gemäss geltendem Recht und unter Vorbehalt der Übergangsbestimmungen **unterstehen die Kantonsrichterinnen und**

**Kantonsrichter** wie bereits gesagt **den ordentlichen Vorschriften der beruflichen Vorsorge; sie kommen nicht in den Genuss einer lebenslangen Rente** (Art. 23 GSRG). Was sie betrifft, ist das Begehren der Motionäre somit gegenstandslos. Offen ist lediglich noch die Frage der beruflichen Vorsorge der Staatsrätinnen und Staatsräte sowie der Oberamtspersonen. Der Staatsrat behandelt die Motion damit nur unter diesem Aspekt.

- b. Der Staatsrat betont auch, dass das GSRG der besonderen Situation der Magistratspersonen bereits Rechnung trägt, die schon in relativ jungen Jahren oder nach nur kurzer Amtsdauer zurücktreten. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes haben die **«jungen» ehemaligen Magistratspersonen, also die unter 50-Jährigen, und die Magistratspersonen mit weniger als 10 vollen Amtsjahren keinen Anspruch auf eine lebenslange Rente** (Art. 8 und 14 GSRG). Für diese Kategorie von Magistratspersonen werden die Renten durch eine Abfindung ersetzt, die sich zusammensetzt aus einer Austrittsleistung gemäss Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge (für den Einkauf in einer Vorsorgeeinrichtung in Höhe von einem bis zwei Jahresgehältern je nach Amtsdauer) und einer Abgangsentschädigung in Höhe eines Jahresgehalts.
- c. Folglich **besteht die Problematik der lebenslangen Rente nur bei den Staatsrätinnen und Staatsräten sowie den Oberamtspersonen, die ihre Amtstätigkeit nach dem 50. Altersjahr oder nach mehr als 10 Amtsjahren aufgeben** (Art. 9 und 15 GSRG). Da somit der Geltungsbereich der Motion begrenzt ist, sollte genauer auf die Elemente eingegangen werden, auf denen das GSRG beruht.
- d. Der Lösungsansatz dieses Gesetzes zielt darauf ab, **die Attraktivität der Ämter zu wahren, sowohl für den Staatsrat als auch für die Oberamtspersonen**. Diese Ämter sind mit grossen Belastungen verbunden, und die berufliche Vorsorge der gewählten Amtsinhabenden sollte dem Rechnung tragen. Wer bereit ist, ein solches Amt auszuüben, bei einer maximalen Amtsdauer von 15 Jahren im Falle des Staatsrats, geht das Risiko ein, dass sich nach Aufgabe der früheren Tätigkeiten der berufliche Wiedereinstieg schwierig gestaltet. Es ist wichtig, dass diese Personen die Mittel erhalten, ihre Karriere nach Ablauf ihrer Amtsdauer neu auszurichten. Zudem sind die Vergütungen für die Staatsrätinnen und Staatsräte sowie die Oberamtspersonen im Vergleich zu den Beträgen in Berufen mit gleicher Verantwortungsstufe in der Privatwirtschaft keineswegs exzessiv. Es liegt in der Verantwortung der öffentlichen Hand, das besondere Engagement dieser Personen anzuerkennen, indem sie ihnen am Ende ihres Amtes eine gewisse finanzielle Sicherheit garantiert. Diese Funktionen sollen finanziell insofern attraktiv sein, dass niemand – vor allem nicht die fähigsten Personen – aus rein finanziellen Überlegungen von einer Kandidatur absieht.
- e. Historisch gesehen haben die besonderen Abgeltungen für die Magistratspersonen auch den Zweck, ihre **Unabhängigkeit zu gewährleisten** sowie mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden und Korruptionsrisiken auszuschalten. Die Magistratspersonen müssen völlig unabhängig arbeiten und Entscheidungen im Interesse des Kantons treffen können, ohne sich Sorgen um ihre Wiederwahl machen zu müssen.
- f. **Diese Argumente, die zur Annahme des GSRG führten, sind nach wie vor sehr aktuell:** Bei Annahme der Motion müssen die neuen Bestimmungen gewährleisten, dass die Ämter nicht an Attraktivität einbüßen und die Unabhängigkeit der Magistratspersonen garantiert bleibt.



- g. Nach Prüfung der Regelungen in den anderen Kantonen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass alle Kantone (einschliesslich des Kantons Wallis, wenn man der Gehaltserhöhung Rechnung trägt, die im Zuge der Unterstellung der Staatsratsmitglieder unter die ordentlichen Vorschriften der beruflichen Vorsorge gewährt wurde) ihren Magistratspersonen angesichts der Besonderheiten der Funktion einen besonderen Status einräumen. Keine der Regelungen liegt jedoch einfach so auf der Hand, sondern jeder Kanton hat ein seinen eigenen Bedürfnissen entsprechendes System eingeführt. **Die Vergleichsstudie über die Lösungen der anderen Kantone zeigt jedoch, dass die Magistratspersonen in den meisten Fällen der kantonalen Pensionskasse angeschlossen sind.** Zudem sind – unter gewissen Voraussetzungen – Übergangsmassnahmen zur Abfederung des politischen Risikos der Nichtwiederwahl vorgesehen. Hier hat sich der Kanton Wallis wie bereits erwähnt für eine andere Lösung entschieden und stattdessen die Gehälter der Staatsratsmitglieder angehoben.
- h. Nach Auffassung des Staatsrats wäre der **Anschluss der Magistratspersonen an die PKSPF eine moderne, einfache und gerechte Lösung.** Die berufliche Vorsorge ist ein umfassendes System, das die verschiedenen möglichen Lebenssituationen berücksichtigt, für die das geltende GSRG keine Lösung bietet, wie für Konkubinatspaare und den Erwerb von Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge. Das geltende System der lebenslangen Renten der Magistratspersonen ist in den Vernehmlassungsantworten zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG) auch verschiedentlich in Frage gestellt worden. Diese verschiedenen Punkte haben den Staatsrat dazu bewogen, das Begehren der Motionäre zu unterstützen.
- i. Bei Annahme der Motion müssten die Magistratspersonen bei ihrem Amtsantritt wie das übrige Staatspersonal der PKSPF angeschlossen werden und würden gegebenenfalls ihre Freizügigkeitsleistung einbringen. Für die Beiträge würden während ihrer Amtsdauer die gleichen Vorschriften gelten wie für das Staatspersonal, und am Ende ihrer Amtszeit hätten sie Anspruch auf ihr Freizügigkeitsguthaben; eine Ausnahme bilden diejenigen Personen, die die Voraussetzungen für eine Überbrückungsrente erfüllen (s. unten Bst. l).
- j. **Die Umsetzung dieser neuen Praxis wird einige Anpassungen erfordern.** Insbesondere müssen die Gehälter der neuen Magistratspersonen an die neuen Bedingungen angepasst werden. Gegenwärtig werden auf ihrem Gehalt 4 % als Beteiligung an der Finanzierung ihrer beruflichen Vorsorge abgezogen (Art. 13 GSRG). Der Beitrag zulasten der bei der PKSPF versicherten Arbeitnehmenden beträgt 10,66 % (Art. 13 Abs. 1 PKG). Bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs, mit dem der Motion Folge geleistet wird, wäre zu prüfen, ob es eine Korrektur braucht, namentlich mit Blick auf die Änderung des GSRG vom 4. Oktober 2016, mit der für die Magistratspersonen, die den Staat oder andere kantonale Interessen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, verpflichtet wurden, dem Staat den Betrag der Entschädigungen, die sie dafür erhalten, vollumfänglich zurückzuerstatten. Für die Staatsratsmitglieder belief sich der durchschnittliche jährliche Betrag in den fünf Jahren vor Inkrafttreten der Rückerstattungspflicht auf etwas weniger als 112 000 Franken und für die Oberamt männer auf rund 125 000 Franken. Seit Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung erhalten die Magistratspersonen diese Beträge nicht mehr.
- k. Zudem werden die gesetzlichen Änderungen nach dem Willen der Motionäre **die Situation derjenigen Magistratspersonen berücksichtigen müssen, die bereits im Amt oder bereits pensioniert sind.**

- l. Wie bei den Regelungen in den meisten anderen Kantonen sind Übergangsmassnahmen zur Abfederung der Risiken, denen die Staatsratsmitglieder und die Oberamtspersonen ausgesetzt sind, erforderlich. **Den betroffenen Personen, die ein gewisses Alter erreicht oder eine gewisse Anzahl Amtsjahre geleistet und kein anderes berufliches Einkommen haben, soll ab ihrem Ausscheiden aus dem Amt bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung ein angemessener Lebensstandard ermöglicht werden.** Um nicht unnötig von den Bestimmungen des GSRG abzuweichen – das dem Alter und der Amtszeit der Gewählten abgestuft Rechnung trägt –, schlägt der Staatsrat die Einführung einer Überbrückungsrente für die Magistratspersonen bei Rücktritt oder Nichtwiederwahl nach dem 50. Altersjahr oder nach 10 vollen Amtsjahren vor (vgl. Art. 9 und 15 GSRG). Entsprechend diesen GSRG-Bestimmungen sollte die Höhe der Überbrückungsrente von der Anzahl der geleisteten Amtsjahre abhängen und sich bis zum 10. Amtsjahr pro Jahr um jeweils 4 % erhöhen, ab dem 11. Amtsjahr dann um 2 % pro geleistetes Amtsjahr, bis zum Maximum von 60 % des letzten Gehalts.
- m. Wichtig ist, dass **Personen, die das 50. Altersjahr nicht vollendet und weniger als die erforderlichen zehn Amtsjahre geleistet haben, nicht in den Genuss der Überbrückungsrente kommen.** Für diese Personen würden mit dem geplanten System am Ende ihrer Amtszeit die gleichen Vorschriften gelten wie für die Mitglieder des Staatspersonals (Zahlung der Freizügigkeitsleistung). Um jedoch dem Risiko der Nichtwiederwahl und der beruflichen Belastung Rechnung zu tragen, sollte der Staat den betroffenen Personen doch eine Entschädigung ausrichten. Zur Festsetzung der Höhe dieser Entschädigung könnte sich der Gesetzgeber an das geltende GSRG anlehnen. **Bei Rücktritt vor Erreichen des Pensionsalters besteht auch kein Anspruch auf die Überbrückungsrente, sondern sofort der Anspruch auf die Alterspension.**
- n. Eine Gesamtschätzung der **finanziellen Auswirkungen** ist schwierig, da das Ergebnis von Zufallsfaktoren wie Nichtwiederwahl, Alter, Anzahl Amtsjahre abhängt. Hingegen lassen sich die Einsparungen für den Staat in bestimmten Fällen berechnen.
- o. Ein 60-jähriges Staatsratsmitglied, das nach 10 Amtsjahren nicht wiedergewählt wird und bis 85 lebt, hätte zwischen 60 und 65 während 5 Jahren Anspruch auf eine Überbrückungsrente von 50 %, d.h. 640 925 Franken<sup>4</sup>, zu denen die während diesen 5 Jahren voll zu Lasten des Arbeitgebers gehenden PK-Beiträge hinzuzurechnen sind (25,9 % gemäss Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag der PKSPF), das heisst 133 774 Franken<sup>5</sup>. Es würde den Staat zwischen 60 und 65 Jahren insgesamt 774 699 Franken kosten<sup>6</sup>. Ab 65 bis 85 Jahren müsste der Staat Freiburg nichts mehr zahlen, da das ehemalige Staatsratsmitglied Rentenbezüger/in der PKSPF wäre. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 204 625 Franken<sup>7</sup>.
- p. Ein 65-jähriges Staatsratsmitglied, das nach 15 Amtsjahren zurücktritt und bis 85 leben würde, hätte keinen Anspruch auf eine Überbrückungsrente. Ab 65 bis 85 Jahren müsste der Staat Freiburg nichts mehr zahlen, da das ehemalige Staatsratsmitglied Rentenbezüger/in der PKSPF

---

<sup>4</sup> 50 % von 256 369.- (aktuelles Jahresgehalt Staatsratsmitglied) während 5 Jahren.

<sup>5</sup> Koordinierte Rente von 128 185.-:  $103'300 \times 25,9\% \times 5 \text{ Jahre} = 133\,774.-$

<sup>6</sup>  $640\,925 + 133\,774 = 774\,699.-$

<sup>7</sup> Jährliche Rente:  $50\% \text{ von } 256\,369.- = 128'185.- \times 25 \text{ ans } (60 - 85 \text{ Jahre}) = 3\,204\,625.-$

wäre. Nach der geltenden Regelung kostet das gleiche Szenario den Staat Freiburg 3 076 428 Franken<sup>8</sup>.

- q. Es wäre sinnvoll, dass die in Umsetzung der Motion der Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud erlassenen Bestimmungen zu Beginn der neuen Legislaturperiode in Kraft treten.
- r. In Anbetracht dessen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Annahme der Motion 2018-GC-72 der Grossräte Nicolas Kolly und Romain Collaud und den Staatsrat mit ihrer Umsetzung zu beauftragen.

*9. April 2019*

---

<sup>8</sup> Jährliche Rente: 60% von 256 369.- = 153 821.- x 20 Jahre (65-85 Jahre) = 3 076 428.-



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

**Mandat** Mutter Christa / Schneuwly André / Moussa Elias /  
Steiert Thierry / Ducotterd Christian / Garghentini Python Giovanna/  
Mäder-Brülhart Bernadette / Pasquier Nicolas / Ballmer Mirjam / Perler Urs

**2018-GC-151**

### **Contrat-type de travail (CTT) pour le personnel du commerce de détail**

#### **I. Résumé du mandat**

Par mandat déposé et développé le 11 octobre 2018, les députés cités en tête de la présente réponse demandent au Conseil d'Etat d'édicter un contrat-type de travail (CTT) pour le personnel du commerce de détail. Ils précisent que le contrat-type devra régler au minimum la durée du temps de travail avec les exceptions, le salaire minimum pour les différentes catégories de personnel, les vacances, les assurances obligatoires, les conditions spéciales pour les employé-e-es en dessous de 20 ans ou en dessus de 50-55 ans.

Ils ajoutent encore que le Conseil d'Etat peut agir rapidement en s'inspirant des CTT existants dans les deux langues et en vigueur, par exemple dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Valais ou Genève.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat s'est toujours engagé vis-à-vis des partenaires sociaux afin que leurs discussions aboutissent à la création d'une convention collective de travail (CCT) dans le secteur du commerce de détail. Car, tout comme les députés auteurs du mandat, il reconnaît qu'une CCT est préférable à un CTT qui serait imposé, même après consultation, aux deux parties. A cela s'ajoute d'autant plus le fait qu'il est très facile de déroger à un CTT, même sans accord écrit.

Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat a assumé son rôle de surveillance du marché du travail par le biais de la Commission cantonale pour l'emploi et le marché du travail (CEMT). En effet, en vertu de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT ; RSF 866.1.1), la CEMT a désigné plusieurs fois la branche du commerce de détail comme étant une branche à observation renforcée. Les inspecteurs de la surveillance du marché du travail du Service public de l'emploi (SPE) ont régulièrement contrôlé des commerces sans qu'il soit constaté des situations de sous-enchère salariale ou sociale. Il est à mentionner qu'un salaire minimum obligatoire dans un CTT ne peut être imposé, pour une durée limitée d'ailleurs, qu'en présence d'une sous-enchère salariale abusive et répétée (Code des obligations ; CO ; RS 220 ; art. 360a).

Comme mentionné dans le message 2018-DSJ-116 du 28 juin 2018, accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce, le Conseil d'Etat entend continuer à jouer le rôle de « facilitateur » dans le cadre des discussions entre les représentants des partenaires sociaux du commerce de détail. Plusieurs séances réunissant des représentants tant des travailleurs que des

employeurs ont déjà eu lieu sous l'égide de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ). Ces discussions ont permis aux différents intervenants d'exprimer leur point de vue et de mesurer la nécessité de poursuivre les débats sur le sujet. Une séance de travail s'est déjà tenue en janvier 2019 et sera suivie d'une nouvelle rencontre en février. Les négociations en vue de l'adoption d'une CCT sont donc en cours.

Tout comme les partenaires sociaux qui démontrent leur volonté d'aboutir à une solution concertée entre les parties, les uns en faisant bénéficier les participants de leurs expériences et les autres en représentant les intérêts de leur association, le Conseil d'Etat espère la mise sous toit prochaine d'une CCT dans le commerce de détail.

Afin de reconnaître les efforts consentis ces derniers mois par les acteurs de la branche et de ne pas préteriter les démarches en cours pour la conclusion d'une CCT, le Conseil d'Etat propose ainsi de refuser le présent mandat. Il va sans dire, comme déjà mentionné plus haut, qu'il continuera de s'engager, par le biais de sa délégation aux discussions, en vue de la conclusion d'une CCT dans le commerce de détail.

*12 février 2019*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

**Auftrag** Mutter Christa / Schneuwly André / Moussa Elias /  
Steiert Thierry / Ducotterd Christian / Garghentini Python Giovanna /  
Mäder-Brühlhart Bernadette / Pasquier Nicolas / Ballmer Mirjam / Perler Urs

**2018-GC-151**

### **Normalarbeitsvertrag (NAV) für das Detailhandels-Personal**

#### **I. Zusammenfassung des Auftrags**

Mit dem am 11. Oktober 2018 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die oben genannten Grossrätinnen und Grossräte den Staatsrat, einen Normalarbeitsvertrag (NAV) für die Angestellten im Detailhandel zu erlassen. Sie erklären, dass der Normalarbeitsvertrag mindestens die Dauer der Arbeitszeit und die Ausnahmen davon sowie den Mindestlohn für die verschiedenen Personalkategorien, die Ferien, die obligatorischen Versicherungen und die Spezialbedingungen für Arbeitnehmende unter 20 und über 50-55 Jahren regeln müsse.

Weiter führen sie an, dass der Staatsrat schnell handeln könne, indem er sich an den NAV der Kantone Bern, Basel-Stadt, Wallis und Genf orientiert, die bereits in Kraft getreten und in einer der beiden Amtssprachen des Kantons Freiburg verfasst sind.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat hat sich gegenüber den Sozialpartnern stets dafür eingesetzt, dass ihre Gespräche in der Schaffung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV) für den Detailhandel münden. Denn er ist wie die Verfasser des Auftrags der Meinung, dass ein GAV einem NAV vorzuziehen ist, da der NAV, auch wenn die beiden Parteien Stellung dazu nehmen können, ihnen letztlich aufgezwungen wird. Hinzu kommt, dass man auch ohne schriftliche Zustimmung leicht von einem NAV abweichen kann.

In der Zwischenzeit hat der Staatsrat seine Aufsichtsfunktion über den Arbeitsmarkt wahrgenommen und zwar über die kantonale Kommission über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK). Denn gemäss dem Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) hat die BAMK mehrmals den Detailhandel als Fokusbranche festgelegt. Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung des Amts für den Arbeitsmarkt (AMA) haben regelmässig Kontrollen in Detailhandelsgeschäften durchgeführt, ohne dass sie dabei Fälle von Lohn- oder Sozialdumping festgestellt haben. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein obligatorischer Mindestlohn in einem NAV nur erlassen werden kann – und dies auch nur auf befristete Zeit –, wenn die Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden (Art. 360a des Obligationenrechts; OR; SR 220).

Wie in der Botschaft 2018-DSJ-116 vom 28. Juni 2018 zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels erwähnt, will der Staatsrat bei den Gesprächen zwischen den Vertretern der Sozialpartner im Detailhandel weiterhin eine Vermittlerrolle einnehmen. Unter der Ägide der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) fanden bereits mehrere Sitzungen zwischen den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern statt. Bei diesen Gesprächen konnten die verschiedenen Teilnehmer ihren Standpunkt darlegen und abwägen, ob die Diskussionen über dieses Thema fortzusetzen sind. Im Januar 2019 fand bereits eine Arbeitssitzung statt und eine weitere wird im Februar folgen. Es sind also Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines GAV im Gang.

Wie die Sozialpartner, die sich gewillt zeigen, eine einvernehmliche Lösung zu finden, indem sie ihre Erfahrung mit den anderen Partnern teilen bzw. die Interessen ihres Verbands vertreten, hofft auch der Staatsrat auf den baldigen Abschluss eines GAV im Detailhandel.

Um die Bemühungen der Branchenakteure in den vergangenen Monaten zu würdigen und die laufenden Verhandlungen über den Abschluss eines GAV nicht zu beeinträchtigen, empfiehlt der Staatsrat diesen Auftrag abzulehnen. Selbstverständlich wird sich der Staatsrat, wie oben erwähnt, über seine Delegation bei den Gesprächen weiter für den Abschluss eines GAV im Detailhandel einsetzen.

*12. Februar 2019*