

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2020-GC-206	Mandat <i>Auftrag</i>	Création de postes de travailleuses et travailleurs sociaux dans les écoles obligatoires de 2022 à 2024 <i>Schaffung von Schulsozialarbeiter-Stellen an den obligatorischen Schulen von 2022-2024</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Esther Schwaller-Merkle André Schneuwly Stéphane Sudan Philippe Demierre Antoinette Badoud Susanne Schwander Adrian Brügger Gaétan Emonet Violaine Cotting- Chardonnens Nicolas Pasquier <i>Auteurs / Urheber</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2021-GC-55	Motion <i>Motion</i>	1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit: créer une base légale <i>1H – 11H Lehrpersonenausbildung unter einem Dach: Gesetzliche Grundlagen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	André Schneuwly <i>Auteur-e / Urheber/-in</i>  Bernadette Mäder-Brülhart <i>Auteur-e / Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2020-DSJ-4	Loi Gesetz	Modification de la loi sur le contrôle des habitants (Suite de la motion 2019-GC-109) <i>Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (Folge der Motion 2019-GC-109)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Thierry Steiert Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2021-DSJ-126	Loi Gesetz	Projet de loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO) <i>Entwurf des Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Galley Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

Photo de fin de législature : 10 h 00 – 10 h 30  
*Legislaturendlichtbild*



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

**Mandat** Schneuwly André / Schwander Susanne / Emonet Gaétan / **2020-GC-206**  
Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Brügger Adrian /  
Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe

### **Création de postes de travailleuses et travailleurs sociaux dans les écoles obligatoires de 2022 à 2024**

#### **I. Résumé du mandat**

Par mandat déposé le 16 décembre 2020, les dix député-e-s susmentionné-e-s ainsi que 40 cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'inscrire enfin au plan financier 2022-2026 le travail social scolaire (TSS), de manière généralisée et échelonnée, et donc également de créer les postes de travail nécessaires à la mise en œuvre de l'art. 4 de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) et de l'art. 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) dans les écoles de 1H-11H. La réponse du Conseil d'Etat du 1.12.2020 à la question de Violaine Cotting-Chardonnens et André Schneuwly sur la même thématique reconnaissait le besoin d'introduire le travail social scolaire, mais manquait d'informations concrètes sur sa mise en œuvre progressive.

Pour les député-e-s signataires, le travail social scolaire offre :

- > un service « à bas seuil » pour les élèves, leurs parents ou représentant-e-s légaux / légales ainsi que le corps enseignant ;
- > une collaboration étroite et complémentaire avec les thérapeutes, les psychologues scolaires et les autorités scolaires ;
- > un point de contact pour les problèmes interpersonnels, familiaux et culturels qui deviennent de plus en plus complexes et sont en constante évolution ;
- > une personne de contact indépendante et « neutre » qui, en cas de conflits familiaux, personnels ou scolaires, peut offrir des solutions sur mesure avec un regard externe ;

Une travailleuse sociale ou un travailleur social en milieu scolaire est également :

- > capable d'intervenir en cas de problèmes d'intégration, de violence et d'addiction, si nécessaire en incluant une autre personne spécialiste ;
- > accepté-e par les directions d'école, le corps enseignant, les élèves, les jeunes et les parents ou représentant-e-s légaux / légales ;
- > une source de soulagement qui exerce une influence positive sur le système scolaire, permettant au corps enseignant de consacrer plus de temps à l'enseignement.

Dans le mandat, il est proposé ce qui suit :

- > Engagement des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire (TSS) nécessaires dans les écoles de 1H-11H conformément à l'art. 4 LS et à l'art. 19 RLS jusqu'en 2024 ;

- > Utilisation d'une formule de calcul d'un poste de TSS à taux d'activité de 100 % pour 750 élèves, ce qui représente en tout 52.69 EPT pour la totalité des 39 521 élèves de l'école obligatoire ;
- > Clarification pour savoir quelles organisations scolaires souhaitent introduire le travail social scolaire en priorité ;
- > Mise en œuvre et introduction du TSS par étapes : création de 15 postes de TSS en 2022 / création de 15 postes de TSS en 2023 / création de 16 postes de TSS en 2024 ;
- > Financement selon la formule de répartition telle que définie légalement : moitié par le canton, moitié par la/les commune(s).

## II. Réponse du Conseil d'Etat

En 2015, remplaçant l'ancienne loi vieille de 30 ans, est entrée en vigueur une nouvelle loi scolaire moderne, qui tient compte des enjeux actuels et futurs de l'école obligatoire, des attentes de la société envers elle, définit ses buts et ses missions, ainsi que son fonctionnement et son financement. Dans ce cadre, une importance particulière est accordée au climat scolaire et, dans le règlement scolaire, avec la médiation scolaire et le travail social scolaire, le Conseil d'Etat prévoit deux services par lesquels les écoles peuvent offrir conseil et accompagnement dans des situations de conflits, et favoriser l'environnement d'apprentissage ainsi que l'intégration sociale des élèves.

### **Message N°41 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) du 18.12.2012**

Pour le Conseil d'Etat, il est important de replacer la thématique dans le contexte du Message accompagnant la création de la nouvelle loi scolaire. Le concept *Qualité du climat scolaire : vivre et travailler ensemble* est mentionné dans les principes de la loi (Message N°41) sous le point *Finalités et objectifs de l'école obligatoire*, de même que les dispositions concernant les mesures de soutien. Le climat scolaire est en effet une condition primordiale et fondamentale pour l'apprentissage, l'enseignement, le sentiment de sécurité et la confiance de toutes les personnes impliquées dans une école, et recèle une influence décisive sur la qualité de l'enseignement.

Le climat scolaire est soigné et développé en priorité dans chaque école et dans chaque classe.

Toutes les personnes concernées (les élèves, le corps enseignant, le corps enseignant spécialisé, les professionnel-le-s spécialisé-e-s, les professionnel-le-s des services de logopédie, psychologie et psychomotricité, les professionnel-le-s de la médiation scolaire et du travail social scolaire, la direction d'école ainsi que les autorités communales) contribuent à un bon climat scolaire et en sont co-responsables. C'est la raison pour laquelle des structures, des règles et des comportements clairs, ainsi que du respect mutuel, sont nécessaires.

Concernant le financement des coûts liés à l'école obligatoire selon la nouvelle clé de répartition, le message N°41 ne prévoit aucun EPT supplémentaire pour les tâches relevant de l'art. 4 LS / Climat scolaire, mais inclut ce financement en tant que partie des estimations budgétaires pour le domaine *Ens. CO : projets cantonaux (langues, santé, SED)*.

## **Dispositions légales (LS et RLS)**

La loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS, RSF 411.0.1) accorde une attention particulière au climat scolaire dans l'art. 4. Un large éventail de mesures organisationnelles (directions d'école, mesures internes, unité mobile, classes relais, médiation scolaire, travail social scolaire) contribue à créer un bon climat scolaire, propice aux apprentissages, ainsi qu'à gérer les conflits à l'école. Les conditions et modalités de ces différentes structures et services relèvent de la responsabilité de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS). L'art. 19 RLS précise l'offre de la médiation scolaire et du travail social scolaire. Le financement de cette offre au degré primaire se fonde sur l'art. 67 LS, al. 1, let. b en lien avec l'art. 104 LS ainsi que les art. 134 et 135 RLS. Avec l'entrée en vigueur de la LS le 01.08.2015 et de son règlement au 01.08.2016, les bases légales ont été établies pour soutenir les écoles dans l'accomplissement de leur mission éducative.

En ce qui concerne les services visant le maintien et l'amélioration du climat scolaire selon l'art. 19 RLS (RSF 411.0.11), la DICS soutient des concepts différents par région linguistique. Dans la partie germanophone du canton, cela est mis en œuvre exclusivement par le travail social scolaire. Dans la partie francophone du canton, en parallèle au service de travail social scolaire, les écoles ont également de bonnes expériences avec le service de médiation scolaire qui permet l'élargissement du mandat social. Les moyens financiers nécessaires reposent sur les possibilités financières du canton, les objectifs de la législature 2017-2021 ainsi que les priorités du Conseil d'Etat. A ce sujet, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que lors de l'adoption de la loi scolaire par le Grand Conseil, le refus de la bascule fiscale pour un montant de plus de 20 millions de francs entre le canton et les communes a eu des répercussions conséquentes sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions réglementaires, entre autres en ce qui concerne l'art. 19 RLS.

## **Effectifs de classes, mesures de soutien, création de deux classes relais pour les cycles 1 et 2**

Avec l'entrée en vigueur de la LS et du RLS, l'organisation de l'école obligatoire a pris une nouvelle direction et, selon le modèle des écoles du cycle d'orientation, chaque école du degré primaire qui comptabilise 8 classes de 1H-8H de façon pérenne est désormais gérée par une direction d'école. Ceci constitue un pas important qui contribue à une amélioration durable du climat scolaire. De plus, depuis 2015, à l'occasion de la comptabilisation des effectifs d'élèves effectuée chaque année en date du 15 mai, le Conseil d'Etat a autorisé toutes les ouvertures de classes supplémentaires nécessaires. Pour les années 2015 à 2021, cela représente concrètement une augmentation :

- > de 36.03 EPT pour la création de classes supplémentaires à l'école obligatoire et
- > de 33.05 EPT supplémentaires spécifiquement destinés à la création de postes de travail pour les élèves qui bénéficient de mesures renforcées de pédagogie spécialisée pour être intégré-e-s à l'école obligatoire, un domaine parmi d'innombrables autres mesures de soutien (enseignement de soutien pédagogique, mesures de pédagogie spécialisée « à bas seuil », compensation des désavantages pour les élèves avec un handicap ou un trouble, encouragement pour les élèves à haut potentiel, programme d'encouragement « Sport-Art-Formation », cours de langue pour les élèves de langue étrangère nouvellement arrivé-e-s, unité mobile et classes relais pour les élèves avec des troubles du comportement, accompagnement d'élèves hospitalisé-e-s et convalescent-e-s), prévu par le RLS pour gérer les différentes demandes des écoles. Ainsi, pour le Conseil d'Etat, il

est important de considérer la thématique du travail social scolaire comme un domaine faisant partie de l'ensemble de toutes les mesures du système scolaire.

Dans la mise en œuvre des dispositions légales concernant le climat scolaire (art. 4 LS) et dans le désamorçage des situations où des élèves souffrent de troubles du comportement à l'école primaire, le Conseil d'Etat a fait un premier pas par la création de deux classes relais (4 EPT) pour les cycles 1 et 2, mesure qui était réalisée en novembre 2018 déjà. Un pas supplémentaire a été fait par le Conseil d'Etat en allouant 0.5 EPT du pot commun pour des postes non répartis selon le budget 2021, attribués rétroactivement au 01.01.2021 pour le travail social scolaire de l'enseignement obligatoire de langue allemande.

La deuxième priorité est le transfert, ou plus particulièrement l'engagement par le canton, des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire actuellement employé-e-s par les mesures SED (mesures de soutien aux écoles pour la gestion des élèves souffrant de troubles du comportement) et par les communes, dont la plupart travaille dans les cycles d'orientation. Cet objectif sera réalisé par l'accroissement progressif du pool de travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire (1H-11H) comme priorité de la prochaine législature et dans le cadre du plan financier 2022-2026. La DICS a été chargée d'élaborer un Concept pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H en 11H à l'école obligatoire.

Selon l'art. 19 RLS, la médiation scolaire et le travail social scolaire appartiennent aux services pouvant être utiles aux écoles pour l'amélioration et le maintien d'un bon climat scolaire. Pour une école, il n'existe aucun devoir d'engager une travailleuse sociale ou un travailleur social en milieu scolaire. Pour cette raison, les plans d'étude (Plan d'études romand PER et Lehrplan 21 (LP21)) donnent l'orientation générale des mesures qui contribuent à la promotion d'un bon climat scolaire. Et le concept cantonal « Santé à l'école » (art. 41 LS) reprend également ces dispositions et cette orientation, en particulier en ce qui concerne le bien-être des enfants et des jeunes fréquentant les écoles.

La nomination d'une personne mandatée pour l'école par la Brigade des mineur-e-s de la Police cantonale et l'introduction de mesures de soutien aux écoles pour la gestion des élèves souffrant de troubles du comportement (mesures pour les élèves souffrant de troubles du comportement) permettent une meilleure gestion des situations problématiques, soit interne à l'école (renforcement des ressources locales, interventions de l'extérieur par une unité mobile), soit externe à l'école, de manière limitée dans le temps, avec la scolarisation d'une ou d'un élève dans une classe relais. Par le conseil et l'accompagnement d'élèves ou d'adultes en situation de conflit, la médiation scolaire contribue, aussi bien au degré primaire qu'au cycle d'orientation, à favoriser une culture de la compréhension mutuelle. Ces tâches sont assumées par des enseignantes et enseignants expérimenté-e-s ayant effectué une formation à la médiation et qui disposent d'heures de décharge prévues à cet effet. Toutes ces mesures et services sont mis en œuvre par la DICS, mais aussi de manière concertée entre les Directions, avec le soutien de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) ainsi que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

Par conséquent, le travail social scolaire est un service parmi ceux qui ont été énumérés, auquel les écoles, en concertation avec les communes, et plus particulièrement les communes des cercles scolaires, peuvent avoir recours si besoin.

Même si la DICS a prévu des dispositions pour le financement, pour le cahier des charges ainsi que pour les conditions de travail et le lieu de travail des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire, la législation scolaire ne stipule pas que toutes les écoles, de manière généralisée, doivent disposer des services d'une travailleuse sociale ou d'un travailleur social en milieu scolaire.

### Dotation actuelle des postes de TSS en rapport avec le nombre d'élèves par école

Dans la réponse à la question 2020-CE-162 (Question Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS), le Conseil d'Etat a présenté une vue d'ensemble des ressources actuelles consacrées aux postes de TSS à l'école obligatoire. Elle démontre une répartition hétérogène des ressources TSS, entre le cycle d'orientation et le degré primaire, ainsi qu'entre les écoles en général.

### Partie francophone du canton

Arrondissements	Établissements	Financement TSS 50 % Etat / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT	Nombre d'élèves physiques
1	CO Estavayer-le-Lac	0.38		763
	CO Domdidier	0.2		476
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		(parties francophone et alémanique, voir sous partie germanophone du canton) <sup>1</sup>	
2	CO Jolimont	0.4		851
	CO Marly	0.35	0.25	537
3	CO Belluard	0.42		741
	CO Pérolles	Structure ResSort <sup>2</sup>		518
	EP Heitera + Villa Thérèse	0.6		451 + 221 = 672
4	CO Sarine Ouest	0.3	0.3	633
	CO Gibloux	0.25	0.25	393
5	CO Glâne	0.6	0.3	974
6	CO Bulle	0.3	0.2	625
	CO Riaz	0.3	0.2	570
7	CO La Tour	0.45	0.45	747
8	CO Veveyse	0.4	0.4	789
<b>TOTAL</b>		<b>4.95 EPT</b>	<b>2.35 EPT</b>	<b>9289</b>

<sup>1</sup> En tout, 1 EPT est à disposition pour la partie germanophone et la partie francophone de Murten / Morat.

<sup>2</sup> Le CO de Pérolles n'a actuellement pas de TSS. Une autre forme de dispositif, la structure ResSort, est mise en place, mais il ne s'agit pas de travail social. Plus d'informations peuvent être obtenues sur le site internet de ce CO à l'adresse <http://co-perolles.ch/ressort/>

## Partie germanophone du canton avec une mise à jour le 1.1.2021

Arrondissements	Établissements	Financement TSS 50 % Etat / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT	Nombre d'élèves physiques
9	DOSF	0.2		343
	EP + CO Kerzers	0.3	0.4	497 + 220 = 717
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		1 (français- und deutschsprachiger Teil)	354 + 236 + 853 + 262 = 1705
	EP Schönberg	0.3		216
10	CO Wünnewil + CO Düdingen		1	295 + 335 = 630
	EP + CO Gurmels	0.55	0.1	514 + 193 = 707
	EP Wünnewil/ Flamatt		0.5	248 + 212 = 460
	EP Ueberstorf		0.2	170
11	CO Tafers + CO Plaffeien	1		390 + 282 = 672
<b>TOTAL</b>		<b>2.35 EPT</b>	<b>3.20 EPT</b>	<b>5620</b>

En résumé, on peut constater que :

- > Toutes les écoles du cycle d'orientation ont un service de TSS ;
- > 14 909 élèves profitent actuellement des services du travail social scolaire ;
- > Au total, 12.85 EPT sont utilisés pour des postes de TSS ;
- > La plus grande quantité de ressources attribuées pour les TSS en fonction du nombre d'élèves l'est aux CO de Wünnewil et de Düdingen, avec 1 EPT pour 630 élèves, et la plus petite quantité l'est au CO de Domdidier, avec 0.2 EPT pour 476 élèves ;
- > En ce qui concerne le degré primaire, seul-e-s les élèves des écoles de Schönberg, Villa Thérèse de Fribourg, Kerzers, Morat, Wünnewil, Flamatt et Ueberstorf bénéficient d'une offre de travail social scolaire ;
- > Sur environ 39 500 élèves au total fréquentant l'école obligatoire, environ 25 000 n'ont pas accès à un service de travail social scolaire. Ils peuvent néanmoins bénéficier d'autres mesures favorisant la qualité du climat scolaire.

Comme déjà indiqué précédemment, le travail social en milieu scolaire est un service parmi plusieurs autres instruments de soutien au climat scolaire et aux élèves. Au budget 2021, les mesures de soutien totalisent 37.79 EPT, dont notamment 5.30 EPT pour l'Unité mobile, 14.30 EPT pour les classes relais (cycles 1, 2 et 3), 4.04 EPT pour la médiation scolaire, 5.45 EPT pour des mesures internes ponctuelles, 0.50 EPT pour la Chrysalide à Marsens.



## **Proposition du Conseil d'Etat (développement progressif, en se référant, parmi d'autres critères, à une formule de calcul de 1 EPT de TSS pour 1000 élèves)**

Le 1<sup>er</sup> décembre 2020, le Conseil d'Etat a répondu à la question 2020-CE-162 (Question Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS, [réponse du Conseil d'Etat à la question sur l'Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS](#)), où il réaffirmait son intention, au vu du grand nombre d'EPT nécessaires, de procéder à une mise en œuvre progressive du travail social scolaire, sur plusieurs années et, dans un premier temps, dans le cadre du plan financier 2022-2026.

Il est à noter qu'il s'agit de postes administratifs dont les EPT doivent être intégrés ou affectés au budget d'enseignement EPRI et sous CORI pour chaque école du cycle d'orientation et qui sont financés à moitié par le canton et à moitié par les communes, conformément à l'art. 67, al. 1, let. B (LS) et à l'art. 72, al. 1, let. b (LS).

Cette mise en œuvre des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire se ferait en se référant à une formule de calcul de 1 EPT pour 1000 élèves environ. À l'exception de quelques écoles du cycle d'orientation germanophones, cela signifie une amélioration conséquente des ressources pour le travail social scolaire accompagnée d'une nouvelle orientation 1H-11H en cette matière. En effet, les problèmes des élèves sont souvent déjà constatés dans les écoles primaires, mais il n'y a que peu d'entre elles qui ont accès à un service de travail social scolaire. Dans le cadre de l'élaboration du Concept pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire, la DICS tiendra compte du contexte du cercle scolaire d'un cycle d'orientation ainsi que des différentes réalités locales comme le nombre d'élèves par école du cycle d'orientation, les écoles primaires, l'emplacement de l'école, l'environnement social et des critères bio-psycho-sociaux.

Le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour fournir progressivement les EPT nécessaires durant la législature 2022-2026 afin que, par le soutien du travail social scolaire de 1H-11H et en combinaison avec les autres mesures prises pour garantir la qualité du climat scolaire, les meilleures conditions d'enseignement et d'apprentissage puissent être créées dans les écoles, que les élèves puissent apprendre avec le plus de succès possible, et que le corps enseignant puisse recevoir le soutien nécessaire dans l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit l'art. 4 de la loi sur la scolarité obligatoire.

La réorientation mentionnée ci-dessus se fonde d'une part sur un besoin avéré et sollicité de soutien supplémentaire à l'école / aux communes par les TSS, et d'autre part, sur les services TSS déjà existants dans les écoles. Cette mise en œuvre tiendra également compte dans chaque école de l'ensemble des mesures de soutien susmentionnées (charge de travail de la direction d'école, nombre de leçons des collaboratrices et collaborateurs, médiation scolaire, etc.). Elle ne sera donc pas uniquement déterminée sur la base de la formule de calcul de référence.

Dans l'élaboration des budgets annuels ainsi que dans celle du plan financier de la législature 2022-2026, le Conseil d'Etat prend en considération le besoin global des postes nécessaires à toutes les Directions de l'Etat et à leurs services en fonction des moyens à disposition. Il trouverait inadéquat de privilégier un domaine d'une Direction particulière en garantissant a priori un nombre d'EPT déterminé par rapport à une population de référence. Dans cette optique, il s'est déjà opposé à l'instauration de ratios fixes pour établir la dotation en personnel dans d'autres domaines de tâches.

Il considère qu'une certaine marge de manœuvre doit lui être laissée pour trouver les meilleurs équilibres entre les diverses politiques publiques.

Le Conseil d'Etat n'entre donc pas en matière sur l'introduction généralisée du travail social scolaire et ses étapes telles que proposées par les député-e-s, c'est-à-dire avec 15 EPT de TSS en 2022, 15 EPT de TSS en 2023 et 16 EPT de TSS en 2024. Le Conseil d'Etat a établi comme priorité l'intégration au budget 2022 des 5.55 EPT de TSS actuellement financés à 100 % par les communes, c'est-à-dire 2.35 EPT pour la partie francophone du canton et 3.2 EPT pour la partie germanophone du canton. Cette mise en œuvre se poursuivra progressivement selon le plan financier 2022-2026, le Concept qui sera élaboré par la DICS sur la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire, ainsi que selon les possibilités financières du canton.

### **Remarques finales**

La nouvelle loi scolaire (LS) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2015 ainsi que le règlement (RLS) qui l'accompagne comprennent toutes les dispositions légales requises à une mise en œuvre harmonisée et égalitaire des services visant la promotion du climat scolaire pour les élèves alémaniques et francophones du canton. En cela, le Conseil d'Etat veille à soutenir et à respecter les spécificités de chaque région linguistique. La dotation en personnel pour le travail social scolaire doit continuer à être développée progressivement durant la prochaine législature (plan financier 2022-2026), en considérant les besoins avérés des écoles et des communes, la totalité des ressources à disposition des écoles ainsi que les priorités du Conseil d'Etat.

Compte tenu des aspects stratégiques et financiers évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter partiellement, en augmentant la dotation dans un rythme adapté au dispositif existant et aux possibilités financières de l'Etat, le Mandat des député-e-s Schneuwly André / Schwander Susanne / Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Emonet Gaétan / Brügger Adrian / Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe ainsi que des cosignataires, qui demandent l'introduction généralisée du travail social scolaire dans toutes les écoles obligatoires du canton de 1H-11H.

*21 juin 2021*



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

**Auftrag** Schneuwly André / Schwander Susanne / Emonet Gaéтан / **2020-GC-206**  
Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Brügger Adrian /  
Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe

### **Schaffung von Schulsozialarbeiter-Stellen an den obligatorischen Schulen von 2022-2024**

#### **I. Zusammenfassung des Auftrags**

Mit dem am 16. Dezember 2020 eingereichten und begründeten Auftrag fordern die zehn oben genannten Grossrätinnen und Grossräte sowie 40 Mitunterzeichner/innen, dass der Staatsrat endlich eine flächendeckende und gestaffelte Einführung der Schulsozialarbeit (SSA) und die dafür erforderlichen Stellen in Umsetzung von Artikel 4 des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG) resp. Artikel 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) an den Schulen von 1H-11H im Finanzplan 2022-2026 vorsieht. In der Antwort des Staatsrats vom 1.12.2020 auf die Anfrage von Violaine Cotting-Chardonnens und André Schneuwly zur gleichen Thematik wird zwar die Notwendigkeit der Einführung der Schulsozialarbeit anerkannt, aber konkrete Angaben zu deren schrittweisen Umsetzung fehlen.

Für die unterzeichnenden Grossratsmitglieder bietet die Schulsozialarbeit:

- > ein niederschwelliges Angebot für Schülerinnen, Schüler und deren Eltern/Erziehungsberechtigte sowie Lehrpersonen;
- > eine enge und komplementäre Zusammenarbeit mit Therapeutinnen, Therapeuten, Schulpsychologinnen und Schulpsychologen sowie Schulbehörden;
- > eine Anlaufstelle bei zwischenmenschlichen, familiären und kulturellen Problemen, welche zusehends komplexer werden und sich laufend verändern;
- > eine unabhängige und «neutrale» Ansprechperson, welche mit Blick von aussen bei familiären, persönlichen oder schulischen Konflikten, fallbezogene Lösungen anbieten können;

und ist:

- > fähig, bei Integrations-, Gewalt- und Suchtproblemen zu intervenieren, nötigenfalls unter Einbezug von weiteren Fachperson;
- > akzeptiert bei Schuldirektionen, Lehrpersonen, Schülerinnen und Schülern, Jugendlichen und den Eltern/Erziehungsverantwortlichen;
- > entlastend und wirkt sich positiv auf das Schulsystem aus, wodurch Lehrpersonen mehr Zeit für das Unterrichten erhalten.

Im Auftrag wird Folgendes vorgeschlagen:

- > Anstellung der erforderlichen Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter (SSA) an den Schulen 1H-11H gemäss Artikel 4 SchG und Artikel 19 SchR bis ins Jahr 2024;
- > Anwendung eines Berechnungsschlüssels mit 750 Schülerinnen und Schülern für eine 100 % SSA-Stelle, was insgesamt 52.69 VZÄ für die insgesamt 39 521 Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule ausmacht;
- > Abklären, welche Schulorganisationen die Schulsozialarbeit prioritär einführen möchten;
- > Umsetzung und Einführung der SSA in Etappen: 2022 Schaffung von 15 SSA-Stellen / 2023 Schaffung von 15 SSA-Stellen / 2024 Schaffung von 16 SSA-Stellen;
- > Finanzierung gemäss gesetzlichem Aufteilungsschlüssel: hälftig zwischen Kanton und Gemeinde/n.

## II. Antwort des Staatsrats

Nach 30 Jahren trat im Jahr 2015 ein neues und modernes Schulgesetz in Kraft, welches die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Erwartungen der Gesellschaft an die obligatorische Schule berücksichtigt, die Ziele und Aufgaben der obligatorischen Schule sowie ihren Betrieb und ihre Finanzierung definiert. Dem Schulklima wird dabei ein besonderer Stellenwert beigemessen und im Schulreglement sieht der Staatsrat mit der Schulmediation und Schulsozialarbeit zwei Angebote vor, die den Schulen in Konfliktsituationen, Beratung und Begleitung bieten sowie das Lernumfeld und die soziale Integration der Schülerinnen und Schüler begünstigen.

### **Botschaft Nr. 41 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die obligatorische Schule vom 18.12.2012**

Dem Staatsrat ist es wichtig, die Thematik in den Kontext der Botschaft zur Entstehung des neuen Schulgesetzes zu stellen. Der Begriff *Schulklima: Zusammen leben und arbeiten* ist in den Grundzügen des Gesetzes (Botschaft Nr. 41) unter dem Punkt *Aufgaben und Ziele der Schule* aufgeführt ebenso wie die Bestimmungen über die Unterstützungsmassnahmen. So stellt das Schulklima eine übergeordnete und grundlegende Voraussetzung für das Lernen, Lehren, Gefühl von Sicherheit und des Vertrauens aller beteiligten Personen einer Schule dar und beeinflusst die Unterrichtsqualität massgebend.

Das Schulklima wird somit in erster Linie an jeder Schule und in jeder Klasse gepflegt und entwickelt.

Alle Beteiligten (Schülerinnen, Schüler, Lehrpersonen, schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Spezialfachkräfte, Fachpersonen der logopädischen, psychologische und psychomotorischen Dienste, der Schulmediation und Schulsozialarbeit, die Schuldirektion sowie Gemeindebehörden) tragen zu einem guten Schulklima bei bzw. sind mitverantwortlich dafür. Dafür braucht es klare Strukturen, Regel, Haltungen und gegenseitigen Respekt.

Für die Finanzierung der mit der obligatorischen Schule verbundenen Kosten nach neuem Verteilungsschlüssel sind in der Botschaft Nr. 41 keine zusätzlichen VZÄ betreffend Artikel 4 SchG / Schulklima ausgewiesen, sondern diese sind als Bestandteil der Schätzungen im Bereich *OS-Lehrkräfte: kantonale Projekte (Sprachen, Gesundheit, SED)* enthalten.

## **Gesetzliche Bestimmungen (SchG und SchR)**

Das Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG, SGF 411.0.1) misst dem Schulklima in Artikel 4 besondere Beachtung bei. Eine ganze Reihe von organisatorischen Massnahmen (Schuldirektionen, interne Massnahmen, Mobile Einheit, Relaisklassen, Mediation, Schulsozialarbeit) soll dazu beitragen, ein gutes und lernförderndes Schulklima zu schaffen sowie Konflikte im Schulbetrieb zu bewältigen. Die Bedingungen und Modalitäten bezüglich dieser verschiedenen Strukturen und Angebote liegen in der Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD). Insbesondere präzisiert Artikel 19 SchR das Angebot der Schulmediation und Schulsozialarbeit. Die Finanzierung dieses Angebots auf der Primarschulstufe richtet sich nach Artikel 67 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Artikel 104 SchG sowie Artikel 134 und 135 SchR. Mit dem Inkrafttreten des SchG am 1. August 2015 und seinem Reglement am 1. August 2016 wurden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Schulen bei der Erfüllung ihres erzieherischen Auftrags zu unterstützen.

Dabei unterstützt die EKSD im Bereich der Angebote zur Erhaltung und Verbesserung des Schulklimas gemäss Artikel 19 SchR (SGF 411.0.11) sprachregional unterschiedliche Konzepte. Im deutschsprachigen Kantonsteil wird in diesem Bereich ausschliesslich auf Schulsozialarbeit gesetzt. Im französischsprachigen Kantonsteil machen die Schulen nebst dem Angebot der Schulsozialarbeit gute Erfahrungen mit der Erweiterung des sozialen Auftrags mit dem Angebot von Schulmediation. Die dafür benötigten finanziellen Mittel richten sich einerseits nach den finanziellen Möglichkeiten des Kantons, den Legislaturzielen 2017–2021 sowie den Prioritäten des Staatsrats. An dieser Stelle möchte der Staatsrat in Erinnerung rufen, dass die Ablehnung des Steuerausgleichs im Umfang über 20 Millionen Franken zwischen dem Kanton und den Gemeinden anlässlich der Annahme des SchG durch den Grossen Rat weitgehende Auswirkungen auf die Umsetzung der neuen reglementarischer Bestimmungen, unter anderem auch auf Artikel 19 SchR, zur Folge hatte.

## **Klassenbestände, Unterstützungsmassnahmen, Schaffung von zwei Relaisklassen für den 1. und 2. Zyklus**

Mit Inkrafttreten des SchG und SchR wurde die Schulorganisation der obligatorischen Schule neu ausgerichtet und gemäss dem Modell der Orientierungsschulen wird jede Schule auf Primarstufe, die dauerhaft 8 Klassen von der 1H–8H zählt, von einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor geführt. Dies ist ein wesentlicher Schritt, der zu einer nachhaltigen Verbesserung des Schulklimas beiträgt. Zudem hat der Staatsrat seit 2015 alle zusätzlich erforderlichen Klassen gemäss den am 15. Mai ausgewiesenen Schülerbeständen bewilligt. Das bedeutet konkret für die Jahre 2015 bis 2021 eine Zunahme:

- > von 36,03 VZÄ für die Schaffung von zusätzlichen Klassen an der obligatorischen Schule und
- > von 33,05 zusätzlicher VZÄ speziell für die Schaffung von Stellen für in der Regelschule integrierte Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, ein Bereich nebst unzähligen weiteren Unterstützungsmassnahmen (pädagogischer Stützunterricht, niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen, Nachteilsausgleich für Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung oder Funktionsstörung, Förderung von hochbegabten Schülerinnen und Schülern, Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung», Sprachkurse für neu zugezogene fremdsprachige Schülerinnen und Schüler, Mobile Einheit und Relaisklassen für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten, Betreuung von hospitalisierten und rekonvaleszenten Schülerinnen und Schüler), die das SchR zur Bewältigung der diversen Anforderungen der

Schulen vorsieht. Es ist dem Staatsrat deshalb wichtig, die Thematik der Schulsozialarbeit als einen Bereich des Gesamtpakets aller Massnahmen des Schulsystems zu betrachten.

Einen ersten Schritt in der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen betreffend Schulklima (Art. 4 SchG) und zur Entschärfung der Situation von verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schüler an den Primarschulen machte der Staatsrat mit der Schaffung von zwei Relaisklassen (4 VZÄ) für den 1. und 2. Zyklus. Dies wurde bereits im November 2018 realisiert. Und als weiteren Schritt hat er 0,5 VZÄ aus dem Topf an unverteilter Stellen gemäss Budget 2021, rückwirkend per 1.1.2021 für Schulsozialarbeit für den deutschsprachigen obligatorischen Unterricht gesprochen.

Zweite Priorität hat der Transfer, respektive die Anstellung durch den Kanton, der aktuell über die SED-Massnahmen (Massnahmen zur Unterstützung von Schulen beim Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern) sowie durch die Gemeinden angestellten Schulsozialarbeiter/innen, die mehrheitlich an den Orientierungsschulen im Einsatz stehen. Dies soll anhand eines schrittweisen Ausbaus des Pools an Schulsozialarbeiter/innen 1H–11H als Schwerpunkt der nächsten Legislatur und innerhalb des Finanzplans 2022–2026 geschehen. Die EKSD wurde mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Konzepts für die Umsetzung von Schulsozialarbeit von 1H–11H an den obligatorischen Schulen beauftragt.

Nach Artikel 19 SchR gehören Schulmediation und Schulsozialarbeit zu den Angeboten, welche die Schulen zur Verbesserung und Erhaltung eines guten Schulklimas nutzen können. Es besteht für eine Schule jedoch keine Pflicht zur Anstellung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern. So geben die Lehrpläne (Westschweizer Lehrplan (PER) und Lehrplan 21 (LP 21)) die allgemeine Stossrichtung der Massnahmen vor, die zur Förderung eines guten Schulklimas beitragen. Und das kantonale Konzept «Gesundheit in der Schule» (Art. 41 SchG) greift diese Bestimmungen und deren Stossrichtung ebenfalls auf, insbesondere im Hinblick auf das Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen, die eine Schule besuchen.

Die Einsetzung eines Beauftragten für die Schule bei der Jugendbrigade der Kantonspolizei und die Einführung von Unterstützungsmassnahmen für Schulen im Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten (Massnahmen für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler) ermöglichen eine bessere Bewältigung von Problemfällen, und zwar entweder schulintern (Verstärkung der lokalen Ressourcen, externe Interventionen durch eine mobile Einheit) oder schulextern befristet mit der Beschulung in einer Relaisklasse. Die Schulmediation trägt dazu bei, durch die Beratung und die Begleitung von Schülerinnen und Schülern oder Erwachsenen in Konfliktsituationen sowohl in der Primar- wie in der Orientierungsschule eine Kultur der Verständigung zu begünstigen. Diese Aufgabe übernehmen ausgewählte Lehrpersonen mit dafür vorgesehenen Entlastungslektionen an der Schule, welche über eine Ausbildung in Mediation verfügen. Sämtliche dieser Massnahmen und Angebote werden einerseits von der EKSD, aber auch direktionsübergreifend mit der Unterstützung der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) umgesetzt.

Somit gehört die Schulsozialarbeit zu einem der aufgezählten Angebote, welche die Schulen in Absprache mit der Gemeinde bzw. den Gemeinden des Schulkreises bei Bedarf nutzen können.

Auch wenn die EKSD Bestimmungen für die Finanzierung, für das Pflichtenheft sowie die Arbeitsbedingungen und Arbeitsorte von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern vorgesehen hat, so verlangt die Schulgesetzgebung nicht, dass alle Schulen flächendeckend über eine Schulsozialarbeiterin oder einen Schulsozialarbeiter verfügen müssen.

### Aktuelle Stellendotation SSA in Bezug zur Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Schule/n

Zur Beantwortung der Anfrage 2020-CE-162 (Anfrage Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Anstellung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern durch die EKSD) hat der Staatsrat eine Bestandsaufnahme zu den aktuellen Stellenressourcen SSA an den obligatorischen Schulen erstellt. Die Bestandsaufnahme zeigt eine unterschiedliche Verteilung der SSA-Ressourcen zwischen Orientierungs- und Primarschulstufe sowie zwischen den Schulen im Allgemeinen auf.

### Französischsprachiger Kantonsteil

Schulinspektorskreise	Schulen	Finanzierung SSA 50% Staat / 50% Gemeinden (interne SED-Massnahmen) in VZÄ	Finanzierung SSA Gemeinden in VZÄ	Anzahl physische Schülerinnen und Schüler
1	OS Estavayer-le-Lac	0.38		763
	OS Domdidier	0.2		476
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		(französisch- und deutschsprachiger Teil, vgl. unter deutschsprachiger Kantonsteil) <sup>1</sup>	
2	OS Jolimont	0.4		851
	OS Marly	0.35	0.25	537
3	OS Belluard	0.42		741
	OS Pérolles	Angebot ResSort <sup>2</sup>		518
	PS Schönberg + Villa Thérèse	0.6		451 + 221 = 672
4	OS Saane West	0.3	0.3	633
	OS Gibloux	0.25	0.25	393
5	OS Glâne	0.6	0.3	974
6	OS Bulle	0.3	0.2	625
	OS Riaz	0.3	0.2	570
7	OS La Tour	0.45	0.45	747
8	OS Vivisbach	0.4	0.4	789
<b>TOTAL</b>		<b>4.95 VZÄ</b>	<b>2.35 VZÄ</b>	<b>9289</b>

<sup>1</sup> Für den deutschsprachigen und den französischsprachigen Teil von Murten/Morat steht insgesamt ein Vollzeitpensum zur Verfügung.

<sup>2</sup> An der OS Pérolles besteht derzeit keine Stelle für die Schulsozialarbeit. Es wurde eine andere Art von Angebot mit der Bezeichnung ResSort eingerichtet, bei der es sich jedoch nicht um Schulsozialarbeit handelt. Nähere Informationen dazu sind auf der Website der OS zu finden: <http://co-perolles.ch/ressort/> (nur in französischer Sprache)

## Deutschsprachiger Kantonsteil mit Anpassungen per 1.1.2021

Schulinspektoratskreise	Schulen	Finanzierung SSA 50% Staat / 50% Gemeinden (interne SED-Massnahmen) in VZÄ	Finanzierung SSA Gemeinden in VZÄ	Anzahl physische Schülerinnen und Schüler
9	DOSF	0.2		343
	PS +OS Kerzers	0.3	0.4	497 + 220 = 717
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		1 (französisch- und deutschsprachiger Teil)	354 + 236 853 + 262 = 1705
	PS Schönberg	0.3		216
10	OS Wünnewil + OS Düdingen		1	295 + 335 = 630
	PS + OS Gurmels	0.55	0.1	514 + 193 = 707
	PS Wünnewil/Flamatt		0.5	248 + 212 = 460
	PS Ueberstorf		0.2	170
11	OS Tafers + OS Plaffeien	1		390 + 282 = 672
<b>TOTAL</b>		<b>2.35 VZÄ</b>	<b>3.20 VZÄ</b>	<b>5620</b>

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- > An allen Orientierungsschulen besteht ein Angebot an SSA.
- > 14 909 Schülerinnen und Schüler profitieren aktuell vom Angebot der Schulsozialarbeit.
- > Dafür werden insgesamt 12.85 VZÄ SSA eingesetzt.
- > Die Spannweite der maximalen, bzw. minimalen Ressourcenzuteilung SSA pro Schülerzahl beträgt mit maximaler Ressourcierung an der OS Wünnewil und OS Düdingen mit 1 VZÄ für 630 Schülerinnen und Schüler und mit minimaler Ressourcierung mit 0.2 VZÄ für 476 Schülerinnen und Schüler an der OS Domdidier.
- > Ausschliesslich die Schülerinnen und Schüler der Primarschulen Schönberg und Villa Thérèse von Freiburg, Kerzers, Murten Wünnewil, Flamatt und Ueberstorf kommen in den Genuss des Angebots von Schulsozialarbeit.
- > Von den insgesamt ca. 39 500 Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen haben rund 25 000 Schülerinnen und Schüler keinen Zugang zum Angebot der Schulsozialarbeit. Sie können jedoch von anderen Massnahmen profitieren, die die Qualität des Schulklimas fördern.

Wie bereits erwähnt, ist die Schulsozialarbeit eines von mehreren Angeboten zur Unterstützung des Schulklimas und der Schülerinnen und Schüler. Im Budget 2021 belaufen sich die Unterstützungsmassnahmen auf insgesamt 37,79 VZÄ, darunter insbesondere 5,30 VZÄ für die Mobile Einheit, 14,30 VZÄ für die Relaisklassen (Zyklus 1, 2 und 3), 4,04 VZÄ für Schulmediation, 5,45 VZÄ für interne punktuelle Massnahmen und 0,50 VZÄ für die Chrysalide in Marsens.



## **Vorschlag des Staatsrats (schrittweise Entwicklung, mit Bezug, nebst anderen Kriterien, auf die Berechnungsformel 1000 Schülerinnen und Schüler = 1 VZÄ SSA)**

Am 1. Dezember 2020 beantwortete der Staatsrat die Anfrage 2020-CE-162 (Anfrage Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Anstellung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern durch die EKSD, [Antwort des Staatsrats zu Anstellung Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter durch die EKSD](#)) und bekräftigte seine Absicht, angesichts der hohen Anzahl erforderlicher VZÄ, eine schrittweise Umsetzung über mehrere Jahre hinweg und in einem ersten Schritt im Finanzplan 2022-2026 vorzunehmen.

Anzumerken dabei gilt es, dass es sich um administrative Stellen handelt, die als VZÄ in die Unterrichtsbudgets EPRI und unter CORI für jede Orientierungsschule integriert bzw. zugeordnet werden müssen und gemäss Artikel 67 Abs. 1 Bst. b und 72 Abs. 1 Bst. b SchG hälftig vom Kanton und den Gemeinden finanziert werden.

Diese Implementierung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter würde mit Bezug auf einer Berechnungsformel von ungefähr 1 VZÄ pro 1000 Schülerinnen und Schüler erfolgen. Ausser für wenige deutschsprachige Orientierungsschulen bedeutet dies eine massive Verbesserung der Ressourcierung bezüglich Schulsozialarbeit und mit einer neuen Ausrichtung von 1H-11H. Denn problematische Schülerinnen- und Schülersituationen werden oftmals bereits in der Primarschulzeit festgestellt und nur wenige Schulen können auf ein Angebot von Schulsozialarbeit zugreifen. Die EKSD wird sich bei der Ausarbeitung des Konzepts für die Umsetzung von Schulsozialarbeit von 1H-11H an den obligatorischen Schulen am Perimeter eines Orientierungsschulkreises orientieren sowie die unterschiedlichen lokalen Realitäten wie Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Orientierungsschule, Primarschulen, Anzahl Schulstandorte und bio-psycho-soziale Kriterien der Schule berücksichtigen.

Der Staatsrat setzt alles daran, in der Legislaturperiode 2022-2026, die erforderlichen VZÄ schrittweise und in Kombination mit anderen Massnahmen zur Sicherung der Qualität des Schulklimas bereit zu stellen, damit mittels Unterstützung durch Schulsozialarbeit von 1H-11H möglichst gute Lehr- und Lernbedingungen an den Schulen geschaffen werden, die Schülerinnen und Schüler möglichst erfolgreich lernen und die Lehrkräfte bei der Erfüllung ihrer Aufgabe die notwendige Unterstützung erhalten können, wie dies das Gesetz über die obligatorische Schule in Artikel 4 vorsieht.

Diese Neuausrichtung orientiert sich einerseits am ausgewiesenen und beantragten Bedarf an zusätzlicher Unterstützung der Schule/Gemeinde durch SSA und andererseits am bereits vorhandenen Angebot von SSA an der Schule. Berücksichtigt bei dieser Umsetzung wird ebenfalls die Gesamtheit an gesprochenen Unterstützungsmassnahmen an jeder Schule (Schuldirektionspensum, Anzahl Mitarbeiterlektionen, Schulmediation, usw.). Sie wird somit nicht ausschliesslich auf der Grundlage der Berechnungsformel ermittelt.

Der Staatsrat berücksichtigt bei der Erstellung der jährlichen Budgets sowie des Finanzplans der Legislaturperiode 2022–2026 den gesamten Bedarf an erforderlichen Stellen aller Direktionen und Ämter und der zur Verfügung stehenden Mittel. Es wäre unangemessen, einen Bereich einer bestimmten Direktion zu bevorzugen, indem a priori eine bestimmte Anzahl von VZÄ im Verhältnis zu einer Referenzpopulation garantiert wird. In diesem Sinn hat er sich bereits gegen die Einführung fester Quoten für die Festlegung des Personalbestands in anderen Arbeitsbereichen ausgesprochen. Er erwägt, dass ihm ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt werden muss, um das beste Gleichgewicht zwischen den verschiedenen staatlichen Massnahmen zu finden.

Auf die von den Grossrätinnen und Grossräten vorgeschlagene Einführung und Etappierung von flächendeckender Schulsozialarbeit mit 15 VZÄ SSA im 2022, 15 VZÄ SSA im 2023 und 16 VZÄ im 2024 tritt der Staatsrat nicht ein. Als erste Priorität setzt der Staatsrat auf die Übernahme der aktuell zu 100 % durch die Gemeinden bezahlten 5.55 VZÄ SSA im Budget 2022, 2.35 VZÄ im französischsprachigen und 3.2 VZÄ im deutschsprachigen Kantonsteil. Die weitere Umsetzung erfolgt dann schrittweise gemäss Finanzplan 2022-2026 und dem ausgearbeiteten Konzept der EKSD zur Umsetzung von Schulsozialarbeit von 1H-11H an den obligatorischen Schulen sowie den finanziellen Möglichkeiten des Kantons.

### **Schlussbemerkungen**

Das neue Schulgesetz (SchG), das am 1. August 2015 in Kraft getreten ist, sowie das dazugehörige Reglement (SchR) enthalten alle notwendigen gesetzlichen Bestimmungen, um eine harmonisierte und gleichwertige Umsetzung von Angeboten zur Förderung des Schulklimas für die deutschsprachigen und französischsprachigen Schülerinnen und Schüler im Kanton Freiburg vorzunehmen. Dabei achtet der Staatsrat insbesondere darauf, sprachregionale Eigenheiten zu respektieren und zu unterstützen. Die Personaldotation für die Schulsozialarbeit soll in der nächsten Legislaturperiode (Finanzplan 2022-26) schrittweise und unter Berücksichtigung des ausgewiesenen Bedarfs der Schulen und Gemeinden, der gesamten zur Verfügung stehenden Ressourcen der Schule und den Prioritäten des Staatsrats weiter ausgebaut werden.

Unter Berücksichtigung der oben erläuterten strategischen und finanziellen Aspekte schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, den Auftrag der Grossrätinnen und Grossräte Schneuwly André / Schwander Susanne / Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Emonet Gaétan / Brügger Adrian / Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe und Mitunterzeichner, die beantragen, Schulsozialarbeit flächendeckend an allen obligatorischen Schulen 1H-11H des Kantons einzuführen, teilweise zu akzeptieren, durch eine schrittweise Erhöhung der Dotation in einem Umfang, die dem bestehenden System und den finanziellen Möglichkeiten des Kantons entspricht.

*21. Juni 2021*

1. *Engagement des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire (TSS) nécessaires dans les écoles de 1H-11H conformément à l'art. 4 LS et à l'art. 19 RLS jusqu'en 2024* : tout en rappelant que ni la LS ni le RLS n'imposent les TSS, qui constituent un instrument parmi d'autres, le Conseil d'Etat accepte d'augmenter leur dotation en EPT, mais avec un délai allant jusqu'en 2026.
2. *Utilisation d'une formule de calcul d'un poste de TSS à taux d'activité de 100 % pour 750 élèves, ce qui représente en tout 52.69 EPT pour la totalité des 39 521 élèves de l'école obligatoire* : dans un premier temps, le Conseil d'Etat accepte de fixer un objectif de 100% pour 1000 élèves, en priorisant le déploiement selon les besoins et le contexte des arrondissements scolaires.
3. *Clarification pour savoir quelles organisations scolaires souhaitent introduire le travail social scolaire en priorité* : le Conseil d'Etat constate que ces éléments figurent dans le concept de la DICS pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire. Ce concept existe pour l'instant en allemand et est en traduction. Il sera validé de manière définitive lorsque les deux versions seront disponibles, après quoi il sera mis à disposition des écoles et des communes.
4. *Mise en œuvre et introduction du TSS par étapes : création de 15 postes de TSS en 2022 / création de 15 postes de TSS en 2023 / création de 16 postes de TSS en 2024* : le Conseil d'Etat a intégré 5.55 EPT supplémentaires à son projet de budget 2022 et en principe augmentera la dotation à raison d'un maximum de 5 EPT chaque année de 2023 à 2026, compte tenu des besoins effectifs du terrain et en fonction des disponibilités financières du canton.
5. *Financement selon la formule de répartition telle que définie légalement : moitié par le canton, moitié par la/les commune(s)* : le Conseil d'Etat est d'accord, pour autant qu'il s'agisse effectivement de travail social en milieu scolaire et selon le concept de la DICS pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire.

1. *Anstellung der erforderlichen Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter (SSA) an den Schulen 1H–11H gemäss Artikel 4 SchG und Artikel 19 SchR bis ins Jahr 2024*: Der Staatsrat erinnert daran, dass weder das Schulgesetz noch das dazugehörige Reglement die SSA verpflichtend vorschreiben. Diese sind eine Unterstützungsmassnahme unter anderen. Er erklärt sich aber bereit, ihre Stellendotation in VZÄ zu erhöhen, allerdings mit einer Umsetzungsfrist bis 2026.
2. *Anwendung eines Berechnungsschlüssels mit 750 Schülerinnen und Schülern für eine 100 % SSA-Stelle, was insgesamt 52.69 VZÄ für die insgesamt 39'521 Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule ausmacht*: In einem ersten Schritt möchte der Staatsrat eine Zielvorgabe von 100 % je 1000 Schülerinnen und Schüler festlegen, wobei die Prioritäten für die Umsetzung die Bedürfnisse und die Situation der Schulkreise berücksichtigen.
3. *Abklären, welche Schulorganisationen die Schulsozialarbeit prioritär einführen möchten*: Der Staatsrat stellt fest, dass diese Elemente im Konzept der EKSD für die Umsetzung der Schulsozialarbeit von der 1H-11H an den obligatorischen Schulen enthalten sind. Dieses Konzept liegt derzeit auf Deutsch vor und wird übersetzt. Es wird definitiv verabschiedet, sobald beide Fassungen vorliegen, und dann den Schulen und Gemeinden zur Verfügung gestellt.
4. *Umsetzung und Einführung der SSA in Etappen: 2022 Schaffung von 15 SSA-Stellen / 2023 Schaffung von 15 SSA-Stellen / 2024 Schaffung von 16 SSA-Stellen*: Der Staatsrat hat in seinem Staatsvoranschlag für das Jahr 2022 5,55 zusätzliche VZÄ vorgesehen und wird den Personalbestand von 2023 bis 2026 grundsätzlich jährlich um höchstens 5 VZÄ aufstocken, wobei der tatsächliche Bedarf und die dem Kanton zur Verfügung stehenden Finanzmittel berücksichtigt werden.
5. *Finanzierung gemäss gesetzlichem Aufteilungsschlüssel: hälftig zwischen Kanton und Gemeinde/n*: Der Staatsrat stimmt dieser Aufteilung zu, sofern es sich tatsächlich um Schulsozialarbeit handelt und im Einklang mit dem Konzept der EKSD für die Umsetzung der Schulsozialarbeit von der 1H–11H an den obligatorischen Schulen erfolgt.



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

Motion Mäder-Brülhart Bernadette / Schneuwly André  
**1H – 11H Formation des enseignements sous un même toit : créer une base légale**

2021-GC-55

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 avril 2021, les députés Bernadette Mäder-Brülhart et André Schneuwly ainsi que 18 co-signataires rappellent que la répartition de la formation des enseignantes et enseignants du canton de Fribourg entre deux institutions, la HEP|PH FR pour le niveau primaire, et l'Université pour les niveaux secondaire I et II, soulève de nombreuses questions.

Suite au rapport du Prof. Capaul de 2019, le Conseil d'Etat a pris une décision de principe, le 17 septembre 2020, de réunir sous un même toit institutionnel l'entier de la formation à l'enseignement. Les députés s'inquiètent de l'urgence de la situation et craignent que le Conseil d'Etat ne tarde trop à prendre une décision fondamentale sur la variante qui sera retenue. Ils considèrent en effet qu'un regroupement doit être effectué rapidement, afin d'augmenter l'attractivité de la formation à l'enseignement sur sol fribourgeois, face notamment à la concurrence de la HEP bernoise.

Les motionnaires demandent donc au Conseil d'Etat qu'une loi permettant la réunification institutionnelle de la formation des enseignant-e-s de 1H à 11H soit rédigée dans un délai raisonnable.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Lors de sa séance du 8 juin 2021, le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté de réunir toute la formation à l'enseignement sous un même toit. La formation des enseignantes et enseignants primaires, actuellement dispensée par la Haute école pédagogique, rejoindra l'Université, permettant ainsi la création d'un nouveau centre de formation pour l'ensemble des enseignant-e-s du canton.

Ce regroupement complet de la formation à l'enseignement, incluant également la formation des enseignantes et enseignants spécialisé-e-s, favorisera de plus grandes synergies et coopérations dans l'ensemble du domaine. La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique réunissant toute la formation à l'enseignement sous un même toit à l'Université constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif dans le paysage universitaire suisse et est prometteuse à plusieurs points de vue : il renforcera les activités de l'Université de Fribourg dans ce domaine au niveau national, il donnera plus de poids à la formation à l'enseignement du canton et confirmera le bilinguisme en tant que force et spécificité attractive.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion. Il soumettra au Grand Conseil un projet de révision de la loi sur l'Université et de la loi sur la HEP dans le courant de l'année 2022. La création du nouveau « Centre de formation à l'enseignement » au sein de l'Université devrait pouvoir être effective pour la rentrée académique 2026/27.

*6 septembre 2021*



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

—  
Motion Mäder-Brülhart Bernadette / Schneuwly André  
**1H–11H Lehrpersonenausbildung unter einem Dach:  
Gesetzliche Grundlagen**

2021-GC-55

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

In ihrer Motion, die am 7. April 2021 eingereicht und begründet wurde, weisen Grossrätin Bernadette Mäder-Brülhart und Grossrat André Schneuwly sowie 18 Mitunterzeichnende darauf hin, dass die Aufteilung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton Freiburg auf zwei Institutionen – die HEP|PH FR für die Primarstufe und die Universität für die Sekundarstufen 1 und 2 – zahlreiche Fragen aufwerfe.

Gestützt auf den 2019 vorgelegten Bericht von Prof. Capaul hat der Staatsrat am 17. September 2019 den Grundsatzentscheid getroffen, die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung unter einem einzigen institutionellen Dach zu vereinen. Die Grossrätinnen und Grossräte zeigen sich besorgt über die Dringlichkeit der Situation und befürchten, dass der Staatsrat zu lange zögert, um zu entscheiden, welche Variante gewählt wird. Sie sind der Ansicht, dass eine Zusammenlegung rasch erfolgen sollte, um die Attraktivität der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton Freiburg zu erhöhen, insbesondere angesichts der Konkurrenz durch die Pädagogische Hochschule Bern.

Die Verfasserin und der Verfasser der Motion fordern daher den Staatsrat auf, ein Gesetz auszuarbeiten, das die institutionelle Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung von der 1H bis zur 11H innerhalb eines angemessenen Zeitraums ermöglicht.

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

In seiner Sitzung vom 8. Juni 2021 bekräftigte der Staatsrat, dass er die gesamte Lehrpersonenausbildung unter einem Dach vereinen will. Die Ausbildung der Primarlehrpersonen, die derzeit an der Pädagogischen Hochschule erfolgt, wird in die Universität eingegliedert, wodurch ein neues Ausbildungszentrum für alle Lehrpersonen des Kantons entstehen soll.

Diese umfassende Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung, einschliesslich der Ausbildung der Sonderschullehrpersonen, wird es erlauben, Synergien und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit besser zu nutzen. Die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Pädagogik und Didaktik an der Universität, das die gesamte Lehrpersonenausbildung unter einem Dach vereint, bietet sich als originelle Lösung an, die sich in der Schweizer Hochschullandschaft eigenständig und attraktiv profilieren kann. Denn diese Lösung ist in mehrfacher Hinsicht vielversprechend: Das Kompetenzzentrum würde die Tätigkeit der Universität Freiburg in diesem Bereich auf nationaler Ebene verstärken, der Ausbildung im Kanton mehr Gewicht verleihen und die Zweisprachigkeit als Stärke und attraktive Besonderheit hervorheben.

Somit empfiehlt der Staatsrat, diese Motion anzunehmen. Der Staatsrat wird dem Grossen Rat im Laufe des Jahres 2022 einen Revisionsentwurf für das Universitätsgesetz und das Gesetz über die Pädagogische Hochschule vorlegen. Das neue «Lehrerinnen- und Lehrerbildungszentrum» an der Universität sollte spätestens zu Beginn des akademischen Studienjahres 2026/27 eingerichtet sein.

*6. September 2021*



## Message 2020-DSJ-4

15 juin 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants

<b>1. Origine et nécessité du projet</b>	<b>1</b>
1.1. Motion Thalmann-Bolz – Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1	1
1.2. «e-Déménagement»	2
<b>2. Système proposé</b>	<b>3</b>
2.1. Extension du cercle des personnes débitrices de l'obligation d'annoncer	3
2.2. Nouvelle possibilité de consulter la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants (FriPers)	3
<b>3. Résultats de la consultation</b>	<b>4</b>
<b>4. Commentaire des articles</b>	<b>4</b>
<b>5. Conséquences du projet</b>	<b>6</b>
5.1. Conséquences financières et en personnel	6
5.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet	7

## 1. Origine et nécessité du projet

Depuis son adoption en 1986, la loi sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) a connu plusieurs modifications. Sa dernière version a été adoptée en 2012 et elle est restée inchangée depuis. De nouveaux objectifs, directives ou thématiques, engendrés par la création de nouvelles associations, institutions ou entreprises comme eCH, l'Observatoire du logement ou Serafe, ont marqué la nécessité d'une évolution s'agissant de l'annonce des arrivées et départs, des changements d'adresse à l'intérieur d'une commune et du rôle que jouent les régies, les bailleurs et les logeurs dans cette procédure. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à accepter la motion des député-e-s Thalmann-Bolz et Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1 (cf. chapitre 1.1 ci-dessous).

En outre, les évolutions technologiques et le recours toujours plus fréquent aux services en ligne de l'Etat (cyberadministration) nécessitent une modification légale pour permettre aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'Etat d'accéder, à certaines conditions, à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, au sens de l'ordonnance y relative (RSF 114.21.12).

### 1.1. Motion Thalmann-Bolz – Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1

Le 18 juin 2019, les député-e-s Katharina Thalmann-Bolz et Dominique Butty, ainsi que 15 cosignataires, ont déposé une motion devant le Grand Conseil. La motion, acceptée par le Grand Conseil, proposait ainsi de modifier la loi, afin d'y inscrire l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs concernant les arrivées et départs de leurs locataires à la commune concernée.

En effet, le développement des systèmes informatiques cantonaux et communaux de ces dernières années, de nouveaux projets législatifs, au niveau cantonal comme au niveau fédéral, la création de l'Observatoire cantonal du logement et la collaboration, relativement nouvelle, que doivent mettre en place les communes avec la société Serafe en matière de redevance radio-télévision ont rendu à la fois possible et nécessaire une révision partielle de la loi sur le contrôle des habitants, afin de permettre une meilleure collecte des données, tant quantitativement que qualitativement. Ainsi, cette évolution s'est imposée pour diverses raisons, comme relevé plus haut, en particulier:



- > *L'arrivée de l'association eCH*: cette association édicte des normes suisses, applicables à la Confédération, aux cantons et aux communes en matière de contrôle des habitants qui ont valeur de standards en matière de cyber-administration. eCH propose l'implémentation de la nouvelle norme eCH-0112, qui concerne «l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes sur les arrivées et départs de locataires» et vise le flux «Régies/Propriétaires à Communes». Le projet de directive cantonale concernant les standards d'échange de données entre les communes, la plateforme informatique des données des habitants (FriPers) et la Confédération a pour objet de permettre la cristallisation dans le canton de Fribourg des différentes normes demandées par eCH. Cependant, la base légale cantonale fait actuellement défaut sur ce point précis (eCH-0112) et ne permet donc pas de mettre en œuvre cette norme.
- > *L'Observatoire du logement*: la nouvelle plateforme cantonale est un projet phare de la Direction de l'économie et de l'emploi. L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg repose sur le besoin des acteurs privés et le souhait du Grand Conseil ainsi que du Conseil d'Etat du canton de Fribourg de disposer d'un tel instrument. Ne poursuivant aucun but lucratif, l'association vise principalement à développer un système d'information et de références utiles pour les décisions stratégiques sur le marché immobilier fribourgeois. Cette association réunit tant les privés que l'Etat, l'Association des communes fribourgeoises (ACF), les organisations économiques et bancaires, l'Association des locataires (ASLOCA), l'Association des propriétaires fonciers ou encore la Chambre fribourgeoise de l'immobilier. Une des données importantes pour remplir ses buts stratégiques serait de disposer des annonces d'arrivées et de départs communiquées par les régies, bailleurs et logeurs directement aux communes.
- > *Serafe*: la problématique rencontrée par Serafe, à savoir le décalage des informations concernant les arrivées et les départs ainsi que les changements d'adresse à l'intérieur de la commune, qui servent de base de facturation, met en évidence l'importance de cette communication directe de la part des régies, bailleurs et logeurs aux communes.
- > Finalement, il faut aussi relever que l'intégration d'une telle norme dans le cadre légal fribourgeois harmonisera la législation du canton avec celles de cantons voisins qui pratiquent déjà l'obligation d'annonce des propriétaires bailleurs, régies et logeurs (Berne, Vaud, Neuchâtel, Valais), avec les précisions suivantes: l'article 8 de la loi bernoise sur l'établissement et le séjour des Suisses (LES, RSB 122.11) du 12.09.1985 ne prévoit qu'une obligation de renseigner pour ceux qui offrent l'hébergement ou donnent un logement à bail. Dans la loi sur le contrôle des habitants (LCH) du canton de Vaud du 9 mai 1983, il

n'y a pas de disposition correspondant au nouvel article 6a de la loi fribourgeoise sur le contrôle des habitants. La loi sur le contrôle de l'habitant du canton de Valais du 14 novembre 2008 (RS\_VS 176.1) ne prévoit dans son article 9 qu'une obligation de communiquer sur demande. Il n'y a que l'article 17 de la loi neuchâteloise concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes et le contrôle des habitants (LHRCH) du 3 novembre 2009 qui prévoit que les propriétaires sont tenus d'annoncer au service communal du contrôle des habitants l'arrivée ou le départ de locataires.

A noter en outre que la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006 (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR, RS 431.02) confirme ce résultat: cette loi ne prévoit pour les employeurs, les bailleurs et gérants d'immeuble, pour les locataires et pour les logeurs qu'une obligation de renseigner et non pas une obligation d'annoncer.

## 1.2. «e-Déménagement»

La société anonyme eOperations Suisse SA, dont l'Etat de Fribourg est actionnaire aux côtés d'autres cantons, propose à ces derniers une solution d'annonce électronique de déménagement, sous la forme d'une plateforme électronique dénommée «e-Déménagement». Cette plateforme devra faire l'objet d'un essai dans les communes de Châtel-Saint-Denis, Chiètres, Estavayer, Fribourg, Riaz, Romont et Tavel. Au terme de la phase d'essai, cette solution, déjà adoptée dans la majorité des cantons, sera proposée aux communes qui souhaitent offrir à leurs habitants et habitantes la possibilité de procéder à leur annonce de déménagement par voie électronique, comme les y autorise l'article 6 al. 2 (seconde phrase) LCH. «e-Déménagement» n'exécute aucune tâche sur délégation des autorités compétentes en matière de contrôle des habitants, elle constitue seulement une alternative mise à disposition des administré-e-s, qui demeurent libre d'y faire recours ou de procéder à leur annonce en se présentant au guichet du contrôle des habitants.

eOperations Suisse SA, mandataire pour les cantons du projet «e-Déménagement», doit pouvoir consulter certaines données des registres des habitants (FriPers) au moment de traiter une annonce de déménagement. Pareil accès implique cependant de modifier la LCH car, dans sa teneur actuelle, la loi permet uniquement aux particuliers et organisation privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et/ou de subvention de l'Etat d'avoir un accès indirect aux données de FriPers, sous forme de liste. A cet égard, le projet mis en consultation proposait deux variantes, soit la modification de l'article 17a LCH – variante A – ou la création d'un nouvel article 17b – variante B – (cf. commentaires des articles), sur lesquelles les

participants et participantes à la consultation ont été appelés à se prononcer (cf. p. 5 et 6 chapitre 3 Résultats de la consultation).

Afin de permettre la mise en œuvre d'un essai pilote concernant «e-Déménagement» avec les communes précitées, il convient de préciser qu'une ordonnance du Conseil d'Etat, en application de l'article 21 de la loi sur le guichet de cyber-administration de l'Etat (LGCyb; RSF 17.4) a été adoptée le 23 février 2021.

## 2. Système proposé

Pour atteindre les buts exposés ci-dessus au chapitre 1, deux modifications de la loi sur le contrôle des habitants sont proposées.

### 2.1. Extension du cercle des personnes débitrices de l'obligation d'annoncer

Alors qu'à l'heure actuelle seule la personne qui emménage ou déménage dans le canton est tenue de s'annoncer aux autorités, l'ensemble des personnes, physiques ou morales, qui logent des tiers contre rémunération, pour une durée de plus de trois mois, seront également tenues à cette obligation d'annonce. Ces personnes jouent déjà un rôle en matière d'obligation d'annoncer dans la loi actuellement en vigueur (art. 8a – obligation de renseigner), puisqu'elles doivent renseigner, sur demande du préposé au contrôle des habitants, sur les personnes n'ayant pas rempli leur obligation de s'annoncer selon l'article 5. Il est attendu que cette transformation du devoir de renseigner, actuellement subsidiaire et sur demande, permettra aux communes de conserver un registre des habitants plus à jour. Il sied de noter ici que cette obligation vaut non seulement pour l'annonce d'arrivée, mais également en cas de modification de la situation ou de départ de la commune.

Partant, cette nouvelle obligation peut donc notamment:

- > résoudre les conséquences d'une non-annonce de départ des locataires ou le décalage de l'annonce d'arrivée, en particulier le fait que ces informations sont décalées dans le temps et faussent temporairement les données;
- > améliorer le rôle stratégique de l'Observatoire du logement;
- > offrir la base légale pour répondre aux standards de eCH.

Enfin, il convient de relever que cette nouvelle obligation d'annonce faite aux bailleurs, gérants d'immeubles ou logeurs peut entraîner des sanctions pénales en cas de violation de l'obligation d'annonce. L'article 23 LCH, qui n'est pas modifié dans le cadre du présent projet, dispose que la sanction de l'amende est prononçable à l'encontre de toute personne ne se conformant pas à ses obligations en vertu de la présente

loi. Alors que les personnes décrites à l'article 8a ne peuvent actuellement être sanctionnées que sur la base de l'article 23 al. 1 let. c, elles le seront désormais sur la base de l'ensemble des lettres de cette disposition, à l'exception des lettres c et d. Pour ce qui est de la lettre c, elle ne s'applique désormais plus qu'aux employeurs, pour leurs employés, ainsi que les logeurs à titre gratuit, puisque la lettre b de l'article 8a est abrogée (cf. commentaire des articles).

### 2.2. Nouvelle possibilité de consulter la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants (FriPers)

En l'état, seules peuvent se voir accorder un accès direct à FriPers les autorités et administrations publiques, aux fins d'accomplir leurs tâches légales (article 16a al. 2 let. a LCH). En effet, l'article 17a, dans sa teneur actuelle, renvoie à l'article 16a al. 1 et al. 2 let. b s'agissant de la communication de données de FriPers à des particuliers et organisation privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et/ou de subvention de l'Etat.

Or l'article 16a al. 2 let. b LCH ne permet la communication de données que sous forme de liste (extraction des données). Ce mode de communication n'est pas toujours compatible avec les prestations que doivent fournir les partenaires privés de l'Etat. Il en va en particulier de celles proposées par la société eOperations Suisse SA. En effet, le fonctionnement de la solution «e-Déménagement» implique pour cette dernière de pouvoir consulter certaines données figurant dans le registre cantonal des habitants et habitantes «FriPers»: le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance, l'adresse dans la commune de départ (domicile principal) et numéro AVS de la personne procédant à l'annonce, afin de pouvoir l'identifier. Cette consultation se distingue néanmoins d'un accès par procédure d'appel qui octroierait un accès trop large aux données de FriPers à eOperations Suisse SA. C'est pourquoi le projet introduit un nouveau mode de consultation des données FriPers. A l'avenir, il sera possible d'interroger la plateforme FriPers afin d'obtenir dans un cas d'espèce certaines données ciblées d'un individu, ceci afin de lui délivrer la prestation qu'il a demandée. Pareille possibilité pourra être accordée non seulement à eOperations Suisse SA, mais aussi à toutes personnes ou organisations privées chargées de l'exécution d'une tâche publique ou au bénéfice d'un contrat de prestations et/ou de subventions de l'Etat. Ce mode de communication qui va moins loin qu'un accès par procédure d'appel respecte le principe de minimisation des données prôné en droit de la protection des données. La personne qui utilise la plateforme y introduit elle-même ces données. «e-Déménagement» doit également pouvoir identifier, par consultation de FriPers, les membres de la famille (conjoint, enfants) de la personne qui procède à l'annonce, afin qu'elles

puissent y être inclus sur confirmation de l'utilisateur ou de l'utilisatrice. Aucune donnée FriPers de l'utilisatrice ou de l'utilisateur d'«e-Déménagement» ou des membres de sa famille ne sera traitée sans son accord explicite. Cette condition de l'accès d'«e-Déménagement» à certaines données FriPers est par ailleurs posée par l'ordonnance du Conseil d'Etat concernant la mise en place d'un projet d'annonce électronique de déménagements.

### 3. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 15 septembre au 15 décembre 2020. Elle s'est adressée à bon nombre de destinataires spécialement concernés par cette révision, à savoir notamment l'Observatoire du logement et immobilier Fribourg, l'ASLOCA, Serafe AG, la Chambre fribourgeoise de l'immobilier, l'Association des propriétaires fonciers ou encore eOperations Suisse AG. En outre, toutes les Directions, ainsi que leurs services spécifiquement concernés, ont été consultés.

D'une manière générale, le projet a été salué par une large majorité des entités consultées et aucune opposition de principe n'est à relever, tant sur la question de l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs, que sur la question plus spécifique de la possibilité d'annonce en ligne des déménagements.

A propos de la communication des données à des tiers privés chargés d'une tâche publique, comme «e-Déménagement», sur les deux variantes proposées, c'est la variante A (article 17a) qui a obtenu la majorité. Cette disposition est expliquée ci-dessous dans le chapitre relatif au commentaire des articles (cf. p. 8 et 9 *ad* commentaire de l'article 17a). La variante B n'a dès lors pas été retenue, considérée comme trop restrictive par les entités concernées.

Par ailleurs, certaines propositions faites lors de la consultation n'ont pas été retenues.

C'est le cas de celles formulées par l'Association des communes fribourgeoises (ACF), ainsi que diverses communes consultées, particulièrement en lien avec la question de l'acte d'origine. La cyberadministration étant en évolution constante – par exemple avec l'arrivée du nouveau système Infostar en 2024 –, il est pour l'heure plus approprié de procéder à certaines précisions, voire modifications de la pratique, par le biais notamment du «Guide du préposé au contrôle des habitants», d'autant plus que la LCH dans sa version actuelle permet déjà certaines prérogatives par la voie électronique. Il en est de même s'agissant de «l'opérationnalisation» de l'obligation d'annonce par des tiers, les aspects techniques de la mise en œuvre n'étant pas le rôle d'une loi-cadre telle que la LCH. Les communes, notamment par le biais de l'ACF, ont également sollicité la possibilité d'une exécution par substitution dans le cadre de l'annonce par des tiers; cette

proposition va au-delà toutefois de ce qui était sollicité par la motion Thalmann-Bolz et Butty.

C'est également le cas de la proposition faite par la DIAF, qui a demandé qu'il soit ajouté une disposition sur la conservation des données par les communes; ceci est toutefois une question propre à la protection des données, non pas spécifiquement au contrôle des habitants.

Finalement, les mises en garde formulées par l'Autorité de la transparence et de la protection des données ont bien été prises en compte, mais ne sont pas considérées comme bloquantes pour l'avancement du projet. Certains ajouts demandés, comme celui de l'article 6b al. 2 (liste des informations transmises par les tiers), ont été retenus.

En définitive, la procédure de consultation aura eu l'effet de remédier à quelques modifications substantielles, permettant une lecture et une compréhension plus adéquates de la loi, ainsi que de se poser des questions plus vastes sur la cyberadministration en générale.

### 4. Commentaire des articles

#### *Art. 6 (titre médian modifié)*

En vue d'assurer la systématique des modifications, il est approprié de modifier le titre de l'article 6 en «Déclaration d'arrivée – Annonce par les personnes concernées». Ceci permet dès lors l'insertion de l'article 6a concernant l'obligation d'annonce des tiers, tels que bailleurs, gérants d'immeubles ou logeurs.

#### *Art. 6a (nouveau)*

Cette nouvelle disposition précise l'obligation d'annonce incombant désormais également aux bailleurs, gérants d'immeubles ou logeurs. Cette obligation d'annonce, jusqu'alors subsidiaire et sur demande, devient désormais une obligation de même rang que celle incombant aux locataires.

Le choix d'intégrer cette disposition juste après celle intitulée «déclaration d'arrivée – Annonce par les personnes concernées» relève d'un souci de systématique, puisqu'il s'agissait d'ajouter une obligation de même rang que celle prévue à l'article 5, avec le même délai. Les personnes débitrices de l'obligation d'annoncer sont ainsi définies expressément et apparaissent avant que ne soient décrites les modalités de la déclaration d'arrivée, dans le nouvel article 6b.

Cette disposition contient le principe de la révision voulue par la motion. Désormais, l'ensemble des personnes, physiques ou morales, qui logent des tiers contre rémunération pour une durée de plus de trois mois est débiteur de l'obligation d'annoncer ces tiers. Sont visés spécifiquement les bailleurs, gérants d'immeubles et logeurs à titre onéreux. Ils sont

tenus d'informer immédiatement les autorités compétentes mais au plus tard dans les quatorze jours.

L'alinéa 2, inspiré par la législation vaudoise, permet de réserver certains cas particuliers qui pourraient être astreints au regard de l'alinéa 1, mais auxquels cette obligation d'annonce ne serait pas opportune, du moins pour les séjours de courte durée.

#### **Art. 6b (nouveau)**

L'article 6b et les modalités qu'il contient sont nécessaires, dans la mesure où, par la modification de la loi sur le contrôle des habitants, le cercle des personnes débitrices de l'obligation d'annoncer les arrivées et départs et les changements d'adresse des habitants est étendu. Comme l'obligation des habitants de s'annoncer auprès du préposé au contrôle des habitants prévue par l'article 6 de la loi sur le contrôle des habitants demeure en parallèle avec la nouvelle obligation, les autorités devraient recevoir deux annonces pour les mêmes personnes, raison pour laquelle certaines précisions sont nécessaires. Cette double annonce permet par ailleurs une plus grande véracité des données relatives au habitants, mais elle doit répondre à certaines exigences précisées dans cette disposition.

Ainsi, l'alinéa 1 pose le principe de la manière de déclarer l'arrivée ou le départ par les tiers au sens de l'article 6a, à savoir par correspondance ou par voie électronique.

L'alinéa 2 précise quelles informations exactement la personne débitrice de l'obligation d'annoncer au sens de l'article 6a doit transmettre et permet ainsi de délimiter les données personnelles que les tiers doivent communiquer, ce qui permet de répondre aux exigences de protection des données.

Enfin, l'alinéa 3 pose le principe de la double annonce, en précisant que l'annonce de la personne concernée au sens de l'article 6 ne dispense pas celle des tiers au sens de l'article 6a, et inversement.

#### **Art. 8 al. 1 (modifié)**

L'alinéa premier de cette disposition était formulé de telle sorte que seules les personnes tenues d'annoncer leur propre arrivée ou départ à l'autorité compétente étaient concernées. Désormais, dans la mesure où certaines personnes astreintes à l'obligation d'annoncer ne le font plus uniquement pour elles-mêmes, mais pour des tiers, il convenait donc de modifier la formulation de cet alinéa dans ce sens et d'impliquer par conséquent les personnes visées également à l'article 6a.

Le reste de la disposition souffre de la même problématique de formulation. Cependant, la modification du simple alinéa premier clarifie la situation et il est dès lors évident que la liste des informations à fournir figurant aux alinéas suivants

doit l'être soit par la personne elle-même, soit par la personne astreinte à l'obligation d'annoncer en vertu de l'article 6a.

#### **Art. 8a al. 1 let. b (abrogé) et c (modifié)**

La lettre b de l'alinéa premier de l'article 8a est abrogée, dans la mesure où elle devient inutile. Quant à la lettre c, celle-ci est modifiée, afin de faire la différence entre les logeurs visés par l'article 6a et ceux qui le font à titre gratuits, dans le sens de la présente disposition. Cette disposition prévoit une obligation subsidiaire de renseigner, alors que pour les bailleurs, gérants d'immeubles et logeurs – qui le font contre rémunération, il s'agit désormais d'une obligation d'annoncer principale, telle que prévue à l'article 6a.

#### **Art. 10 al. 1 (modifié)**

En plus de l'obligation d'annoncer son arrivée dans une commune, la loi sur le contrôle des habitants prévoit une obligation d'annoncer tout changement de situation relatif à l'identité ou à l'adresse d'une personne enregistrée auprès de la commune. Les personnes ont alors 30 jours à partir du changement pour avertir les autorités de la commune.

Le nouvel alinéa 1 complète cette obligation en y ajoutant les personnes débitrices de l'obligation d'annonce définies à l'article 6a.

#### **Art. 11 al. 2 (nouveau)**

Un second alinéa est ajouté à cette disposition. Dernier volet de l'obligation d'annonce, il revient également aux personnes désignées à l'article 6a d'annoncer le départ des personnes qu'elles hébergent. Elles sont néanmoins dispensées de l'obligation d'annoncer la destination de la personne qui quitte la commune. Cet allègement de l'obligation permet d'assurer que les personnes désignées à l'article 6a n'aient pas à s'immiscer dans la vie privée des tiers qu'elles hébergent, dans une mesure plus étendue que ce que prévoit leurs contrats de logements. Il convient dans cette optique de rappeler que les personnes définies à l'article 6a restent des entités privées, qui ne représentent pas l'autorité dans leurs interactions avec les tiers qu'elles hébergent.

#### **Art. 16a al. 2 lit. a<sup>bis</sup> (nouveau)**

Selon le texte actuel de la loi, les possibilités d'interaction avec la plateforme FriPers se limitent à un accès direct par procédure d'appel (art. 16a al. 2 let. b). Cela correspond au mode de communication automatisé des données par lequel les destinataires, en vertu d'une autorisation du responsable du fichier, décident de leur propre chef, sans contrôle préalable, du moment et de l'étendue de la communication (cf. art. 2 al. 1 let. c du Règlement sur la sécurité des données personnelles [RSD; RSF 17.15]). Il existe cependant d'autres

possibilités d'interaction qui vont moins loin qu'un accès par procédure d'appel. C'est le cas, notamment, de l'interfaçage qui est mis en place entre la plateforme «e-Déménagement» et la plateforme FriPers. Avec ce système, la plateforme «e-Déménagement» n'accède à aucun moment directement et de son propre chef aux données de la plateforme FriPers. L'interfaçage prévu permet uniquement à la plateforme «e-Déménagement» d'envoyer électroniquement une requête à la plateforme FriPers. Cette demande est ensuite traitée automatiquement par cette dernière. Si, et seulement si, la demande satisfait aux conditions fixées préalablement, la plateforme FriPers communique les données prévues à la plateforme «e-Déménagement». Il ne s'agit ainsi pas d'un accès par procédure d'appel, mais d'une communication de données automatisée dont l'exécution peut être soumise à différentes conditions.

Cette possibilité d'interaction ne ressort pas actuellement de la LCH. Dans la mesure où cette possibilité d'interaction présente un intérêt particulier et qu'elle peut être envisagée dans d'autres types de situation (ce qui semble tout à fait vraisemblable avec l'essor des services de cyberadministration), il paraît souhaitable d'en faire mention de façon explicite dans la LCH en tant que variante plus modérée que l'octroi d'un accès par procédure d'appel, ce qui est ainsi prévu dans la présente disposition.

Il convient ici d'expliquer les points communs et les différences entre les articles 16a al. 2 let. a et 16a al. 2 let. a<sup>bis</sup>. S'agissant des points communs, tant la procédure d'accès par voie d'appel que la possibilité d'adresser électroniquement une requête à la plateforme FriPers requièrent à chaque fois le dépôt d'une demande d'autorisation et une décision favorable de la part de la DSJ. Quant aux différences, elles portent sur le type d'accès aux données. L'octroi d'un accès par procédure d'appel confère au bénéficiaire de la décision un accès inconditionnel aux données de la plateforme FriPers conformément à la décision rendue et aussi longtemps que celle-ci dure. Une fois l'autorisation accordée, son bénéficiaire accède en bloc à l'ensemble des données désignées dans l'autorisation de tous les citoyens et citoyennes sans qu'il n'y ait plus aucun contrôle préalable. La situation est différente avec l'octroi de la possibilité d'adresser électroniquement une requête à la plateforme FriPers tendant à la communication de certaines données. Dans ce cas, le bénéficiaire de la décision ne peut pas consulter librement l'ensemble des données de tous les citoyens et citoyennes. Il ne peut le faire que pour certains d'entre eux et si certaines conditions fixées préalablement au moyen d'un protocole informatique sont réalisées. La communication des données est donc subordonnée à un contrôle préalable. Le traitement de la requête et l'analyse des conditions se font de manière automatisée par la plateforme FriPers. Si les conditions fixées préalablement sont réalisées, la plateforme exécute automatiquement la communication de données. Si les conditions ne sont pas réalisées, le processus

s'interrompt et aucune communication de données n'a lieu. Dès lors que, dans ce type de situations, il n'existe aucune marge de manœuvre par rapport à la question de savoir si la communication peut avoir lieu ou non, le fait que le contrôle se fasse de manière automatisée rend celui-ci particulièrement fiable.

### **Art. 17a al. 1 (modifié) et al. 2 (nouveau)**

En modifiant l'article 17a LCH comme proposé, on rend également applicable l'article 16a al. 2 LCH aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et/ou de subvention de l'Etat, de manière à pouvoir leur permettre de consulter certaines données FriPers. En effectuant un renvoi à l'article 16a dans son intégralité, la nouvelle teneur proposée de l'article 17a exige également que la procédure et les modalités d'accès soient réglées dans une ordonnance du Conseil d'Etat. S'agissant d'«e-Déménagement», les conditions d'accès seront identiques à celles actuellement prévues par l'ordonnance provisoire. Cette dernière exige notamment que l'utilisateur doit avoir au préalable consenti explicitement, en toute liberté et en connaissance de cause, au traitement des données concernées.

La formulation proposée dans cette variante est large et permettrait d'accorder la communication de certaines données de FriPers à d'autres personnes ou organisations privées que eOperations suisse SA, si ces dernières en ont besoin pour exécuter une tâche que l'Etat leur aurait déléguée – ce qui nécessite une base légale explicite- ou confiée par mandat de prestations.

L'alinéa 2 complète l'alinéa 1, dans la mesure où l'on vise ici des personnes ou des organismes qui sont extérieurs à l'Etat, par l'obligation de passer un contrat avec la personne ou l'organisme en question portant, en particulier, sur la sécurité des données. La législation sur la protection des données demeure dans tous les cas applicables.

## **5. Conséquences du projet**

### **5.1. Conséquences financières et en personnel**

Aucune conséquence financière n'est à prévoir pour le canton en lien avec le présent projet.

## **5.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet**

Les nouvelles obligations découlant de la modification de loi sur le contrôle des habitants seront essentiellement à la charge des communes, qui assument le contrôle des habitants en vertu de l'article 12 al. 1 LCH. Les communes devront s'assurer de la collaboration efficace des personnes définies au nouvel article 5a et mettre à jour leur système informatique de contrôle des habitants afin de prendre en compte cette nouvelle source d'annonce. Dans ce cadre, il reviendra aux communes d'implémenter la norme eCH-0112, qui prévoit «l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes sur les arrivées et départs de locataires» et qui vise le flux «Régies/Propriétaires à Communes», dans leurs systèmes informatiques. L'Association des communes fribourgeoises (ACF) s'étant prononcée en faveur de la révision de la loi sur le contrôle des habitants, les communes fribourgeoises semblent être prêtes à fournir les efforts nécessaires pour mettre en place ce nouveau système, tout en précisant que ceux-ci seront avant tout techniques et financiers et qu'ils sont en principe pris en charge dans la mise à jour des logiciels de gestion communale.

Le présent avant-projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale. Il n'a aucune portée en matière de développement durable.

---



## Botschaft 2020-DSJ-4

15. Juni 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle

<b>1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>8</b>
1.1. Motion Thalmann-Bolz/Butty – Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle SGF 114.21.1	8
1.2. «eUmzugCH»	9
<b>2. Vorgeschlagene Regelung</b>	<b>10</b>
2.1. Erweiterung des meldepflichtigen Personenkreises	10
2.2. Erweiterter Zugriff mittels Abrufverfahren auf die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten (FriPers)	10
<b>3. Ergebnisse der Vernehmlassung</b>	<b>11</b>
<b>4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>11</b>
<b>5. Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>14</b>
5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
5.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Projektnachhaltigkeit	14

#### 1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Das Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) wurde seit seiner Verabschiedung im Jahr 1986 mehrmals geändert. Die jüngste Version wurde im Jahr 2012 verabschiedet und ist seitdem unverändert geblieben. Neue Ziele, Richtlinien und Themen, die mit der Schaffung neuer Vereinigungen, Institutionen und Unternehmen wie des Vereins eCH, des Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitors oder von Serafe einhergingen, haben die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung bei der Ankunfts- und Wegzugserklärung, bei Adressänderungen innerhalb einer Gemeinde und bei der Rolle der Liegenschaftsverwaltungen, Vermietenden und Logisgebenden in diesem Verfahren verdeutlicht. Aus diesem Grund hat der Staatsrat den Grossen Rat eingeladen, die Motion von Grossrätin Thalmann-Bolz und Grossrat Butty – Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle SGF 114.21.1 (vgl. Kapitel 1.1) – anzunehmen.

Auch die technologischen Entwicklungen und der immer häufigere Zugriff auf die Online-Dienste des Staates (E-Government) machen eine gesetzliche Änderung erforderlich. So soll privaten Personen und Organisationen, die

mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen oder vom Staat Subventionen empfangen, unter bestimmten Bedingungen der Zugriff auf die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten im Sinne der entsprechenden Verordnung (SGF 114.21.12) ermöglicht werden.

#### 1.1. Motion Thalmann-Bolz/Butty – Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle SGF 114.21.1

Am 18. Juni 2019 reichten Grossrätin Katharina Thalmann-Bolz und Grossrat Dominique Butty sowie 15 Mitunterzeichnende im Grossen Rat eine Motion ein. Die vom Grossen Rat angenommene Motion schlug eine Gesetzesänderung vor, um Liegenschaftsverwaltungen, Vermietende und Logisgebende dazu zu verpflichten, der betroffenen Gemeinde Ankunft und Wegzug ihrer Mieterinnen und Mieter zu melden.

Die Entwicklung der Informatikdienste des Kantons und der Gemeinden in den letzten Jahren, neue Gesetzesvorhaben auf Kantons- und Bundesebene, die Gründung des kantonalen Wohnungs- und Immobilienmonitors und die noch

relativ neue Zusammenarbeit der Gemeinden mit der Gesellschaft Serafe zur Erhebung der Radio- und Fernsehgebühr haben eine Teilrevision des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle sowohl ermöglicht als auch unabdingbar gemacht. Auf diese Weise soll eine quantitativ und qualitativ bessere Datensammlung erreicht werden. Wie weiter oben dargelegt, wurde diese Entwicklung aufgrund mehrerer Gründe notwendig, insbesondere folgende:

- > *Die Gründung des Vereins eCH:* Der Verein erlässt für den Bund, die Kantone und die Gemeinden geltende Schweizer Standards für die Einwohnerkontrolle im Bereich E-Government. eCH schlägt die Umsetzung des neuen Standards eCH-0112 vor, der den «Datenaustausch zwischen den Liegenschaftsverwaltungen und Eigentümern und den Gemeinden über die Ankunft und den Wegzug von Mieterinnen und Mietern» betrifft und auf den «Informationsfluss von den Liegenschaftsverwaltungen/Eigentümern zu den Gemeinden» abzielt. Der Entwurf der kantonalen Richtlinie über die Standards für den Datenaustausch zwischen den Gemeinden, der Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten (FriPers) und dem Bund bezweckt die Umsetzung verschiedener vom Verein eCH geforderter Standards im Kanton Freiburg. Die kantonale gesetzliche Grundlage weist jedoch zurzeit bei genau diesem Punkt (eCH-0112) eine Lücke auf und erlaubt deshalb die Umsetzung des Standards nicht.
- > *Der Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitor:* Die neue kantonale Plattform ist ein wichtiges Projekt der Volkswirtschaftsdirektion. Auslöser für die Schaffung des Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitors waren das Bedürfnis privater Akteure und der Wunsch des Grossen Rates und des Staatsrates des Kantons Freiburg nach einem solchen Instrument. Hauptziel des gemeinnützigen Vereins ist die Entwicklung eines Referenzinformationssystems als Hilfsmittel bei strategischen Entscheidungen auf dem Freiburger Immobilienmarkt. Der Verein vereint sowohl Privatpersonen als auch den Staat, den Freiburger Gemeindeverband (FGV), Wirtschaftsorganisationen und Banken, die Mietervereinigung (ASLOCA), den Hauseigentümergebund oder die Immobilienkammer Freiburg. Zur Erreichung der strategischen Ziele wäre es für den Verein wichtig, über die Ankunfts- und Wegzugsdaten zu verfügen, welche die Liegenschaftsverwaltungen, Vermietenden und Logisgebenden direkt an die Gemeinden übermitteln.
- > *Serafe:* Serafe stellt Probleme mit verzögerten Ankunfts- oder Wegzugserklärungen und Adressänderungen innerhalb einer Gemeinde fest. Dabei handelt es sich um Informationen, die für die Rechnungsstellung notwendig sind. Diese Problematik verdeutlicht die Wichtigkeit einer funktionierenden direkten Kommunikation zwischen den Liegenschaftsverwaltungen, Vermietenden und Logisgebenden und den Gemeinden.

- > Zuletzt muss ebenfalls betont werden, dass die Einführung eines solchen Standards in den gesetzlichen Rahmen Freiburgs die kantonale Gesetzgebung mit jener der Nachbarkantone (Bern, Waadt, Neuenburg, Wallis) in Einklang bringen würde. Diese haben die Meldepflicht für Liegenschaftsverwaltungen, Vermietende, und Logisgebende bereits eingeführt, wobei folgende Erläuterungen anzubringen sind: Artikel 8 des Berner Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA, BSG 122.11) vom 12.09.1985 sieht nur eine Auskunftspflicht für Personen vor, die Unterkunft gewähren oder eine Wohnung vermieten. Im Einwohnerkontrollgesetz des Kantons Waadt vom 9. Mai 1983 (LCH) gibt es keine Bestimmung, die dem neuen Artikel 6a des Freiburger Gesetzes über die Einwohnerkontrolle entsprechen würde. Das Gesetz über die Einwohnerkontrolle des Kantons Wallis vom 14. November 2008 (SR\_VS 176.1) sieht in Artikel 9 lediglich eine Auskunftspflicht auf Verlangen vor. Einzig Artikel 17 der Neuenburger *Loi concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes et le contrôle des habitants* (Gesetz über die Harmonisierung der amtlichen Personenregister und die Einwohnerkontrolle, LHRCH) vom 3. November 2009 sieht vor, dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer der kommunalen Einwohnerkontrolle die Ankunft und den Wegzug von Mieterinnen und Mietern melden müssen.

Im Übrigen bestätigt das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG, SR 431.02) dieses Ergebnis: Das Gesetz sieht für Arbeitgebende, Vermietende und Immobilienverwaltungen sowie für Mieter und Mieter und Logisgebende nur eine Auskunftspflicht und keine Meldepflicht vor.

## 1.2. «eUmzugCH»

Die Aktiengesellschaft eOperations Schweiz AG, bei welcher der Staat Freiburg neben anderen Kantonen Aktionär ist, bietet den oben genannten Akteuren eine elektronische Umzugsmeldelösung in Form einer elektronischen Plattform mit dem Namen «eUmzugCH» an. Diese Plattform soll in den Gemeinden Châtel-Saint-Denis, Kerzers, Estavayer, Freiburg, Riaz, Romont und Tafers getestet werden. Nach der Versuchsphase wird die in den meisten Kantonen bereits eingeführte Informatiklösung den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Gemeinden, die ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit bieten möchten, ihre Umzugsmeldung elektronisch durchzuführen, werden dies danach in Übereinstimmung mit Artikel 6 Abs. 2 (zweiter Satz) EKG tun können. Die Plattform eUmzugCH erfüllt keine Aufgaben im Auftrag der Behörden, die für die Einwohnerkontrolle zuständig sind. Sie stellt lediglich eine Alternative dar, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt wird.



Diesen bleibt es freigestellt, davon Gebrauch zu machen oder ihre Meldung weiterhin am Schalter der Einwohnerkontrolle vorzunehmen.

eOperations Schweiz AG muss als Auftragnehmer der Kantone für das Projekt «eUmzugCH» für die Bearbeitung einer Umzugsmeldung bestimmte Daten der Einwohnerregister (FriPers) einsehen können. Dieser Zugriff erfordert jedoch eine Änderung des EKG, weil das Gesetz nach seinem aktuellen Wortlaut nur privaten Personen und Organisationen, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen oder staatliche Subventionen erhalten, einen direkten Zugriff auf die Daten von FriPers (in Listenform) erlaubt wird. Hierzu schlug der in Vernehmlassung gegebene Entwurf zwei Varianten vor: entweder die Änderung von Artikel 17a EKG – Variante A – oder die Einführung eines neuen Artikels 17b – Variante B (siehe Kommentar zu den einzelnen Artikeln), zu denen sich die Teilnehmenden der Vernehmlassung äussern sollten (siehe Kapitel 3 Vernehmlassungsergebnisse, S. 5 und 6).

Um die Umsetzung eines Pilotversuchs von «eUmzugCH» in den zuvor genannten Gemeinden zu ermöglichen, wurde am 23. Februar 2021 in Anwendung von Artikel 21 des Gesetzes über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF 17.4) eine Verordnung des Staatsrats verabschiedet.

## 2. Vorgeschlagene Regelung

Zur Erreichung der in Kapitel 1 erläuterten Ziele werden zwei Änderungen des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle vorgeschlagen.

### 2.1. Erweiterung des meldepflichtigen Personenkreises

Während die Meldepflicht derzeit nur für Personen gilt, die innerhalb des Kantons ein- oder umziehen, werden neu auch alle natürlichen und juristischen Personen, die Drittpersonen gegen Entgelt für eine Dauer von mehr als drei Monaten beherbergen, meldepflichtig sein. Diese Personen spielen bereits im geltenden Gesetz (Art. 8a – Auskunftspflicht) eine Rolle bei der Meldepflicht. Auf Anfrage des Vorstehers der Einwohnerkontrolle müssen sie Auskunft über nach Artikel 5 meldepflichtige Personen, die ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind, erteilen. Es wird erwartet, dass diese Umwandlung der Auskunftspflicht, die derzeit subsidiär und auf Anfrage besteht, die Gemeinden dabei unterstützen wird, die Einwohnerregister auf dem neusten Stand zu halten. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Pflicht nicht nur für die Ankunftserklärung gilt, sondern auch im Falle einer Änderung der Umstände oder eines Wegzugs aus der Gemeinde.

Diese neue Pflicht kann namentlich dazu beitragen:

- > die negativen Folgen einer fehlenden Wegzugserklärung von Mieterinnen und Mietern oder Verzögerungen bei der Ankunftserklärung zu verhindern, insbesondere den verzögerten Informationsfluss, der vorübergehend die Daten verfälscht;
- > die strategische Rolle des Wohnungsmonitors zu verbessern;
- > die gesetzliche Grundlage zur Erfüllung der eCH-Standards zu bieten.

Schliesslich ist hervorzuheben, dass die Verletzung dieser neuen Meldepflicht für die Vermietenden, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebenden strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen kann. Gemäss Artikel 23 EKG, der im Rahmen dieses Entwurfs nicht geändert wird, wird jede Person mit Busse bestraft, die ihren Pflichten gemäss dem geltenden Gesetz nicht nachkommt. Während Strafen für die in Artikel 8a festgelegten Personen derzeit nur auf Grundlage von Artikel 23 Abs. 1 Bst. c ausgesprochen werden können, sollen künftig alle Buchstaben dieser Bestimmung – mit Ausnahme von Buchstabe c und d – als Strafgrundlage dienen. Der Buchstabe c gilt künftig nur noch für Arbeitgebende in Bezug auf die bei ihnen beschäftigten Personen und für Logisgebende, die keine Bezahlung verlangen, da Bst. b von Artikel 8a aufgehoben wird (siehe Kommentar zu den einzelnen Artikeln).

### 2.2. Neue Möglichkeit für Zugriff auf die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten (FriPers)

Nach aktuellem Stand können nur Behörden und öffentliche Verwaltungen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben einen direkten Zugriff auf FriPers erhalten (Artikel 16a Abs. 2 Bst. a EKG). Für die Bekanntgabe von Daten an private Personen und Organisationen, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen oder staatliche Subventionen erhalten, verweist Artikel 17a in seiner jetzigen Fassung auf Artikel 16a Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b.

Artikel 16a Abs. 2 Bst. b EKG erlaubt die Datenbekanntgabe aber nur in Listenform (Datenauszug). Diese Kommunikationsform ist jedoch nicht immer mit der Realität der zu erfüllenden Dienste der privaten Partner des Staates vereinbar. Dies trifft insbesondere auf die Dienste der Gesellschaft eOperations Schweiz AG zu. Die Funktionsweise der Lösung eUmzugCH erfordert die Einsicht in gewisse Daten aus dem kantonalen Einwohnerregister «FriPers»: Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Adresse in der Wegzugsgemeinde (Hauptwohnsitz) und AHV-Nummer der Person, welche die Meldung vornimmt, zu Identifikationszwecken. Diese Dateneinsicht unterscheidet sich jedoch von

einem Zugriff mittels Abrufverfahren, mit dem eOperations Schweiz AG ein zu umfassender Zugriff auf die Daten von FriPers gewährt würde. Deshalb wird mit dem Entwurf eine neue Form der Dateneinsicht für FriPers eingeführt. In Zukunft soll es möglich sein, die Plattform FriPers abzurufen, um in einem bestimmten Fall gezielt bestimmte Daten einer Person zu erhalten und damit die gewünschte Leistung für sie erbringen zu können. Eine solche Dateneinsicht könnte nicht nur eOperations Schweiz AG gewährt werden, sondern auch allen privaten Personen und Organisationen, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen und/oder staatliche Subventionen erhalten. Diese Form der Einsicht, die weniger weit geht als ein Zugriff mittels Abrufverfahren, entspricht dem Prinzip der Datenminimierung gemäss Datenschutzrecht. Die Benutzerin oder der Benutzer der Plattform trägt diese Daten selbst ein. eUmzugCH muss durch Abruf von FriPers auch die Familienmitglieder (Ehepartner, Kinder) der sich meldenden Person identifizieren können, um diese nach Bestätigung der Benutzerin oder des Benutzers ebenfalls in die Meldung mit aufzunehmen. Es werden keine FriPers-Daten von Benutzerinnen oder Benutzern von eUmzugCH oder der jeweiligen Familienmitglieder ohne deren ausdrückliche Zustimmung verarbeitet. Diese Bedingung für den Zugriff von eUmzugCH auf gewisse FriPers-Daten ist in der Verordnung des Staatsrats zur Umsetzung eines Projekts zur elektronischen Umzugsmeldung festgelegt.

### 3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren lief von 15. September bis 15. Dezember 2020. Es richtete sich an zahlreiche Empfänger, die von der geplanten Revision besonders betroffen sind, das heisst unter anderem an den Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitor, die ASLOCA, Serafe AG, die Immobilienkammer Freiburg, den Hauseigentümerverband und an eOperations Schweiz AG. Des Weiteren wurden alle Direktionen und deren besonders betroffene Ämter angehört.

Im Allgemeinen wurde der Vorentwurf von der grossen Mehrheit der angehörten Stellen begrüsst und es gab keinen grundsätzlichen Einwand, weder zur Frage der Meldepflicht von Immobilienverwaltungen, Vermietenden und Logisgebenden, noch zur spezifischeren Frage der Möglichkeit von Online-Umzugsmeldungen.

Bei der Bereitstellung von Daten an private Dritte mit einer öffentlichen Aufgabe wie «eUmzugCH» stimmte eine Mehrheit für Variante A (Artikel 17a). Die Bestimmung wird weiter unten im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erklärt (s. Kommentar zu Artikel 17a, S. 9). Variante B wurde von den angehörten Stellen als zu restriktiv empfunden und deshalb verworfen.

Im Übrigen wurden einige Vorschläge aus der Vernehmlassung nicht übernommen.

Dies gilt für die Vorschläge, die der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und verschiedene Gemeinden gemacht hatten und die insbesondere den Heimatschein betrafen. Da sich das E-Government ständig weiterentwickelt (z. B. neues Infostar-System ab 2024), ist es zurzeit empfehlenswerter, die Praxis wo nötig zu präzisieren oder zu ändern, namentlich über das «Handbuch für die Vorsteherinnen und Vorsteher der Einwohnerkontrolle», umso mehr als das EKG in seiner heutigen Form bereits einige Möglichkeiten für den elektronischen Zugriff erlaubt. Dies gilt auch für die Detailregelung der Meldepflicht von Dritten, da die technischen Aspekte der Umsetzung nicht in einem Rahmengesetz wie dem EKG festgelegt werden sollten. Die Gemeinden haben – namentlich über den FGV – nach der Möglichkeit einer Ersatzvornahme bei der Meldung durch Dritte gefragt. Dieser Vorschlag geht jedoch über den Antrag der Motion Thalmann-Bolz und Butty hinaus.

Dies gilt auch für den Vorschlag der ILFD, die eine Bestimmung zur Datenaufbewahrung durch die Gemeinden anregte. Dabei handelt es sich jedoch um eine Frage im Bereich des Datenschutzes, die nicht speziell die Einwohnerkontrolle betrifft.

Die Warnungen der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz schliesslich wurden berücksichtigt. Sie wurden jedoch nicht als Hinderungsgrund für die Fortführung des Projektes angesehen. Einige der verlangten Ergänzungen wie jene von Artikel 6b Abs. 2 (Liste der Informationen, die Dritte übermitteln) wurden aufgenommen.

Das Vernehmlassungsverfahren hat dazu beigetragen, einige wesentliche Änderungen vorzunehmen, welche die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzes verbessern. Zudem hat das Verfahren eine Beschäftigung mit grösseren Fragen des E-Governments im Allgemeinen ermöglicht.

### 4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

#### *Art. 6 (Artikelüberschrift geändert)*

Um die Systematik der Änderungen sicherzustellen, muss der Titel von Artikel 6 in «Ankunftserklärung – Meldung durch betroffene Personen» geändert werden. Dies erlaubt die Einführung von Artikel 6a zur Meldepflicht von Dritten wie Liegenschaftsverwaltungen, Vermietenden oder Logisgebenden.

#### *Art. 6a (neu)*

Diese neue Bestimmung legt die Meldepflicht fest, die künftig auch für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende gilt. Diese Meldepflicht, die derzeit subsidiär

und auf Anfrage besteht, wird nun jener Pflicht gleichgestellt, die für Mieterinnen und Mieter gilt.

Die Platzierung dieser Bestimmung direkt im Anschluss an Artikel 5 «Ankunftserklärung – Meldung durch betroffene Personen» hat systematische Gründe: Es handelt sich um die Einführung einer Pflicht, die denselben Rang hat wie jene in Artikel 5, mit derselben Frist. Die meldepflichtigen Personen werden ausdrücklich festgelegt, und zwar bevor im neuen Artikel 6b die Einzelheiten der Ankunftserklärung beschrieben werden.

Diese Bestimmung trägt dem Grundsatz der von der Motion verlangten Gesetzesänderung Rechnung. Künftig unterstehen alle natürlichen und juristischen Personen, die Drittpersonen gegen Entgelt für eine Dauer von mehr als drei Monaten beherbergen, einer Drittmeldepflicht. Gemeint sind insbesondere Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende, die Drittpersonen gegen Entgelt beherbergen. Sie müssen die zuständigen Behörden sofort, jedoch spätestens innerhalb von vierzehn Tagen benachrichtigen.

Absatz 2 liegt die waadtländische Gesetzgebung zugrunde. Die Bestimmung sieht einige Sonderfälle vor, die nach Absatz 1 zwar meldepflichtig wären, in welchen aber die Meldepflicht, zumindest für Kurzaufenthalte, nicht zweckmässig wäre.

#### **Art. 6b (neu)**

Artikel 6b und die darin enthaltenen Einzelheiten sind notwendig, weil mit der Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle der Kreis der Personen, die verpflichtet sind, Ankunft, Wegzug und Adressänderungen von Einwohnerinnen und Einwohnern zu melden, erweitert wird. Gemäss Artikel 6 des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle sind Einwohnerinnen und Einwohner verpflichtet, sich bei der Vorsteherin oder beim Vorsteher der Einwohnerkontrolle anzumelden. Da diese Meldepflicht in Zukunft neben der neuen Drittmeldepflicht weiterbestehen wird, müssten die Behörden zwei Meldungen für dieselben Personen erhalten, weshalb einige Erläuterungen erforderlich sind. Die doppelte Meldung wird die Aktualität der Einwohnerdaten verbessern. Sie muss jedoch bestimmte Anforderungen erfüllen, die in dieser Bestimmung festgehalten werden.

Absatz 1 legt den Grundsatz für die Art der Ankunfts- oder Wegzugsmeldung durch Dritte im Sinne von Artikel 6a fest, d. h. Meldung auf dem Korrespondenzweg oder auf elektronischem Weg.

Absatz 2 führt aus, welche Informationen die gemäss Artikel 6a meldepflichtige Person übermitteln muss. Damit werden auch die von Dritten anzugebenden Personendaten eingeschränkt, womit den Anforderungen des Datenschutzes entsprochen werden kann.

Absatz 3 schliesslich legt den Grundsatz der doppelten Meldung fest, indem klargestellt wird, dass die Meldung durch die betroffene Person im Sinne von Artikel 6 nicht von der Meldung durch Dritte im Sinne von Artikel 6a entbindet und umgekehrt.

#### **Art. 8 Abs. 1 (geändert)**

Der erste Absatz dieser Bestimmung war so formuliert, dass er nur die Personen, die ihre eigene Ankunft oder ihren eigenen Wegzug bei der zuständigen Behörde anmelden müssen, betraf. Da künftig jedoch auch Drittpersonen meldepflichtig sein können, ist es angebracht, diesen Absatz so umzuformulieren, dass er die in Artikel 6a festgelegten Personen mit einschliesst.

Das gleiche Formulierungsproblem trifft auch auf den restlichen Teil der Bestimmung zu. Die Änderung des ersten Absatzes reicht jedoch bereits für eine eindeutige Rollenteilung aus und macht es unmissverständlich, dass die in den folgenden Absätzen aufgelisteten Auskünfte entweder von der Person selbst oder von einer meldepflichtigen Person gemäss Artikel 6a erteilt werden müssen.

#### **Art. 8a Abs. 1 Bst. b (aufgehoben) und c (geändert)**

Buchstabe b des ersten Absatzes von Artikel 8a wird aufgehoben, weil er nicht mehr zweckmässig ist. Buchstabe c wird geändert, um zwischen den Logisgebenden nach Artikel 6a und jenen, die eine kostenlose Unterkunft im Sinne der vorliegenden Bestimmung anbieten, zu unterscheiden. Diese Bestimmung sieht eine subsidiäre Auskunftspflicht vor, wohingegen für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende, die eine Bezahlung verlangen, wie in Artikel 6a vorgesehen künftig eine allgemeine Meldepflicht gilt.

#### **Art. 10 Abs. 1 (geändert)**

Zusätzlich zur Pflicht der Ankunftserklärung in einer Gemeinde ist im Gesetz über die Einwohnerkontrolle eine Pflicht zur Meldung jeder Änderung der Umstände betreffend Identität und Adresse einer bei der Gemeinde angemeldeten Person vorgesehen. Die betreffende Person hat den Gemeindebehörden solche Änderungen innerhalb von 30 Tagen mitzuteilen.

Der geänderte Absatz 1 ist um die in Artikel 6a festgelegten meldepflichtigen Personen ergänzt.

#### **Art. 11 Abs. 2 (neu)**

Die Bestimmung wird mit einem zweiten Absatz ergänzt. Der letzte Schritt der Meldepflicht gilt neu auch für die in Artikel 6a festgelegten Personen, die den Wegzug der von ihnen

beherbergten Personen melden müssen. Sie sind jedoch von der Pflicht der Angabe des neuen Bestimmungsortes der Person, die aus der Gemeinde wegzieht, befreit. Diese Lockerung der Bestimmung bezweckt, dass die in Artikel 6a bestimmten Personen sich nicht in stärkerem Ausmass als im Mietvertrag vorgesehen in das Privatleben der von ihnen beherbergten Drittpersonen einmischen müssen. Es ist in dieser Hinsicht daran zu erinnern, dass die in Artikel 6a festgelegten Personen in Bezug auf ihre Interaktionen mit den Drittpersonen, die sie beherbergen, private Parteien und keine Vertreter der Behörden sind.

#### **Art. 16a Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> (neu)**

Nach dem aktuellen Wortlaut des Gesetzes sind die Möglichkeiten des Datenaustausches mit der Plattform FriPers momentan auf einen direkten Zugriff mittels Abrufverfahren beschränkt (Art. 16a Abs. 2 Bst. b). Dabei handelt es sich um einen automatisierten Datenbekanntgabemodus, bei dem die Empfängerin oder der Empfänger der Daten aufgrund einer Bewilligung der oder des Verantwortlichen der Datensammlung selber und ohne vorherige Kontrolle über den Zeitpunkt und den Umfang der Bekanntgabe entscheidet (s. Art. 3 Abs. 1 Bst. c des Reglements über die Sicherheit der Personendaten [DSR; SGF 17.15]). Es gibt jedoch andere Möglichkeiten des Austausches, die weniger weit gehen als der Zugriff mittels Abrufverfahren. Dies gilt namentlich für die Schnittstelle, die zwischen der Plattform «eUmzugCH» und der Plattform FriPers geschaffen werden soll. Mit diesem System greift die Plattform «eUmzugCH» zu keinem Zeitpunkt direkt und selbst auf die Daten der Plattform FriPers zu. Die geplante Schnittstelle erlaubt der Plattform «eUmzugCH» lediglich, eine elektronische Anfrage an die Plattform FriPers zu senden. Anschliessend wird die Anfrage von der Plattform FriPers automatisch verarbeitet. Wenn die Anfrage den vorgängig festgelegten Bedingungen genügt – und nur dann –, übermittelt die Plattform FriPers die vorgesehenen Daten an die Plattform «eUmzugCH». Es handelt sich also nicht um einen Zugriff mittels Abrufverfahren, sondern um eine automatisierte Datenbekanntgabe, für die verschiedene Bedingungen definiert werden können.

Diese Möglichkeit des Datenaustausches ist im EKG momentan nicht vorgesehen. Da sie jedoch einem besonderen Interesse entspricht und auch in anderen Situationen denkbar ist (was angesichts der zunehmenden E-Government-Dienste sehr wahrscheinlich scheint), sollte sie im EKG explizit erwähnt werden. Die vorliegende Bestimmung sieht deshalb eine im Vergleich zum Zugriff mittels Abrufverfahren moderatere Variante vor.

An dieser Stelle ist es angebracht, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Artikel 16a Abs. 2 Bst. a und Artikel 16a Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> zu erläutern. Zu den Gemeinsamkeiten ist zu sagen, dass sowohl das Zugriffsverfahren mittels

Abruf als auch die Möglichkeit von elektronischen Anfragen an die Plattform FriPers jedes Mal ein Bewilligungsgesuch und einen positiven Entscheid der SJD erfordern. Die Unterschiede betreffen die Art des Datenzugriffs. Die Erteilung des Zugriffs mittels Abrufverfahren gewährt der Empfängerin oder dem Empfänger des Entscheids einen uneingeschränkten Zugriff auf die Daten der Plattform FriPers im Sinne des verfügten Entscheids und solange dieser gültig ist. Wenn die Bewilligung erteilt ist, hat deren Empfängerin oder Empfänger Zugriff auf alle in der Bewilligung aufgeführten Daten sämtlicher Bürgerinnen und Bürger, ohne dass noch eine vorgängige Kontrolle erfolgen würde. Bei der Möglichkeit, für bestimmte Daten eine elektronische Anfrage für die Bekanntgabe bestimmter Daten an die Informatikplattform FriPers zu senden, ist das anders. In diesem Fall kann die Empfängerin oder der Empfänger der Bewilligung nicht sämtliche Daten aller Einwohnerinnen und Einwohner frei einsehen. Er oder sie kann dies nur bei bestimmten Personen tun und nur, wenn bestimmte Bedingungen, die vorgängig in einem Informatikprotokoll festgelegt wurden, erfüllt sind. Der Datenaustausch unterliegt demnach einer vorgängigen Kontrolle. Die Bearbeitung der Anfrage und die Prüfung der Bedingungen werden von der Plattform FriPers automatisiert durchgeführt. Wenn die vorgängig festgelegten Bedingungen erfüllt sind, löst die Plattform die Datenbekanntgabe automatisch aus. Wenn die Bedingungen nicht erfüllt sind, wird der Prozess unterbrochen und es werden keine Daten bekanntgegeben. In solchen Situationen gibt es bei der Frage, ob der Datenaustausch stattfinden darf oder nicht, keinen Handlungsspielraum. Deshalb macht die Tatsache, dass die Kontrolle automatisiert erfolgt, diese besonders zuverlässig.

#### **Art. 17a Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (neu)**

Durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 17a EKG gilt Artikel 16a Abs. 2 EKG neu ebenfalls für private Personen und Organisationen, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen oder staatliche Subventionen erhalten, damit ihnen die Einsicht in bestimmte Daten von FriPers gewährt werden kann. Mit einem Verweis auf Artikel 16a als Ganzes verlangt der neue Wortlaut von Artikel 17a nun auch, dass das Verfahren und die Modalitäten für die Zugriffsbewilligung in einer neuen Verordnung des Staatsrats festgelegt werden. Für eUmzugCH werden dieselben Zugriffsbedingungen gelten, wie sie derzeit in der provisorischen Verordnung vorgesehen sind. Diese verlangt namentlich, dass die Benutzer der Verarbeitung der betreffenden Daten im Voraus ausdrücklich, frei und in Kenntnis der Sachlage zugestimmt haben müssen.

Der Inhalt der vorgeschlagenen Variante ist breit formuliert und ermöglicht so die Übermittlung bestimmter Daten von FriPers an weitere private Personen und Organisationen neben eOperations Schweiz AG, wenn diese für die Erfüllung einer Aufgabe, mit der sie der Staat beauftragt hat – was eine

ausdrückliche Gesetzesgrundlage nötig macht – oder die ihnen in einem Leistungsauftrag übertragen wurde, darauf angewiesen sind.

Absatz 2 ergänzt Absatz 1. Er gilt für nicht-staatliche Personen und Stellen und sieht die Pflicht vor, mit den betreffenden Personen und Organisationen einen Vertrag abzuschliessen, der insbesondere die Datensicherheit betrifft. Die Gesetzgebung über den Datenschutz bleibt in jedem Fall vorbehalten.

## **5. Auswirkungen des Entwurfs**

### **5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Der vorliegende Entwurf hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen zur Folge.

### **5.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Projektnachhaltigkeit**

Die neuen Bestimmungen, die sich aus der Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle ergeben, gelten in erster Linie für die Gemeinden, die gemäss Artikel 12 Abs. 1 EKG die Einwohnerkontrolle führen. Die Gemeinden müssen eine effiziente Zusammenarbeit mit den in Artikel 5a festgelegten Personen sicherstellen und zur Berücksichtigung dieser neuen Meldequelle ihre Informatiksysteme für die Einwohnerkontrolle aktualisieren. Vor diesem Hintergrund wird es zur Aufgabe der Gemeinden, den Standard eCH-0112, der den «Datenaustausch zwischen den Liegenschaftsverwaltungen und Eigentümern und den Gemeinden über die Ankunft und den Wegzug von Mieterinnen und Mietern» betrifft und auf den «Informationsfluss von den Liegenschaftsverwaltungen/Eigentümern zu den Gemeinden» abzielt, in ihre Informatiksysteme zu implementieren. Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) hat sich für die Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle ausgesprochen und die Freiburger Gemeinden scheinen dazu bereit zu sein, die nötigen Mittel für die Umsetzung des neuen Systems bereitzustellen. Dabei wird es sich vor allem um technische und finanzielle Mittel handeln, die grundsätzlich im Rahmen des Updates der Gemeindeverwaltungssoftware übernommen werden.

Der vorliegende Vorentwurf ist mit dem übergeordneten europäischen Recht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung vereinbar. Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

## Loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **114.21.1**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2020-DSJ-4 du Conseil d'Etat du 15 juin 2021;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **I.**

L'acte RSF 114.21.1 (Loi sur le contrôle des habitants (LCH), du 23.5.1986) est modifié comme il suit:

#### **Art. 6**

Déclaration d'arrivée – Annonce par les personnes concernées (*titre médian modifié*)

#### **Art. 6a** (nouveau)

Déclaration d'arrivée – Obligation d'annonce de tiers

<sup>1</sup> Toute personne telle que bailleur, gérant d'immeubles ou logeur, qui loge un tiers contre rémunération pour une durée de plus de trois mois, est tenue d'annoncer l'arrivée de ce tiers dans les quatorze jours.

## Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **114.21.1**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSJ-4 des Staatsrats vom 15. Juni 2021;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **I.**

Der Erlass SGF 114.21.1 (Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG), vom 23.5.1986) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 6**

Ankunftserklärung – Meldung durch betroffene Personen (*Artikelüberschrift geändert*)

#### **Art. 6a** (neu)

Ankunftserklärung – Meldepflicht Dritter

<sup>1</sup> Alle Personen, wie Vermieter, Liegenschaftsverwaltungen oder Logisgeber, die gegen Entgelt Drittpersonen für eine Dauer von mehr als drei Monaten beherbergen, müssen die Ankunft dieser Drittpersonen innerhalb von vierzehn Tagen melden.

<sup>2</sup> Les institutions de santé autorisées, les établissements d'exécution des peines et mesures, de même que les personnes qui hébergent des tiers gratuitement, ne sont pas astreints à ces annonces tant que le séjour de leurs hôtes ne dépasse pas trois mois.

**Art. 6b** (nouveau)

Déclaration d'arrivée – Modalités

<sup>1</sup> Les tiers soumis à l'obligation d'annonce selon l'article 6a peuvent le faire par correspondance ou par voie électronique, auprès du préposé au contrôle des habitants.

<sup>2</sup> Les informations transmises par les personnes soumises à l'obligation d'annonce au sens de l'article 6a sont les suivantes: nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse de domicile, commune de domicile, date de déménagement, identificateur du bâtiment (EGID) et identificateur de logement (EWID).

<sup>3</sup> L'annonce faite par un tiers ne dispense pas la personne concernée des formalités qu'elle doit accomplir personnellement, et réciproquement.

**Art. 8 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Toute personne astreinte à l'obligation d'annoncer au sens des articles 6 et 6a communique, de façon conforme à la vérité, les données nécessaires à la tenue des registres des habitants.

**Art. 8a al. 1**

Obligation de renseigner sur demande (*titre médian modifié*)

<sup>1</sup> Lorsque les personnes tenues de s'annoncer ne s'acquittent pas de leur obligation ou ne le font que de manière incomplète, les personnes suivantes communiquent sur demande au préposé les données nécessaires à la tenue du registre des habitants:

b) *Abrogé*

c) (*modifié*) les logeurs, pour les personnes habitant dans leur ménage à titre gratuit.

<sup>2</sup> Einrichtungen des Gesundheitswesens mit Betriebsbewilligung, Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug und Personen, die Drittpersonen unentgeltlich beherbergen, unterliegen nicht der Meldepflicht, sofern die Dauer des Aufenthalts ihrer Gäste weniger als drei Monate beträgt.

**Art. 6b** (neu)

Ankunftserklärung – Einzelheiten

<sup>1</sup> Dritte, die gemäss Artikel 6a meldepflichtig sind, können die Meldung auf dem Korrespondenzweg oder auf elektronischem Weg beim Vorsteher der Einwohnerkontrolle vornehmen.

<sup>2</sup> Personen, die gemäss Artikel 6a meldepflichtig sind, übermitteln die folgenden Informationen: Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnadresse, Wohngemeinde, Umzugsdatum, Gebäudeidentifikator (EGID) und Wohnungsidentifikator (EWID).

<sup>3</sup> Die Meldung durch Dritte entbindet die betroffene Person nicht von den Formalitäten, die sie persönlich vornehmen muss; dies gilt auch im umgekehrten Fall.

**Art. 8 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Alle Personen, die gemäss Artikel 6 und 6a meldepflichtig sind, müssen über Daten, die für die Führung der Einwohnerregister erforderlich sind, wahrheitsgetreu Auskunft erteilen.

**Art. 8a Abs. 1**

Auskunftspflicht auf Verlangen (*Artikelüberschrift geändert*)

<sup>1</sup> Kommen meldepflichtige Personen ihrer Verpflichtung nicht oder nur unvollständig nach, so erteilen die nachfolgenden Personen dem Vorsteher auf Anfrage hin die für die Führung des Einwohnerregisters notwendigen Auskünfte:

b) *Aufgehoben*

c) (*geändert*) Logisgeber über Personen, die unentgeltlich in ihrem Haushalt wohnen.

**Art. 10 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Tout changement des données relatives à l'identité et à l'adresse d'une personne établie ou en séjour (art. 6 let. a et e à g LHR et art. 4 al. 2 let. a de la présente loi) doit être communiqué dans les trente jours par toute personne astreinte à l'obligation d'annonce au sens des articles 6 et 6a.

**Art. 11 al. 2** (nouveau)

<sup>2</sup> Cette obligation incombe également à toute personne désignée à l'article 6a, à l'exception toutefois de l'obligation d'indiquer la destination de la personne qui quitte le logement.

**Art. 16a al. 2**

<sup>2</sup> Selon que leurs tâches exigent un accès régulier ou ponctuel aux données de la plate-forme, ces autorités et administrations bénéficient:

a1)(nouveau) de la possibilité d'adresser électroniquement à la plate-forme informatique une requête tendant à la communication de certaines données;

**Art. 17a al. 1** (modifié), **al. 2** (nouveau)

<sup>1</sup> L'article 16a est applicable aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'Etat.

<sup>2</sup> L'organe compétent pour autoriser les accès à la plate-forme informatique s'assure, au moyen d'un contrat, que la sécurité des données transmises est garantie.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**Art. 10 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Jede Änderung der Angaben zur Identität und Adresse eines Niedergelassenen oder eines Aufenthaltlers (Art. 6 Bst. a und e–g RHG und Art. 4 Abs. 2 Bst. a dieses Gesetzes) ist von jeder Person, die nach den Artikeln 6 und 6a meldepflichtig ist, innerhalb von dreissig Tagen zu melden.

**Art. 11 Abs. 2** (neu)

<sup>2</sup> Diese Pflicht gilt auch für alle Personen nach Artikel 6a, der Bestimmungsort der wegziehenden Person muss jedoch nicht angegeben werden.

**Art. 16a Abs. 2**

<sup>2</sup> Je nachdem, ob ihre Aufgaben einen regelmässigen oder punktuellen Zugriff auf die Daten der Informatikplattform erfordern, verfügen diese Behörden und Verwaltungen über:

a1)(neu) die Möglichkeit, für die Bekanntgabe bestimmter Daten eine elektronische Anfrage an die Informatikplattform zu senden;

**Art. 17a Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (neu)

<sup>1</sup> Artikel 16a gilt für private Personen und Organisationen, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt sind, über einen Leistungsauftrag verfügen oder vom Staat Subventionen empfangen.

<sup>2</sup> Das Organ, das für die Gewährung des Zugriffs auf die Informatikplattform zuständig ist, sorgt mit einem Vertrag für die Sicherheit der übermittelten Daten.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*



#### **IV.**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

#### **IV.**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSJ-4

**Projet de loi :**  
**Modification de la loi sur le contrôle des habitants (Suite de la motion 2019-GC-109)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2021-011*

---

*Présidence :* Thierry Steiert

*Membres :* Bernard Altermatt, Antoinette Badoud, Antoinette de Weck, Bernadette Hänni-Fischer, Ursula Krattinger-Jutzet, Patrice Longchamp, Bruno Marmier, Gilbert Schär, Katharina Thalmann-Bolz, Dominique Zamofing

### Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

#### **Art 6a (nouveau) al. 2**

*Biffer*

#### **Art. 6b (nouveau) al. 2**

<sup>2</sup> Les informations transmises par les personnes soumises à l'obligation d'annonce au sens de l'article 6a sont les suivantes: nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse de domicile, commune de domicile, date de déménagement et, pour autant que possible, l'identificateur du bâtiment (EGID) et l'identificateur de logement (EWID).

## Anhang

GROSSER RAT

2020-DSJ-4

**Gesetzentwurf:**  
**Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (Folge der Motion 2019-GC-109)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-011*

---

*Präsidium:* Thierry Steiert

*Mitglieder:* Bernard Altermatt, Antoinette Badoud, Antoinette de Weck, Bernadette Hänni-Fischer, Ursula Krattinger-Jutzet, Patrice Longchamp, Bruno Marmier, Gilbert Schär, Katharina Thalmann-Bolz, Dominique Zamofing

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

#### **Art. 6a (neu) Abs. 2**

*Streichen*

#### **Art. 6b (neu) Abs. 2**

<sup>2</sup> Personen, die gemäss Artikel 6a meldepflichtig sind, übermitteln die folgenden Informationen: Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnadresse, Wohngemeinde, Umzugsdatum, und soweit möglich Gebäudeidentifikator (EGID) und Wohnungsidentifikator (EWID).

### **Art. 16a al. 2**

<sup>2</sup> Selon que leurs tâches exigent un accès régulier ou ponctuel aux données de la plate-forme, ces autorités et administrations bénéficient:

a~~1~~-bis)

### **Vote final**

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

### **Catégorisation du débat**

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

### **Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### **Amendements**

### **Art. 6b (nouveau) al. 2**

<sup>2</sup> Les informations transmises par les personnes soumises à l'obligation d'annonce au sens de l'article 6a sont les suivantes: nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse de domicile, commune de domicile, numéro de téléphone, adresse électronique, date de déménagement, identificateur du bâtiment (EGID) et identificateur de logement (EWID).

### **Résultats des votes**

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### **Art. 16a Abs. 2**

**A3**

<sup>2</sup> Je nachdem, ob ihre Aufgaben einen regelmässigen oder punktuellen Zugriff auf die Daten der Informatikplattform erfordern, verfügen diese Behörden und Verwaltungen über:

a~~1~~-bis)

### **Schlussabstimmung**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

### **Kategorie der Behandlung**

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

### **Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### **Änderungsanträge**

### **Art. 6b (neu) Abs. 2**

**A4**

*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### **Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

Erste Lesung

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A4**  
**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A2**  
**CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A3**  
**CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Le 30 août 2021*

*Den 30. August 2021*



## Message 2021-DSJ-126

24 août 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

<b>1. Origine et nécessité du projet</b>	<b>2</b>
1.1. Révision de la loi fédérale sur les amendes d'ordre	2
1.2. Réorientation du projet initial de mise en œuvre du droit fédéral	2
1.3. Résultats de la consultation	3
<b>2. Terminologie</b>	<b>3</b>
2.1. Procédure d'amende d'ordre (droit formel)	3
2.2. Amende d'ordre (droit matériel)	4
<b>3. Situation actuelle</b>	<b>4</b>
3.1. Amendes d'ordre de droit fédéral	4
3.2. Amendes d'ordre de droit cantonal	4
3.3. Autorités compétentes dans le cadre de la procédure pénale ordinaire	5
<b>4. Le projet dans les grandes lignes</b>	<b>5</b>
4.1. Unification et centralisation de la matière: création d'une base légale unique	5
4.1.1. Loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)	5
4.1.2. Ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (OCAO)	6
4.2. Système de répartition des compétences clarifié et simplifié	6
4.3. Délégation de compétences aux communes précisée	7
<b>5. Commentaire des articles</b>	<b>8</b>
5.1. Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)	8
5.2. Modification et abrogation du droit cantonal	12
5.2.1. Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALEI; RSF 114.22.1)	12
5.2.2. Loi sur les communes (LCo; RSF 140.1)	12
5.2.3. Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC; RSF 220.3)	12
5.2.4. Loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1)	12
5.2.5. Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1)	13
5.2.6. Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat; RSF 721.0.1)	13
5.2.7. Loi sur la détention des chiens (LDCh; RSF 725.3)	13
5.2.8. Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1)	13
5.2.9. Loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI; RSF 785.1)	13
5.2.10. Loi sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2)	13
5.2.11. Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1)	14
5.2.12. Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1)	15
5.2.13. Loi sur la pêche (LPêche; RSF 923.1)	15

<b>6. Conséquences du projet</b>	<b>15</b>
6.1. Conséquences financières et en personnel	15
6.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	15
6.3. Conformité au droit supérieur	15

## 1. Origine et nécessité du projet

### 1.1. Révision de la loi fédérale sur les amendes d'ordre

Le 18 mars 2016, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO; RS 314.1). La nouvelle LAO ainsi que son ordonnance (OAO; RS 314.11) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

La nouvelle LAO étend le champ d'application de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre à d'autres infractions mineures. Jusqu'ici, seules les contraventions à la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) et certaines contraventions à la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup; RS 812.121) pouvaient être sanctionnées au moyen de l'amende d'ordre. Désormais, des contraventions prévues dans d'autres lois peuvent également être sanctionnées par une amende d'ordre dans une procédure simplifiée.

Ainsi, avec la nouvelle LAO, les autorités compétentes peuvent, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, sanctionner par une amende d'ordre les contraventions aux lois fédérales suivantes:

- > loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI);
- > loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi);
- > loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD);
- > loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN);
- > loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (LArm);
- > loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc);
- > loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR);
- > loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (LVA);
- > loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI);
- > loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup);
- > loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE);
- > loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI);
- > loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif;
- > loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo);

- > loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP);
- > loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP);
- > loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant.

Le catalogue détaillé des infractions se trouve dans l'OAO. Il s'agit, par exemple, de sanctionner de l'amende d'ordre le fait d'utiliser un point de collecte des déchets public en dehors des horaires prescrits, de fumer dans des espaces fermés accessibles au public, de pratiquer le commerce itinérant sans autorisation ou encore de consommer illicitement et intentionnellement des stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

### 1.2. Réorientation du projet initial de mise en œuvre du droit fédéral

Du 18 février 2020 au 7 juin 2020, le Conseil d'Etat a mis en consultation un avant-projet de loi et d'ordonnance d'exécution de la législation fédérale sur les amendes d'ordre qui procédait à des modifications du droit cantonal de manière ciblée par une loi modificatrice.

Toutefois, la consultation a permis de constater qu'une adaptation minimale du droit existant n'était pas une solution idéale et qu'il était préférable de mettre sur pied une loi cantonale sur les amendes d'ordre autonome, qui regrouperait dans un texte commun les dispositions d'exécution de la nouvelle LAO et les dispositions relatives aux amendes d'ordre de droit cantonal, tant du point de vue formel (procédure simplifiée de l'amende d'ordre) que matériel (contraventions de droit cantonal de peu d'importance pouvant être sanctionnées par une amende d'ordre).

Ainsi, l'option d'une loi cantonale unique a été choisie par le Conseil d'Etat. Cela signifie que les dispositions relatives aux amendes d'ordre ne sont plus régies par la législation spéciale et qu'elles sont réunies dans une seule et même loi. En effet, une telle centralisation de la matière permet d'une part d'unifier la matière, et d'autre part de simplifier l'application du droit et de préciser définitivement les champs de compétences des autorités d'application. Une telle loi autonome est finalement la meilleure manière d'assurer la transparence et la prévisibilité du droit.

Il est à relever que la consultation ayant porté sur l'avant-projet de loi et d'ordonnance d'exécution de la législation fédérale sur les amendes d'ordre a permis dans tous les cas d'apporter des plus-values substantielles au projet et ont donné lieu à des propositions d'ores et déjà intégrées dans le nouveau pro-

jet de loi. Les options principales du système présenté dans le premier projet ont toutefois été maintenues, en particulier en ce qui concerne les compétences des communes en matière d'amendes d'ordre et la distinction de régime entre les amendes d'ordre nécessitant un contact direct avec les administré-e-s et les amendes d'ordre ne nécessitant pas un tel contact.

Les documents mis en consultation ont été élaborés en étroite collaboration entre la DSJ, le SLeg, le SFN et la Police cantonale.

### 1.3. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe du projet de loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (ci-après: LCAO) et son ordonnance cantonale sur les amendes d'ordre (ci-après: OCAO) s'est déroulée du 1<sup>er</sup> avril 2021 au 31 mai 2021. Parmi les entités consultées 39 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi et d'ordonnance.

Dans l'ensemble, le projet de révision est très bien accueilli. La centralisation en une loi cantonale du droit relatif à la procédure d'amendes d'ordre et aux contraventions sanctionnées par les amendes d'ordre tant de droit fédéral que de droit cantonal est saluée, tout comme la clarification et la réglementation des compétences des autorités qui permettent une meilleure transparence pour les administrés et une simplification dans la mise en œuvre pour les autorités. L'unification de la procédure en cas d'échec ou d'opposition à la procédure d'amende d'ordre est également une mesure recevant un bon accueil. Dans ce contexte, les milieux consultés souscrivent au maintien du système actuel s'agissant des domaines de compétences des autorités en cas d'échec de la procédure de l'amende d'ordre ou lorsque le contrevenant s'y oppose.

S'agissant de l'élargissement du champ de compétences des communes, celui-ci est globalement favorablement accueilli avec une certaine réserve en ce qui concerne l'usage de la contrainte par les agents de la force publique autres que ceux

de la police cantonale. En effet, à ce jour, seules la loi sur la chasse et la loi sur la pêche confèrent la possibilité de recourir à la force publique pour les tâches découlant directement de ces actes et constituent de ce fait la base légale nécessaire.

La mise en consultation simultanée de l'ordonnance trouve également bon écho auprès des milieux consultés qui relèvent une simplification et une meilleure accessibilité de la loi pour les autorités amenées à l'appliquer.

Sur le plan formel, plusieurs modifications ont été apportées sur la base de la prise de position du SLeg. Ce service a en effet formulé des suggestions afin d'améliorer la structure du texte, notamment ce qui concerne les compétences générales et spécifiques des autorités ainsi que la délégation aux communes. Ces remarques pertinentes ont toutes été prises en compte et favorisent une meilleure lisibilité de la loi.

En conclusion, s'il est à relever que le projet de loi ne modifie pas fondamentalement le cadre juridique actuel, l'unification de la matière et l'élargissement du champ de compétences des communes sont favorablement accueillis.

## 2. Terminologie

A titre liminaire, il convient d'opérer une précision sur la terminologie utilisée en matière d'amendes d'ordre, afin d'éviter la confusion entre le droit matériel et le droit formel.

### 2.1. Procédure d'amende d'ordre (droit formel)

La notion de *procédure d'amende d'ordre* fait référence au droit formel, c'est-à-dire au droit procédural. Il s'agit de la procédure qui permet de sanctionner, de manière simplifiée, des contraventions mineures à des législations spécifiques, fédérales et cantonales. Cette procédure prévoit que les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre procèdent selon le schéma suivant:

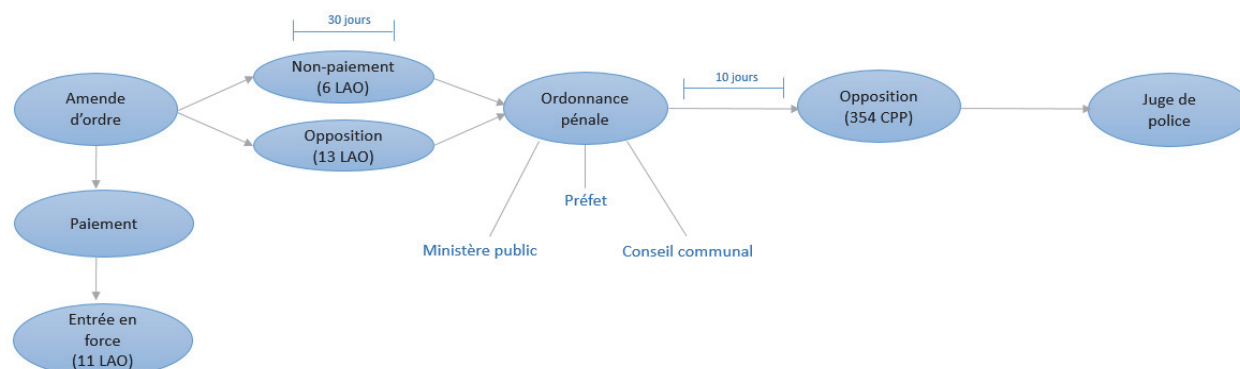


Figure 1: Procédure simplifiée de l'amende d'ordre

A l'égard de la procédure, la LAO parle de procédure simplifiée, ce qui peut porter à confusion avec la procédure simplifiée prévue par le Code de procédure pénale (CPP; RS 312.0). Il n'y a toutefois aucun lien entre ces deux procédures. La procédure simplifiée d'amende d'ordre désigne uniquement la procédure tendant à sanctionner le contrevenant par une amende d'ordre qui, à défaut d'être payée immédiatement ou dans le délai de réflexion prescrit, a pour effet d'engager la procédure pénale ordinaire.

## 2.2. Amende d'ordre (droit matériel)

La notion d'amende d'ordre fait référence au droit matériel, à savoir l'amende infligée, à hauteur d'un certain montant défini par la réglementation d'application (OAO pour les amendes d'ordre de droit fédéral; OCAO pour les amendes d'ordre de droit cantonal).

## 3. Situation actuelle

Bien que le projet ne modifie pas fondamentalement les autorités compétentes en matière d'amendes d'ordre fédérales et cantonales, il est utile de faire un récapitulatif des différentes compétences des autorités dans le contexte de la mise en œuvre de la révision de la LAO.

### 3.1. Amendes d'ordre de droit fédéral

Actuellement, l'OAO prévoit de multiples amendes d'ordre pour des contraventions mineures aux législations mentionnées sous point 1.1.

La compétence primaire d'infliger ces amendes d'ordre de droit fédéral incombe à la Police cantonale, respectivement à la gendarmerie (cf. art. 23 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, LALCR; RSF 781.1). La Police dispose ainsi d'une compétence générale en matière d'amendes d'ordre. Cela signifie qu'elle peut infliger l'ensemble des amendes d'ordre prévues par le droit fédéral. Cette compétence découle de sa mission générale prévue par la loi sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1), qui est d'assurer l'observation des lois (art. 1 al. 1).

Le cadre légal actuel prévoit toutefois que le Conseil d'Etat puisse déléguer aux communes qui en font la demande la compétence d'infliger des amendes d'ordre (art. 24 LALCR). Les conditions d'une telle déléation sont réglées dans l'arrêté concernant la déléation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (RSF 781.21). La déléation de compétence porte uniquement sur les infractions aux dispositions régissant le stationnement à durée limitée (zones bleues et parcomètres) et d'autres infractions en matière de circulation routière prévues par l'OAO excepté pour les infractions commises sur une autoroute ou sur une semi-autoroute et pour les dépassements de la vitesse auto-

risée (cf. art. 1 al. 1 de l'arrêté concernant la déléation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre). Les conditions sont énoncées à l'article 2 du même arrêté et spécifient, entre autres, que les communes doivent disposer d'agent-e-s formé-e-s à la perception d'amendes d'ordre. En outre, pour les infractions autres que celles relatives au stationnement à durée limitée, les agents et agentes doivent porter un uniforme.

### 3.2. Amendes d'ordre de droit cantonal

La législation cantonale a connu, depuis quelques années, l'introduction de plusieurs types d'amendes d'ordre de droit cantonal. La loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1) renvoie aux différentes lois qui prévoient de telles amendes (art. 9 al. 2 et 10 al. 1 LACP).

Actuellement des dispositions sur les amendes d'ordre cantonales sont prévues dans lois suivantes:

- > loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat; RSF 721.0.1)<sup>1</sup>;
- > loi sur la détention des chiens (LDCh; RSF 725.3);
- > loi sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2);
- > loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1);
- > loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1);
- > loi sur la pêche (LPêche; RSF 923.1).

La réglementation d'exécution de ces lois (ordonnances et règlements) précise les contraventions sanctionnées par des amendes d'ordre cantonales et énoncent le montant forfaitaire de l'amende d'ordre.

La Police cantonale dispose de la compétence de délivrer des amendes d'ordre en vertu de la LGD, de la LFCN ainsi que de la LDCh. En revanche, les agents et agentes de la Police cantonale n'ont pas la compétence de délivrer des amendes d'ordre en matière de LCha, LPêche, LPNat et de l'ordonnance concernant la zone de tranquillité de La Berra, domaines relevant de la compétence du personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune (SFN).

Le personnel de surveillance du Service des forêts et de la nature (SFN), à savoir les gardes-faune et les surveillants et surveillantes des réserves naturelles disposent de la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour tout ou partie des amendes d'ordre relevant des domaines de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ainsi que pour la LGD et la LDCh.

<sup>1</sup> Seule la possibilité de prévoir des amendes d'ordre est prévue par la LPNat, par un renvoi à la LCha. Aucune amende d'ordre n'existe actuellement pour des infractions à la LPNat.



Par ailleurs, le ou la vétérinaire cantonal-e est également compétent-e pour infliger des amendes d'ordre en vertu de la loi sur la détention des chiens.

Finalement, la loi sur la gestion déchets réserve la possibilité pour le Conseil d'Etat de déléguer aux communes qui en font la demande la compétence d'infliger des amendes d'ordre dans ce domaine, à savoir le littering (art. 36b al. 2 LGD). La même disposition prévoit également que les communes peuvent ensuite déléguer cette compétence à des tiers, conformément à la législation sur les communes.

### **3.3. Autorités compétentes dans le cadre de la procédure pénale ordinaire**

En cas de non-paiement de l'amende d'ordre de droit fédéral dans le délai prescrit ou si la personne prévenue s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre une procédure pénale ordinaire est engagée (art. 6 al. 4, 4 al. 3 let. c et 13 LAO). Il en va de même lorsque la procédure de l'amende d'ordre est inapplicable (art. 4 LAO), par exemple lorsque la personne prévenue est âgée de moins de 15 ans au moment des faits (4 al. 1 LAO) ou si la personne prévenue a mis en danger ou blessé une personne ou causé un dommage en commettant l'infraction (4 al. 3 let. a LAO).

Actuellement, les contraventions échouant avec la procédure simplifiée d'amende d'ordre sont dénoncées en la procédure pénale ordinaire, soit auprès du Ministère public, soit auprès de la Préfecture ou encore devant le Conseil communal.

Le Ministère public statue en procédure pénale ordinaire pour les amendes d'ordre infligées en vertu de la LStup (art. 17 al. 1 de l'ordonnance sur les stupéfiants, RSF 821.22.11), tandis que le Conseil communal statue en la procédure ordinaire pour les amendes d'ordres dont la compétence est déléguée à la commune (25 LALCR et 86 LCo). Le Préfet quant à lui statue en la procédure pénale ordinaire pour les amendes d'ordre de droit cantonal (domaines DIAF et DAEC en particulier) en vertu de l'article 84 de la loi sur la justice (LJ; RSF 130.1) ainsi que pour les amendes d'ordre fédérales relevant du domaine de la circulation routière, infligées par la Police cantonale (art. 23 al. 2 de la LALCR).

Suite à la révision de la LAO, tant qu'au niveau cantonal une autre autorité n'est pas désignée expressément par la loi, les nouvelles amendes d'ordre de droit fédéral sont provisoirement dénoncées auprès du Ministère public (art. 69 al. 3 LJ).

Pour le surplus, en cas d'opposition à l'ordonnance pénale rendue par une des autorités compétentes mentionnées ci-dessus, le dossier en cause est transmis au Juge de police (art. 75 al. 2 let. a LJ; art. 86 al. 3 LCo).

## **4. Le projet dans les grandes lignes**

Le projet de loi se résume selon les trois grands axes suivants.

Premièrement, le projet unifie le droit relatif à la procédure d'amendes d'ordre et aux contraventions sanctionnées par les amendes d'ordre en le centralisant au sein d'une loi cantonale. Actuellement la thématique des amendes d'ordre est éparpillée dans plusieurs lois. Le corollaire de cette centralisation est la nécessité de «nettoyer» le droit cantonal de toutes les dispositions relatives aux amendes d'ordre dans les lois spéciales, en les abrogeant ou en les modifiant.

Deuxièmement, les compétences des autorités sont clarifiées et réglementées tant pour les amendes d'ordre de droit fédéral que pour les amendes d'ordre de droit cantonal. Les compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure simplifiée sont également simplifiées.

Troisièmement, les conditions de la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre sont clarifiées et consolidées.

### **4.1. Unification et centralisation de la matière: création d'une base légale unique**

La grande nouveauté du projet présenté est la création de la nouvelle LCAO et, dans un deuxième temps d'une OCAO. Cette option permet d'unifier une matière aujourd'hui désordonnée où le droit matériel (contraventions sanctionnées de l'amende d'ordre) et formel (procédure simplifiée de l'amende d'ordre) se retrouvent au sein de plusieurs lois et ordonnances différentes. Cette centralisation permettra une meilleure transparence pour les administré-e-s d'une part et d'autre part, une simplification pour les autorités appelées à mettre en œuvre ce domaine du droit.

#### **4.1.1. Loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)**

Le projet de loi ne change pas fondamentalement le cadre juridique actuel en matière d'amendes d'ordre. Il permet de réunir toute la matière du droit sur les amendes d'ordre qui touche le droit cantonal.

Toutefois, il modifie, respectivement élargit, à certaines conditions, le champ de compétences des communes, ainsi que du personnel de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), déjà compétent en matière d'amendes d'ordre cantonales (cf. ci-dessous chapitre 3.2).

Le projet présenté est l'occasion de clarifier certains points qui étaient jusqu'ici peu clairs, notamment en ce qui concerne la compétence de dénoncer les contraventions lorsque la procédure d'amendes d'ordre échoue ou est inapplicable *ex lege*.

Ainsi, principalement, le projet de loi:

- > Définit l'objet et le champ d'application de la loi;
- > Règle les principes relatifs aux amendes d'ordre de droit cantonal;
- > Fixe l'étendue des compétences des organes appelés à infliger des amendes d'ordre;
- > Règle la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre notamment en fixant les principes régissant une telle délégation, les conditions et la durée;
- > Détermine les compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre en attribuant expressément au Ministère public, aux Préfectures et aux Conseils communaux des compétences en fonction des lois concernées ou de l'existence d'une délégation (communes);
- > Fixe les principes d'encaissement du produit des amendes d'ordre;
- > Règle le droit transitoire, à savoir le sort des procédures pénales ordinaires introduites sous l'ancien droit, le sort des délégations de compétence octroyées aux communes en vertu de l'ancien droit et la situation des amendes d'ordres cantonales infligées en vertu de l'ancien droit mais abrogées par le nouveau droit en raison de leur redondance avec les amendes d'ordre de droit fédéral.

De manière complémentaire, le projet de LCAO modifie également une partie substantielle du droit cantonal, afin d'assurer la cohérence du système, en modifiant, respectivement abrogeant, les articles des lois spéciales qui règlent actuellement le droit relatif aux amendes d'ordre. Il s'agit des lois suivantes: la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1), la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALeI; RSF 114.22.1), la loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1), la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat; RSF 721.0.1), la loi sur la détention des chiens (LDCh; RSF 725.3), la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1), la loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI; RSF 785.1), la loi sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2), la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1), la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1), la loi sur la pêche (LPêche; RSF 923.1).

La loi sur le Service du registre du commerce (LSRC; RSF 220.3) et la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1) sont modifiées afin de supprimer la notion d'«*amende d'ordre*» dès lors qu'il s'agit, juridiquement parlant, d'amendes ordinaires (cf. ad commentaire des articles).

#### 4.1.2. Ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (OCAO)

L'OCAO dont un projet accompagne le projet de LCAO permet de préciser plusieurs points de la loi, notamment sur les questions de formation des autorités chargées d'infliger des amendes d'ordre, sur le champ de compétence exact des autorités et des communes, sur la procédure à suivre pour la requête de délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. La nouveauté la plus marquante toutefois est de concentrer, dans les annexes, la liste de toutes les amendes d'ordre de droit cantonal. Il s'agit d'une grande amélioration en termes d'accessibilité du droit. Cette centralisation permet de créer un catalogue des amendes d'ordre avec leurs montants. Elle rend également les sanctions plus prévisibles.

L'ordonnance permet aussi de supprimer toutes les amendes d'ordre de droit cantonal qui font doublon avec le droit fédéral. Avec la révision de la LAO, les amendes d'ordre de droit cantonal suivantes doivent être supprimées:

- > Article 87 de l'ordonnance concernant la chasse (Ocha; RSF 922.11)  
*AO FR 207 Utilisation et interdiction d'utiliser des chiens (art. 27 LCha/art. 43 Ocha; 100 francs);*
- > Article 12b de l'ordonnance concernant la zone de tranquillité de La Berra (RSF 922.31)  
*AO FR 401 Obligation de rester sur les itinéraires autorisés (art. 3; 100 francs);*
- > Annexe 6 du Règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2019, 2020 et 2021 (RPêche; RSF 923.12)  
*AO FR 303 Pêche en période de protection (art. 21 RPêche; 200 francs);*
- > Annexe 6 RPêche  
*AO FR 305 Tailles de capture (art. 23 RPêche; 200 francs).*

D'autres amendes d'ordre de droit cantonal doivent être modifiées pour compléter le droit fédéral.

#### 4.2. Système de répartition des compétences clarifié et simplifié

Comme le démontre le chapitre 3.1 du présent rapport, la répartition actuelle des compétences des autorités cantonales en matière d'amendes d'ordre manque de clarté en raison de l'éclatement de la matière dans le droit cantonal et des développements législatifs dans le domaine des amendes d'ordre de droit cantonal qui se sont produits de manière séquentielle. Il en va de même pour la compétence des autorités auxquelles sont dénoncées les infractions lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue ou est inapplicable. En résulte un système de compétences disparate et peu transparent, qui complique en pratique la mise en œuvre du droit,

en prévoyant des compétences différentes selon qu'il s'agisse d'amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal.

Désormais le projet de LCAO détermine explicitement les législations cantonales et fédérales pour lesquelles les autorités et les communes disposent d'une compétence *ex lege* (Police cantonale, gardes-faunes, surveillants et surveillantes des réserves naturelles, contrôleurs et contrôleuses officiels du SAAV), respectivement peuvent y prétendre en vertu d'une délégation (communes). Elle fixe également les compétences pour la procédure pénale ordinaire en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure d'amende d'ordre (art. 18 à 21 du projet).

La simplification de la répartition des compétences peut ainsi se schématiser de la manière suivante:

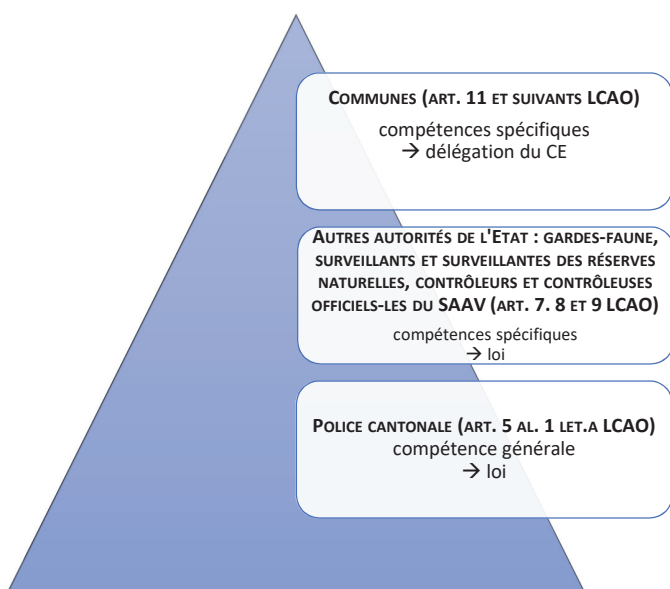


Figure 2: Compétences en matière d'amendes d'ordre

Il convient de relever que la LCAO fixe les compétences de manière générale en renvoyant aux législations topiques. Le rôle de l'OCAO est de préciser, pour chacune de ces lois, quelles sont exactement les infractions que les autorités peuvent sanctionner de l'amende d'ordre, hormis pour la Police cantonale qui dispose d'une compétence générale pour toutes les infractions de droit cantonal et fédéral sanctionnées de l'amende d'ordre.

### 4.3. Délégation de compétences aux communes précisée

La LCAO fixe les principes concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Le cadre légal permet de préciser les conditions, l'étendue et la durée des délégations.

Il convient d'emblée de préciser que le système de délégation de la LCAO n'est pas fondamentalement modifié par rapport au système actuel. Il ne fait que formaliser les conditions qui

souffraient jusqu'ici de la dissémination du cadre légal. A nouveau, la centralisation du cadre légal dans la LCAO permet une meilleure prévisibilité du droit.

S'agissant tout d'abord des principes régissant la délégation de compétences aux communes, la loi fixe les législations pour lesquelles les communes peuvent prétendre à une délégation. Ces législations ont été sélectionnées parce qu'elles répondent aux domaines de compétences des communes en matière d'ordre et de sécurité publics, excluant ainsi toute législation relevant de la compétence exclusive de la Police cantonale. Par exemple, la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup; RS 812.121), qui permet de sanctionner de l'amende d'ordre le fait de consommer illicitement et intentionnellement des stupéfiants ayant des effets de type cannabique (art. 19a ch. 1 LStup) est exclue de délégation pour les communes dès lors que dans ce domaine, la répression – qui nécessite des compétences particulières – est de la compétence exclusive de la Police cantonale.

La LCAO prévoit également que la réglementation d'exécution peut limiter les compétences à certaines infractions uniquement. Par exemple, les communes peuvent se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux contraventions à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) mais il est prévu de maintenir dans l'OCAO le principe selon lequel les communes ne peuvent requérir une délégation pour les infractions concernant le dépassement de la vitesse autorisée. Il s'agit en effet d'infractions pour lesquelles la Police cantonale dispose d'une compétence exclusive, nécessitant elles aussi des compétences particulières et pour lesquelles il convient de conserver la vision d'ensemble en matière de politique de sécurité routière.

Outre la LCR, le projet donne aux communes, à certaines conditions, la possibilité de requérir une délégation de compétence pour de nouvelles lois. Il s'agit des législations suivantes:

- > la législation fédérale sur la circulation routière;
- > la législation fédérale sur la concurrence déloyale;
- > la législation fédérale sur la protection de l'environnement;
- > la législation fédérale sur la protection contre le tabagisme passif;
- > la législation cantonale sur la gestion des déchets;
- > la législation fédérale sur la navigation intérieure;
- > la législation fédérale et cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles;
- > la législation cantonale sur la détention des chiens.

La loi prévoit en outre que lorsque des circonstances particulières l'exigent, le Conseil d'Etat peut déléguer des compétences s'écartant de ces législations afin de garantir l'ordre et la sécurité publics et la salubrité. L'exemple de la crise sanitaire relative à l'épidémie de coronavirus a montré le besoin de prévoir, dans certaines circonstances particulières, des exceptions aux règles habituelles. Ces délégations spécifiques sont limitées dans le temps.

S'agissant des conditions, le projet de loi énumère les conditions ayant trait au principe de la légalité (obligation de disposer d'un règlement communal de portée générale autorisant le Conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre), à la formation (par la Police cantonale), à la mise en œuvre (signe distinctif et formulaires officiels). Enfin, le principe selon lequel seules les communes disposant d'une police communale, peuvent se voir déléguer une compétence pour des infractions nécessitant un contact direct avec les administré-e-s est ancré dans la LCAO. Il s'agit des infractions à la LCD, à la loi fédérale sur le tabagisme passif et à la LPE, ainsi que toutes les infractions à la LCR autres que celles relatives au stationnement limité (zones bleues et parcomètres) susceptibles d'une délégation ainsi que les lois cantonales prévoyant de telles amendes d'ordre (littering notamment). Cette condition se justifie en raison des enjeux de sécurité personnelle induits par le contact direct avec l'administré-e à sanctionner. En ce sens, seul-e-s les agents et agentes des polices communales disposent d'une formation adéquate et d'une expérience suffisante dans ce domaine.

S'agissant de la durée, la LCAO conserve le principe de délégation de compétences pour une durée limitée et illimitée. L'OCAO précise la portée de cet article. Actuellement, la compétence n'est déléguée de manière illimitée dans le temps que pour les amendes d'ordre concernant le stationnement à durée limitée (zones bleues et parcomètres). Pour toutes les autres infractions, la délégation n'est octroyée que pour 5 ans, afin que le Conseil d'Etat puisse réexaminer périodiquement que les conditions sont toujours remplies. Ce système est maintenu dans le projet de loi et d'ordonnance.

Le projet prévoit enfin des règles relatives au renouvellement et au retrait des délégations aux communes ainsi que des règles instaurant une surveillance du personnel préposé à la perception des amendes d'ordre, par la Police cantonale.

## 5. Commentaire des articles

### 5.1. Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

#### 1. Dispositions générales

##### Art. 1 Objet

Cet article règle l'objet de la loi, en trois axes:

- > Fixer les principes généraux concernant les amendes d'ordre de droit cantonal et déterminer les domaines dans lesquels de telles amendes peuvent être infligées;
- > Définit les compétences des autorités compétentes dans le canton de Fribourg;
- > Règle l'attribution du produit des amendes.

Cet article n'appelle pas de commentaire supplémentaire.

##### Art. 2 Champ d'application

Cet article règle le champ d'application de la loi à raison des personnes. Ainsi, les contraventions au droit commises par des personnes de moins de 15 ans ne peuvent être sanctionnées par l'amende d'ordre mais doivent être dénoncées en la voie ordinaire, à savoir auprès de la justice des mineur-e-s.

Ce régime d'inapplicabilité aux mineur-e-s est identique au droit fédéral qui exclut de son champ d'application les mineur-e-s de moins de 15 ans (art. 4 LAO).

### 2. Amendes d'ordre de droit cantonal

##### Art. 3 Principes

Actuellement dans la législation cantonale, les cas dans lesquels les infractions sont sanctionnées par des amendes d'ordre sont prévus dans plusieurs actes cantonaux (cf. chapitre 3.2). Dans un objectif de simplification et d'uniformisation, il est prévu désormais que le Conseil d'Etat fixe ces cas d'application et détermine le montant forfaitaire des amendes d'ordre. La liste complète des amendes d'ordre de droit cantonal figurera dans la réglementation d'exécution de la présente loi. Il s'agira ainsi de répertorier les lois et infractions concernées ainsi que les montants forfaitaires des amendes d'ordre sanctionnant lesdites infractions.

Cet article suit les principes du droit fédéral en matière d'amende d'ordre fixés dans la LAO, afin d'assurer la conformité au droit supérieur.

L'alinéa 1 de cet article définit la législation cantonale dont les infractions peuvent être sanctionnées par des amendes d'ordre (al.1). Il s'agit principalement des domaines thématiques relevant de la DIAF (protection de la nature et du paysage, détention des chiens, forêts, chasse et protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et pêche) et, pour la législation sur la gestion des déchets, de la DAEC (gestion des déchets).

L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel la réglementation d'exécution, soit l'OCAO, fixe la liste des amendes d'ordre de droit cantonal et détermine le montant pour chacune d'elle. Ce montant ne peut excéder le montant fixé par la législation fédérale, à savoir 300 francs (article 1 al. 4 LAO).

Dans la mesure où l'amende d'ordre est une amende infligée dans une procédure simplifiée, il n'est pas tenu compte des antécédents et de la situation personnelle de la personne prévenue (al. 3). Il s'agit également du même régime que le droit fédéral (article 1 al. 5 LAO).

##### Art. 4 Procédure de l'amende d'ordre

Cet article formalise l'analogie de la procédure cantonale de l'amende d'ordre avec la procédure fédérale, en renvoyant à la législation fédérale sur les amendes d'ordre, soit la LAO. Ainsi

la procédure cantonale est régie par la LAO, qu'il s'agisse de la procédure en tant que telle ou qu'il s'agisse des conditions d'application de la procédure et des modalités. Pour l'essentiel, il convient de mentionner que faute de paiement de l'amende d'ordre dans le délai de 30 jours, une procédure pénale ordinaire est engagée (cf. remarques ad art. 18 à 21). En outre, les amendes d'ordre ne peuvent être infligées qu'au moyen de formulaires officiels, dont les exigences sont fixées par la législation fédérale sur les amendes d'ordre. Le degré d'identification de la personne ayant amendé suit également les principes du droit fédéral quant aux exigences posées par la LAO, notamment celles relatives aux indications figurant sur la quittance, respectivement le formulaire prévoyant un délai de réflexion au sens de l'art. 9 al. 1 let. g et de l'art. 9 al. 2 let. k LAO. La conformité au droit supérieure est ainsi assurée.

L'alinéa 2 renvoie également aux règles de la LAO pour ce qui concerne le concours d'infractions. Il s'agit dans le cas particulier de l'article 5 LAO.

Enfin l'alinéa 3 précise que ces contraventions sanctionnées par la forme simplifiée de l'amende d'ordre peuvent également être infligées dans le cadre de la procédure pénale ordinaire.

### 3. Compétences pour infliger les amendes d'ordre

#### 3.1. En général

Cette section énonce le cadre général relatif aux autorités et aux organes compétents en matière d'amendes d'ordre, y compris les exigences en matière d'identification.

#### Art. 5 Autorités compétentes

La lettre a de l'alinéa 1 de cet article prévoit que la compétence générale d'infliger les amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal est attribuée à la Police cantonale. Ce premier principe institue désormais cette compétence générale pour les amendes d'ordre de droit cantonal, puisqu'actuellement, dans ce domaine, la Police cantonale ne dispose que d'une compétence partielle (cf. chapitre 3.2), ce qui, en pratique, complique inutilement le cadre des compétences.

Le nouveau cadre de compétence généralise également la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux agents et agentes de la Police cantonale en général et non plus seulement aux agents et agentes de la gendarmerie, comme le prévoit actuellement l'article 23 LALCR. Il s'agit en effet, pour tous les nouveaux domaines sanctionnés de l'amende d'ordre, de s'assurer que tous les agents et agentes de la Police cantonale puissent sanctionner les infractions, y compris les inspecteurs et inspectrices de la police de sûreté. Cet ajout est relevant dans le contexte de la LStup notamment.

La lettre b réserve les compétences spécifiques des gardes-faunes, des surveillants et surveillantes des réserves natu-

relles, des contrôleurs et contrôleuses officiels-les du service des affaires vétérinaires (SAAV) (art. 7, 8 et 9).

La lettre c réserve enfin la compétence des communes (art. 11 et suivants), en vertu d'une délégation du Conseil d'Etat. Pour ces dernières, le texte de loi fixe le principe selon lequel les communes ne peuvent infliger des amendes d'ordre qu'en vertu d'une délégation expresse du Conseil d'Etat.

#### Art. 6 Obligations communes

L'alinéa 1 précise les exigences, alternatives, permettant d'identifier les personnes infligeant des amendes d'ordre, il s'agit, en cascade, de l'uniforme de service (ex. Police cantonale, polices communales), d'un signe distinctif (ex. employé-e-s communaux, employé-e-s de l'Etat) ou d'une carte de légitimation (ex. employé-e-s communaux, employé-e-s de l'Etat).

Jusqu'à la révision de la LAO, l'ancien article 4 al. 2 LAO exigeait que les représentants de l'organe de police ne perçoivent des amendes sur la route qu'en uniforme de service. Cette exigence n'a pas été reprise dans la révision de la LAO qui prévoit, à son article 2 al. 3, que le représentant de l'organe compétent – désigné par le canton – doit justifier de sa qualité envers le prévenu.

Enfin, l'alinéa 2 prévoit le principe selon lequel toute personne infligeant des amendes d'ordre doit disposer d'une formation reconnue, formation qui est dispensée par la Police cantonale. La réglementation d'exécution précise le détail de la formation.

#### 3.2. Compétences spécifiques

Cette section liste les organes de l'Etat qui sont compétents, directement en vertu de la LCAO et en sus de la Police cantonale, pour infliger des amendes d'ordre, en précisant chaque fois quelles sont les législations pertinentes pour chaque autorité mentionnée. L'exigence de base légale et le principe de «*nulla poena sine lege*» sont ainsi respectés; cela impose de fait une limitation des compétences de ces organes qui ne peuvent sanctionner par l'amende d'ordre des contraventions à d'autres lois que celles mentionnées dans la LCAO.

#### Art. 7 Gardes-faune

Cet article règle les compétences des gardes-faunes en précisant la liste des lois pour lesquelles ces derniers sont autorisés à infliger des amendes d'ordre.

#### Art. 8 Surveillants et surveillantes des réserves naturelles

Cet article règle les compétences des surveillants et des surveillantes des réserves naturelles. La liste des lois pour lesquelles les organes précités sont autorisés à infliger des amendes d'ordre est aussi précisée.

**Art. 9** Contrôleurs et contrôleuses officiels-les du Service des affaires vétérinaires

Cet article règle les compétences des contrôleurs et des contrôleuses officiels-les du Service des affaires vétérinaires (SAAV). Il précise également la liste des lois pour lesquelles les organes précités sont autorisés à infliger des amendes d'ordre.

**Art. 10** Limites

L'article 10 prévoit que l'OCAO peut restreindre la compétence des organes mentionnés aux articles 7, 8 et 9 d'infliger des amendes d'ordre à certaines infractions de ces lois seulement.

### 3.3. *Délégation aux communes*

**Art. 11** Principes

L'alinéa 1 liste les lois pour lesquelles, moyennant une délégation du Conseil d'Etat, les communes peuvent infliger des amendes d'ordre.

L'alinéa 2 permet au Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction en charge de la sécurité, de s'écarter des législations mentionnées à l'alinéa 1 de cet article en déléguant, lorsque des circonstances particulières l'exigent, des compétences supplémentaires pour une durée déterminée. Les communes peuvent aussi adresser une requête en ce sens à la Direction en charge de la sécurité. Ces délégations spécifiques sont limitées dans le temps.

L'alinéa 3 prévoit quant à lui que le Conseil d'Etat définit lors de chaque délégation la liste des amendes d'ordre qu'il délègue à la commune.

**Art. 12** Conditions

L'article 12 liste les conditions qu'une commune doit remplir afin que la délégation de compétences lui soit accordée.

- > La lettre a formalise l'exigence d'une base légale de rang communal, autorisant le Conseil communal à percevoir des amendes d'ordre mais aussi réglant explicitement les organes compétents au sein de la commune pour infliger les amendes d'ordre.
- > La lettre b règle l'exigence d'une formation reconnue des organes communaux compétents pour infliger des amendes d'ordre au sens de l'article 6 al. 2 LCAO.
- > La lettre c règle l'exigence pour la commune de prouver que l'identification des organes communaux est conforme au droit, en vertu de l'article 6 al. 2 LCAO.
- > La lettre d règle enfin l'exigence pour la commune de disposer de formulaires («bulletin d'amendes d'ordre») conformes aux exigences de la LAO.

Toutes ces conditions font l'objet d'un examen et d'un préavis, dans la phase de requête de la délégation de compétence au Conseil d'Etat. Cet examen préalable de la requête de délégation est effectuée par la Direction en charge de la sécurité, sur préavis de la Police cantonale.

L'alinéa 2 fixe la condition selon laquelle seule une commune disposant d'une police communale peut se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour des infractions nécessitant un contact direct avec les administré-e-s (ex. littering, sanctions à l'encontre des cyclistes et des piétons, etc.). Ce principe est important au regard des spécificités et exigences que requièrent ce type d'amendes d'ordre. En effet, lorsque le contact est direct avec les administré-e-s une formation relative à la sécurité personnelle, des connaissances en matière de psychologie et de tactique policière sont indispensables. Le Conseil d'Etat peut également prévoir dans l'OCAO l'exigence d'une police communale pour d'autres infractions que celles nécessitant le contact direct avec les administré-e-s. La variante proposée permettant aux communes sans police communale de déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre nécessitant un contact direct avec les administrés à une entreprise de sécurité privée n'a pas été retenue à l'issue de la consultation. Le prononcé d'une amende d'ordre nécessitant un contact direct avec les administrés procède en effet d'un acte de police requérant des compétences que seule la formation reconnue d'assistant de sécurité publique suivie par les policiers communaux garantit.

**Art. 13** Durée

Par cet article, la loi règle le principe des délégations à durée limitée et illimitée (al.1), en particulier le principe selon lequel les amendes d'ordre qui nécessitent un contact direct avec des administré-e-s, outre le fait qu'elles ne sont déléguées qu'aux polices communales (cf. ad commentaire art. 12 al. 2) ne peuvent être déléguées que pour 5 ans (al. 2). La durée limitée de certaines délégations s'explique en raison du fait qu'un réexamen des conditions doit être effectué par l'autorité déléguant la tâche publique. L'OCAO définit si la délégation octroyée est illimitée ou si elle est limitée à une durée de 5 ans en fonction de la nature des amendes d'ordre. Les changements d'agents doivent en outre être annoncés compte tenu de l'obligation de formation.

**Art. 14** Renouvellement et retrait de la délégation

Cet article règle les modalités du renouvellement des délégations de compétence accordées aux communes (al. 1). L'alinéa 2 prévoit que le Conseil d'Etat puisse retirer la délégation de compétence lorsqu'une commune ne respecte pas le cadre légal relatif aux amendes d'ordre. A l'échéance de la délégation de compétence à durée déterminée, il appartient à la commune d'en solliciter le renouvellement à défaut de ne plus pouvoir prononcer d'amende d'ordre au-delà de la durée de 5 ans.

#### **Art. 15** Intervention

L'article 15 dispose de l'étendue de l'intervention de la commune au bénéfice d'une délégation de compétence. Il fixe le principe de la compétence (al. 1), le principe de territorialité (al. 2) et les limites de l'intervention (al. 3) au niveau communal.

#### **Art. 16** Surveillance

Cet article formalise la surveillance que la Police cantonale exerce sur les communes dans le domaine des amendes d'ordre. Cette surveillance existe déjà actuellement dans le cadre de la directive de la Direction de la sécurité et de la justice du 22 octobre 2012 concernant le cadre de collaboration entre la Police cantonale et les polices communales.

Il convient d'étendre cette surveillance plus généralement à tout le personnel préposé à la perception des amendes d'ordre. Il est en effet primordial qu'une unité de pratique s'opère dans ce domaine pour éviter par exemple des inégalités de traitement ou des pratiques non conformes au cadre légal.

#### **Art. 17** Limites

Cet article prévoit que l'OCAO puisse restreindre la compétence de ces organes d'infliger des amendes d'ordre à certaines infractions de ces lois seulement. Dans le cas des communes, exception faite des infractions nécessitant des compétences spécifiques, le cadre de compétences est maintenu.

### **4. Compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre**

#### **Art. 18** Procédure pénale ordinaire

L'alinéa 1 de cette disposition rappelle le principe déjà fixé par la loi fédérale sur les amendes d'ordre. En cas d'échec de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre au sens des art. 6 al. 4, 4 al. 3 let. c et 13 LAO (faute de paiement dans le délai ou parce que le contrevenant ou la contrevenante s'oppose à cette procédure, cf. ci-dessus, chapitre 3.3), une procédure pénale ordinaire est engagée. Ce principe vaut tant pour les contraventions de droit fédéral que pour les contraventions de droit cantonal auxquelles la procédure simplifiée s'applique.

La procédure pénale ordinaire est engagée soit par le Ministère public, soit par le Préfet ou le Conseil communal (cf. commentaires ad art. 19 à 21) conformément à leurs compétences en la matière.

Cette procédure est ainsi poursuivie conformément à la loi sur la justice et les dispositions pénales applicables devant les autorités susmentionnées.

De manière générale et comme rappelé au chapitre 2.1 (schéma de la procédure d'AO), la procédure pénale ordinaire en cette matière se traduit par le prononcé d'une ordonnance pénale par l'autorité pénale compétente, laquelle peut ensuite

faire l'objet d'une opposition. Dans ce dernier cas, le dossier est transmis au Juge de police.

L'alinéa 2 précise que les ordonnances pénales portant sur des contraventions de droit cantonal doivent être transmises au Service dont relève le domaine. Par exemple, s'il s'agit d'une contravention dans le domaine de la LCha, la décision sera transmise au Service des forêts et de la nature (SFN). L'obligation de transmission incombe également aux communes et aux personnes compétentes en application de la loi.

#### **Art. 19** Compétence du Ministère public

L'alinéa 1 de cet article définit la compétence du Ministère public de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue, en dressant la liste des législations topiques concernées.

L'alinéa 2 fixe la compétence du Ministère public de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre est inapplicable en vertu de l'article 4 al. 3, let. a, b et d LAO ou lorsque l'auteur-e de l'infraction est inconnu-e. Cette inapplicabilité est valable tant pour les amendes d'ordre de droit fédéral que de droit cantonal, dès lors que les conditions de la procédure d'amende d'ordre cantonale sont fixées par le droit fédéral (cf. renvoi de l'article 4 al. 1 LCAO).

L'alinéa 3 fixe enfin la compétence du Ministère public lorsque plusieurs amendes d'ordre infligées relèvent de législations différentes et que plusieurs autorités sont compétentes pour la procédure pénale ordinaire. Par exemple, dans l'hypothèse où les gardes-faunes infligent une amende d'ordre en vertu de la LNI et de la LCha, alors les compétences pour la procédure ordinaire sont différentes (Ministère public pour la LNI et Préfets pour la LCha). Dans un tel cas de figure, toutes les amendes d'ordre sont alors dénoncées au Ministère public, afin d'éviter deux procédures parallèles portant sur un état de fait similaire et afin d'éviter que la personne contrevenante ne supporte deux fois les frais de procédure.

#### **Art. 20** Compétence du Préfet

L'alinéa 1 de cet article définit la compétence du Préfet de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue, en dressant la liste des législations topiques concernées.

Il s'agit de domaines pour lesquels les Préfectures connaissent actuellement des compétences. Le système est ainsi maintenu.

#### **Art. 21** Compétence du conseil communal et procédure

L'alinéa 1 de cet article définit la compétence du Conseil communal de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue. Il s'agit de toutes les législations pour lesquelles la commune dispose d'une délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Il s'agit des législations mentionnées à l'article 11 de la loi.

L'alinéa 2 règle la procédure applicable en cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre concernant les infractions pouvant être sanctionnées par la commune disposant d'une délégation du Conseil d'Etat au sens des articles 11 et suivants de la loi.

#### **Art. 22** Produit de l'amende d'ordre

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il s'agit de la confirmation du régime actuel en matière de délégation aux communes, prévu par l'actuel article 26 de la LALCR.

### **6. Dispositions transitoires**

#### **Art. 23** Compétences

L'alinéa 1 règle le sort des procédures lorsque l'autorité pénale est déjà saisie d'une procédure pénale ordinaire mais ne dispose plus de la compétence de la traiter selon le nouveau droit. Il s'agit par exemple de procédures pénales introduites auprès du Préfet mais qui échoient désormais au Ministère public avec l'entrée en vigueur de la LCAO, à savoir en cas de concours de contraventions relevant de la compétence de plusieurs autorités (cf. ad commentaire de l'article 19 al. 3).

#### **Art. 24** Délégations octroyées aux communes

Cet article règle le sort des délégations de compétences aux communes décidées par le Conseil d'Etat selon l'ancien droit. De plus, dès lors que les conditions de la délégation de compétences aux communes ont fait l'objet de modifications (cf. ad commentaire de l'article 8 et chapitre 4.3), il s'agit de régler le sort de ces délégations de compétence à l'entrée en vigueur du nouveau droit, pour des compétences qui ne seraient plus déléguables en vertu du nouveau droit.

Selon l'alinéa 1 les communes bénéficiant d'une délégation de compétence octroyée sous l'ancien droit doivent requérir une nouvelle délégation de compétence dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Une information individuelle rappelant cette obligation leur sera adressée dès l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit en effet d'assurer une uniformité des délégations de compétence des communes dans le canton à court terme et éviter que plusieurs régimes de délégation aux communes subsistent trop longtemps après l'entrée en vigueur de la loi.

L'alinéa 2 précise que les communes continuent de pouvoir infliger les amendes d'ordre déléguées par le Conseil d'Etat dans l'attente du renouvellement.

## **5.2. Modification et abrogation du droit cantonal**

### **5.2.1. Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALÉI; RSF 114.22.1)**

#### **Art. 8 al. 1 (modifié)**

L'article 8, qui traite de la procédure en lien avec les infractions pénales, est modifié pour y ajouter une réserve explicite de la procédure relative aux amendes d'ordre en sus de la poursuite des infractions conformément à la loi sur la justice (LJ; RSF 130) qui ne traite pas de la procédure d'amendes d'ordre. En effet, la LAO prévoit des contraventions en matière de droit des étrangers qui peuvent être désormais sanctionnées de l'amende d'ordre (AO 1001: *Ne pas collaborer à l'obtention de documents de voyage, selon l'art. 120 al. 1 let. e, LEI*; AO 2001: *Violer l'obligation d'informer en refusant de donner un renseignement, selon l'art. 116 let. a LAsi*).

### **5.2.2. Loi sur les communes (LCo; RSF 140.1)**

Un nouvel article général 85a est introduit pour les sanctions communales afin de conférer aux communes la compétence de percevoir des amendes d'ordre conformément à la LCAO et réserver les autres sanctions pénales régies par les articles y relatifs de la LCo et de la législation spéciale.

Un nouvel alinéa 1a est ajouté à l'article 86 afin de formaliser la compétence du Conseil communal de prononcer des ordonnances pénales lorsque la procédure simplifiée de l'amende d'ordre pour des amendes d'ordre pouvant être infligées par la commune échoue. Bien qu'en pratique les Conseils communaux prononcent actuellement des ordonnances pénales pour les amendes d'ordre déléguées par le Conseil d'Etat, cet aspect n'est pas explicitement réglé par la LCo. Il s'agit de rétablir cette lacune, en conformité avec le principe de la légalité.

### **5.2.3. Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC; RSF 220.3)**

#### **Art. 4 al. 2 (modifié)**

Cette modification est purement formelle. Le terme d'«*amende d'ordre*» est utilisé dans cette disposition sans que la procédure simplifiée de l'amende d'ordre ne soit en réalité visée. Il convient ainsi d'apporter cette correction pour ne pas maintenir une confusion dans le droit cantonal.

### **5.2.4. Loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1)**

#### **Art. 9 al. 2 (modifié)**

Cet alinéa est modifié pour opérer une réserve de la législation cantonale et fédérale portant sur les amendes d'ordre.



**Art. 10 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié)**

L'alinéa 1 de cet article est premièrement modifié pour permettre l'application du travail d'intérêt général en vertu de l'article 79a du Code pénal suisse (CP; RS 311.0) pour les contraventions au droit cantonal. Le renvoi à l'article 79a CP fait actuellement défaut dans la LACP en raison du fait que la réforme des sanctions au plan fédéral s'est opérée après l'entrée en vigueur de la LACP et que cette dernière n'a pas été modifiée en conséquence. Deuxièmement, une réserve de la législation cantonale et fédérale portant sur les amendes d'ordre est opérée à l'alinéa 1.

L'alinéa 3 est modifié pour supprimer le renvoi à l'article 102a CP, qui a été abrogé.

**5.2.5. Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1)**

**Art. 147 al. 1 (modifié)**

Cette modification est purement formelle. Le terme d'«*amende d'ordre*» est utilisé dans cette disposition sans que la procédure simplifiée de l'amende d'ordre ne soit en réalité visée. Il convient ainsi d'apporter cette correction pour ne pas maintenir une confusion dans le droit cantonal.

**5.2.6. Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat; RSF 721.0.1)**

**Art. 57 al. 4 (nouveau)**

Le nouvel alinéa 4 réserve les contraventions que la législation cantonale sanctionne par l'amende d'ordre.

**Art. 58 al. 1 (modifié)**

Le renvoi aux articles 54a ss LCha est supprimé de l'alinéa 1 afin d'opérer un renvoi général à la législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre. La législation cantonale règle désormais directement la possibilité du Conseil d'Etat de prévoir des amendes d'ordre pour des contraventions à la législation cantonale, dont la LCha.

**5.2.7. Loi sur la détention des chiens (LDCh; RSF 725.3)**

**Art. 44 al. 2 (modifié)**

L'alinéa 2 est modifié pour prévoir une réserve des infractions de droit cantonal sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

**Art. 44a à 44d (abrogés)**

Dès lors que la procédure relative aux amendes d'ordre cantonales est désormais régie par la LCAO, il convient d'abroger ces articles qui font doublon avec la LCAO.

**Art. 44e al. 1 (modifié), al. 2 (abrogé)**

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

L'alinéa 2 est abrogé puisque son contenu matériel, adapté, est repris à l'article 44 al. 2 (cf. *supra* ad commentaire de l'article 44 al. 2).

**5.2.8. Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1)**

**Art. 1 al. 1 (modifié)**

L'application de la législation fédérale sur les amendes d'ordre faisant désormais l'objet de la LCAO, la référence à la LAO dans cette disposition n'a plus lieu d'être.

**Art. 17 al. 1 (modifié)**

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

**Section 6 – Art. 23 à 26 (abrogés)**

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

**5.2.9. Loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI; RSF 785.1)**

**Art. 15 al. 1 (modifié)**

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

**5.2.10. Loi sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2)**

**Art. 12 al. 3 (nouveau)**

Bien que l'énoncé de fait légal relatif au littering soit compris dans l'alinéa 2 de l'article 12, il convient de régler explicitement le comportement incriminé dans la LCo, en conformité avec le principe de la légalité.

**Art. 36 al. 1 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 3b (nouveau), al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)**

L'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer

une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LGD<sup>1</sup>.

L'alinéa 3a est ajouté pour y mettre le contenu de l'alinéa 2 de l'article 36a, lequel est abrogé.

Un nouvel alinéa 3b est ajouté pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

L'alinéa 4 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo et supprimer les références aux articles 36a à 36g qui sont abrogés.

La réserve de l'article 36a al. 1 (dernière phrase) qui faisait référence à la législation spéciale en matière d'abandon de déchets est reprise à l'alinéa 5 dès lors que l'article 36a est abrogé.

#### **Art. 36a à 36g (abrogés)**

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

### **5.2.11. Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1)**

#### **Art. 77 al. 1 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 4 (modifié), al. 6 (abrogé)**

Les références aux articles 27 al. 2 (Non-respect des limitations d'accès dans certaines zones forestières) et 28 al. 1 (Entrave au libre-accès à pied aux forêts par les propriétaires fonciers) sont supprimées dans la mesure où le droit fédéral prévoit des contraventions similaires. Il est relevé qu'il ne s'agit pas d'amendes d'ordre mais d'amendes ordinaires. Il est proposé de nettoyer le droit cantonal sur ce point également.

En outre, l'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LFCN.

#### **> Entrave au libre-accès à pied aux forêts par les propriétaires fonciers**

S'agissant de l'article 27 al. 2 LFCN, l'article 77 al. 1 let. a LFCN sanctionne sa violation par une amende cantonale de 20 000 francs à 50 000 francs au plus. L'article 77 al. 2 LFCN prévoit que si les faits reprochés tombent sous le coup des dispositions pénales de la loi fédérale, celles-ci sont seules

applicables. Or, l'article 43 al. 1 let. b LFo sanctionne d'une amende (fédérale) la personne qui intentionnellement et sans autorisation limite l'accès à une forêt (art. 14 al. 1 LFo). Dans ce cas, les dispositions fédérales et cantonales sont concurrentes. Il y a ainsi lieu de supprimer la mention «art. 27 al. 2 LFCN» de la liste des contraventions cantonales mentionnées à l'article 77 al. 1 let. a LFCN, ce quand bien même il ne s'agit pas d'une amende d'ordre cantonale.

#### **> Non-respect des limitations d'accès dans certaines zones forestières**

S'agissant de l'article 28 al. 1 LFCN, la nouvelle amende d'ordre fédérale 11001 sanctionne de 100 francs le fait de ne pas respecter les limitations d'accès dans certaines zones forestières (art. 14 al. 2 let. a et 43 al. 1 let. c LFo). L'article 14 al. 2 let. a LFo se réfère à des motifs liés à la conservation des forêts ou à un autre intérêt public telle la protection des plantes ou des animaux sauvages, afin d'obliger les cantons à limiter l'accès à certaines zones forestières. En droit cantonal, il ressort des articles 28 al. 1 LFCN, 77 al. 1 LFCN et 27 RFCN que la pose de clôtures en forêt destinées à la protection de jeunes peuplements est admise et que le Service des forêts et de la nature (SFN) peut autoriser la pose de clôtures pour des essais scientifiques. L'article 77 al. 1 LFCN sanctionne la violation de cet état de fait comme une contravention cantonale. L'article 77 al. 2 LFCN prévoit toutefois que si les faits reprochés tombent sous le coup des dispositions pénales de la loi fédérale, celles-ci sont seules applicables. Dès lors, il y a lieu de supprimer la mention «art. 28 al. 1 LFCN» de la liste des contraventions cantonales mentionnées à l'article 77 al. 1 let. a LFCN, ce quand bien même il ne s'agit pas d'une amende d'ordre cantonale.

Un nouvel alinéa 3a est introduit pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO. Le contenu est repris de l'actuel alinéa 6 et modifié. Il est placé plus haut dans la disposition pour une meilleure systématicité. L'alinéa 6 est ainsi abrogé.

L'alinéa 4 est modifié pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les contraventions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

#### **Art. 77a à 77d (abrogés)**

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

<sup>1</sup> A noter qu'en ce sens, l'article 44 al. 1 LDch n'est pas modifié, puisqu'il prévoit justement une exception à la punissabilité de la négligence.

## 5.2.12. Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1)

**Art. 54 al. 1 (modifié), al. 2a (nouveau), al. 3 (modifié), al. 4 (abrogé)**

L'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LCha.

Un nouvel alinéa 2a est introduit pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO. Le contenu est repris de l'actuel alinéa 4 et modifié. Il est placé plus haut dans la disposition pour une meilleure systématicité. L'alinéa 4 est ainsi abrogé.

L'alinéa 3 est modifié pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les infractions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

**Art. 54a à 54d (abrogés)**

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

**Art. 55 al. 1 (modifié)**

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo et supprimer les références aux articles 54a à 54d qui sont abrogés.

## 5.2.13. Loi sur la pêche (LPêche; RSF 923.1)

**Art. 45 al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau)**

L'alinéa 2 est modifié pour y prévoir une réserve pour les infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

Le nouvel alinéa 3 est ajouté pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les infractions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

**Art. 45a à 45e (abrogés)**

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

**Art. 49 al. 1 (modifié)**

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo.

## 6. Conséquences du projet

### 6.1. Conséquences financières et en personnel

Il est difficile d'anticiper les conséquences financières d'un tel projet, dès lors qu'il implique des modifications et des extensions de compétences d'infliger des amendes d'ordre pour les services de l'Etat et des communes. L'augmentation ou la diminution de recettes, seules conséquences prévisibles, ne sont pas quantifiables à ce stade.

Le projet ne nécessite aucune charge de personnel supplémentaire pour l'Etat.

### 6.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet ne change pas à proprement parler la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il s'agit seulement de possibilités nouvelles, pour les communes, de se voir déléguer des compétences supplémentaires en matière d'amendes d'ordre à certaines conditions définies par les textes légaux. La nouvelle réglementation n'est en aucun point obligatoire et laissée à la libre appréciation des communes, du point de vue de l'opportunité de requérir une nouvelle délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre.

### 6.3. Conformité au droit supérieur

Le projet est conforme au droit supérieur, puisque la nouvelle loi fédérale LAO prévoit précisément que les cantons désignent les organes compétents pour percevoir les amendes d'ordre (art. 2 al. 1 LAO).



## Botschaft 2021-DSJ-126

24. August 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)

<b>1. Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>17</b>
1.1. Revision des Ordnungsbussengesetzes des Bundes	17
1.2. Neuausrichtung des ursprünglichen Entwurfs zur Umsetzung des Bundesrechts	17
1.3. Ergebnisse der Vernehmlassung	18
<hr/>	
<b>2. Terminologie</b>	<b>18</b>
2.1. Ordnungsbussenverfahren (formelles Recht)	18
2.2. Ordnungsbusse (materielles Recht)	19
<hr/>	
<b>3. Aktuelle Situation</b>	<b>19</b>
3.1. Bundesrechtliche Ordnungsbussen	19
3.2. Kantonsrechtliche Ordnungsbussen	19
3.3. Zuständige Behörden im ordentlichen Strafverfahren	20
<hr/>	
<b>4. Der Entwurf in groben Zügen</b>	<b>20</b>
4.1. Vereinheitlichung und Zusammenführung der Materie: Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage	20
4.1.1. Kantonales Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)	20
4.1.2. Verordnung über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBV)	21
4.2. Klärung und Vereinfachung der Aufgabenverteilung	22
4.3. Genauere Kompetenzdelegation an Gemeinden	22
<hr/>	
<b>5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>23</b>
5.1. Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)	23
5.2. Änderung und Aufhebung kantonalen Rechts	28
5.2.1. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG; SGF 114.22.1)	28
5.2.2. Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1)	28
5.2.3. Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG; SGF 220.3)	28
5.2.4. Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1)	28
5.2.5. Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1)	28
5.2.6. Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG; SGF 721.0.1)	28
5.2.7. Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3)	29
5.2.8. Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1)	29
5.2.9. Ausführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Binnenschifffahrt (AGBSG; SGF 785.1)	29
5.2.10. Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2)	29
5.2.11. Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1)	29
5.2.12. Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG; SGF 922.1)	30
5.2.13. Gesetz über die Fischerei (FischG; SGF 923.1)	31

<b>6. Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>31</b>
6.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	31
6.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung Staat–Gemeinden	31
6.3. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	31

## 1. Ausgangslage und Notwendigkeit des Entwurfs

### 1.1. Revision des Ordnungsbussengesetzes des Bundes

Am 18. März 2016 haben die Eidgenössischen Räte das neue Ordnungsbussengesetz des Bundes (OBG; SR 314.1) verabschiedet. Das neue OBG und die dazugehörige Verordnung (OBV; SR 314.11) sind am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Das neue OBG dehnt das Anwendungsgebiet des vereinfachten Verfahrens für Ordnungsbussen auf weitere geringfügige Widerhandlungen aus. Bisher konnten nur Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und gewisse Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 3. Oktober 1951 (BetmG; SR 812.121) mit einer Ordnungsbusse geahndet werden. Nun können auch Übertretungen nach anderen Gesetzen mit einer Ordnungsbusse im vereinfachten Verfahren bestraft werden.

Mit dem neuen OBG können die zuständigen Behörden seit 1. Januar 2020 Widerhandlungen gegen folgende Bundesgesetze mit Ordnungsbussen ahnden:

- > Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG);
- > Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG);
- > Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (UWG);
- > Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG);
- > Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG);
- > Bundesgesetz über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 (AlkG);
- > Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG);
- > Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen vom 19. März 2010 (NSAG);
- > Bundesgesetz über die Binnenschiffahrt vom 3. Oktober 1975 (BSG);
- > Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (BetmG);
- > Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG);
- > Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (LMG);
- > Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008;
- > Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG);
- > Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (JSG);

- > Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF);
- > Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001.

Eine ausführliche Liste der strafbaren Handlungen ist in der OBV enthalten. Mit einer Ordnungsbusse geahndet wird beispielsweise das Benutzen einer öffentlichen Wertstoffsammlung ausserhalb der vorgeschriebenen Betriebszeiten, das Rauchen in geschlossenen, öffentlich zugänglichen Räumen, die Ausübung des Reisengewerbes ohne Bewilligung oder auch der unbefugte vorsätzliche Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis.

### 1.2. Neuausrichtung des ursprünglichen Entwurfs zur Umsetzung des Bundesrechts

Von 18. Februar 2020 bis 7. Juni 2020 gab der Staatsrat einen Vorentwurf von Ausführungsgesetz und -verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ordnungsbussen in Vernehmlassung, mit dem das kantonale Recht mit einem Gesetz gezielt geändert werden sollte.

In der Vernehmlassung stellte sich jedoch heraus, dass diese minimalinvasive Anpassung des bestehenden Rechts keine ideale Lösung war. Stattdessen schien es günstiger, ein kantonales Ordnungsbussengesetz einzuführen, in dem die Ausführungsbestimmungen zum neuen OBG und die Bestimmungen zu den kantonsrechtlichen Ordnungsbussen sowohl in formeller (vereinfachtes Verfahren für Ordnungsbussen) wie auch in materieller Hinsicht (geringfügige Übertretungen nach kantonalem Recht, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden können) zusammengeführt würden.

Der Staatsrat entschied sich deshalb für ein einheitliches kantonales Gesetz. Dies hat zur Folge, dass die verschiedenen Bestimmungen zu den Ordnungsbussen nicht mehr in der Spezialgesetzgebung geregelt, sondern neu in einem einzigen Gesetz zu finden sind. Eine solche Zusammenführung erlaubt einerseits eine Vereinheitlichung der Materie und andererseits eine Vereinfachung der Rechtsanwendung und eine definitive Festlegung der Zuständigkeitsbereiche der Umsetzungsbehörden. Mit einem eigenständigen Gesetz können schliesslich auch die Transparenz und Vorhersehbarkeit des Rechts am besten gewährleistet werden.

Nichtsdestotrotz hat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Ausführungsgesetzes und der Ausführungsverordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ordnungsbussen zu wesentlichen Verbesserungen des Entwurfs und zu Vor-

schlägen geführt, die bereits in den neuen Gesetzesentwurf aufgenommen wurden. Die Eckpunkte des ersten Entwurfs wurden hingegen beibehalten. Dies gilt insbesondere für die Zuständigkeit der Gemeinden für Ordnungsbussen und für die Unterscheidung zwischen Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, und solchen, bei denen dies nicht notwendig ist.

Die Dokumente für die Vernehmlassung wurden von der SJD in enger Zusammenarbeit mit GeGA, WNA und Kantonspolizei erarbeitet.

### 1.3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Die externe Vernehmlassung zum Entwurf des kantonalen Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (nachfolgend: KOBG) und der dazugehörigen kantonalen Ordnungsbussenverordnung (nachfolgend: KOBV) dauerte von 1. April 2021 bis 31. Mai 2021. 39 der angehörten Stellen haben sich zum Vorentwurf des Gesetzes und der Verordnung geäußert.

Insgesamt wurde der Revisionsentwurf sehr gut aufgenommen. Die Zentralisierung der Gesetzgebung zum Ordnungsbussenverfahren und zu den Widerhandlungen, die mit bundesrechtlichen oder kantonsrechtlichen Ordnungsbussen geahndet werden, in einem kantonalen Gesetz wurde begrüßt, ebenso wie die Klärung und Regelung der Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden, die für die Bürgerinnen und Bürger zu mehr Transparenz führt und den Behörden die Umsetzung erleichtert. Die Vereinheitlichung des Verfahrens bei einem Scheitern des Ordnungsbussenverfahrens oder bei einer Einsprache wurden ebenfalls gutgeheissen. In diesem Zusammenhang sprachen sich die angehörten Stellen jedoch dafür aus, das aktuelle System der Zuständigkeiten bei einem Scheitern des Ordnungsbussenverfahrens oder bei einer Einsprache der widerhandelnden Person beizubehalten.

Die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinden wurde insgesamt gut aufgenommen. Gewisse Vorbehalte gibt es bei der Frage der Gewaltanwendung durch Beamtinnen und Beamte mit Polizeigewalt, die nicht der Kantonspolizei

angehören. Bisher sahen nur das Jagdgesetz und das Gesetz über die Fischerei die Möglichkeit vor, bei der Erfüllung von Aufgaben, die direkt aus diesen Gesetzen hervorgehen, Gewalt anzuwenden und bildeten dafür die nötige gesetzliche Grundlage.

Der Verordnungsentwurf, der gleichzeitig in Vernehmlassung gegeben wurde, löste bei den angehörten Stellen ebenfalls ein positives Echo aus. Sie begrüßten insbesondere die Vereinfachung und die bessere Zugänglichkeit der Gesetzgebung für die Behörden, die sie anzuwenden haben.

In formeller Hinsicht wurden aufgrund der Stellungnahme des GeGA verschiedene Änderungen vorgenommen. Das Amt schlug namentlich bei den allgemeinen und besonderen Zuständigkeiten der Behörden und bei der Kompetenzdelegation an die Gemeinden strukturelle Verbesserungen vor. Die Vorschläge wurden alle berücksichtigt und haben die Lesbarkeit des Gesetzes verbessert.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzesentwurf den aktuellen Rechtsrahmen nur unwesentlich verändert. Die Vereinheitlichung der Materie und die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinden wurden dennoch positiv aufgenommen.

## 2. Terminologie

Einleitend ist die Terminologie in Sachen Ordnungsbussen zu klären, um Verwechslungen zwischen materiellem und formellem Recht zu vermeiden.

### 2.1. Ordnungsbussenverfahren (formelles Recht)

Der Begriff *Ordnungsbussenverfahren* bezieht sich auf das formelle Recht, d. h. auf das Verfahrensrecht. Es handelt sich um das Verfahren, mit dem geringfügige Widerhandlungen gegen kantonale und eidgenössische Spezialgesetzgebungen geahndet werden können. Das Verfahren sieht vor, dass die Organe, die für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständig sind, nach dem folgenden Schema vorgehen:

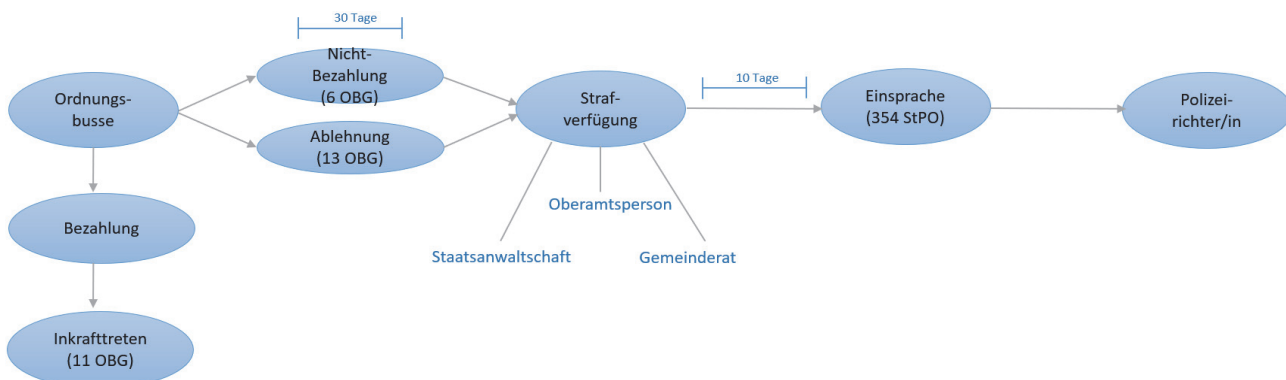


Abbildung1: Vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren

Im OBG ist in Bezug auf das Verfahren vom vereinfachten Verfahren die Rede, was zu Verwechslungen mit dem vereinfachten Verfahren gemäss Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) führen kann. Zwischen diesen beiden Verfahren besteht jedoch kein Zusammenhang. Das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren bezeichnet nur das Verfahren, in dem die widerhandelnde Person mit einer Ordnungsbusse bestraft wird. Wenn die Busse nicht sofort oder innert der vorgeschriebenen Bedenkzeit bezahlt wird, hat dies die Einleitung eines ordentlichen Strafverfahrens zur Folge.

## 2.2. Ordnungsbusse (materielles Recht)

Der Begriff Ordnungsbusse bezieht sich auf das materielle Recht, d. h. die verhängte Busse bis zu einem bestimmten Betrag, der in den Ausführungsbestimmungen (OBV bei bundesrechtlichen Ordnungsbussen; KOBV bei kantonsrechtlichen Ordnungsbussen) festgelegt ist.

## 3. Aktuelle Situation

Zwar sieht der Entwurf keine grundlegende Änderung der Behörden vor, die für bundes- und kantonsrechtliche Ordnungsbussen zuständig sind. Dennoch ist es angebracht, die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden bei der Umsetzung des revidierten OBG zu rekapitulieren.

### 3.1. Bundesrechtliche Ordnungsbussen

Momentan sieht die OBV zahlreiche Ordnungsbussen für geringfügige Übertretungen gegen die unter Punkt 1.1 aufgeführten Erlasse vor.

Für die Verhängung der bundesrechtlichen Ordnungsbussen ist primär die Kantonspolizei bzw. die Gendarmerie zuständig (s. Art. 23 des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr, AGSVG; SGF 781.1). Die Polizei hat somit eine allgemeine Zuständigkeit für Ordnungsbussen. Das bedeutet, dass sie alle im Bundesrecht vorgesehenen Ordnungsbussen verhängen kann. Diese Kompetenz ergibt sich aus ihrem allgemeinen Auftrag, der gemäss Gesetz über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) darin besteht, für die Einhaltung der Gesetze zu sorgen (Art. 1 Abs. 1).

Der aktuelle gesetzliche Rahmen sieht jedoch vor, dass der Staatsrat den Gemeinden auf Verlangen die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr übertragen kann (Art. 24 AGSVG). Die Bedingungen für die Übertragung dieser Kompetenz richten sich nach dem Beschluss über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden (SGF 781.21). Die Kompetenzübertragung gilt dabei nur für Widerhandlungen gegen Vorschriften über das Parkieren mit beschränkter Parkzeit (blaue Zonen und Parkuhren) und andere Widerhandlungen im Strassenverkehr gemäss OBV, ausgenommen die auf Autobahnen und Auto-

strassen begangenen Widerhandlungen und die Überschreitungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit (s. Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses über die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden). Die Bedingungen sind in Artikel 2 desselben Beschlusses aufgeführt und bestimmen unter anderem, dass die Gemeinden über Beamtinnen und Beamten verfügen müssen, die eigens für die Erhebung von Ordnungsbussen ausgebildet sind. Ausserdem müssen diese (ausser bei Widerhandlungen gegen Vorschriften über das Parkieren mit beschränkter Parkzeit) eine Uniform tragen.

### 3.2. Kantonsrechtliche Ordnungsbussen

In den letzten Jahren wurden in der kantonalen Gesetzgebung mehrere Arten kantonsrechtlicher Ordnungsbussen eingeführt. Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) verweist auf die verschiedenen Gesetze, die solche Bussen vorsehen (Art. 9 Abs. 2 und 10 Abs. 1 EGStGB).

Derzeit enthalten die folgenden Gesetze Bestimmungen über kantonale Ordnungsbussen:

- > Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG; SGF 721.0.1)<sup>1</sup>;
- > Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3);
- > Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2);
- > Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1);
- > Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG; SGF 922.1);
- > Gesetz über die Fischerei (FischG; SGF 923.1).

In den Ausführungsbestimmungen zu diesen Gesetzen (Verordnungen und Reglemente) werden die mit kantonsrechtlichen Ordnungsbussen geahndeten Übertretungen und der Pauschalbetrag der Ordnungsbussen aufgeführt.

Die Kantonspolizei verfügt über die Kompetenz, Ordnungsbussen nach ABG, WSG und HHG zu verhängen. Die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei haben hingegen nicht die Kompetenz, Ordnungsbussen nach JaG, FischG, NatG und der Verordnung über die Wildruhezone La Berra zu verhängen. In diesem Bereich ist das Aufsichtspersonal des Amts für Wald, Wild und Fischerei (WNA) zuständig.

Die Zuständigkeit für Ordnungsbussen des Aufsichtspersonals des Amts für Wald und Natur (WNA), d. h. der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher sowie der Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten umfasst alle oder einen Teil der Ordnungsbussen in den Tätigkeitsbereichen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) sowie jene nach ABG und HHG.

<sup>1</sup> Das NatG sieht mit Verweis auf das HHG nur die Möglichkeit von Ordnungsbussen vor. Momentan gibt es jedoch keine Ordnungsbussen für Verstösse gegen das NatG.

Ferner ist auch die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt für die Verhängung von Ordnungsbussen nach HHG zuständig.

Schliesslich hat der Staatsrat gemäss ABG die Möglichkeit, den Gemeinden auf deren Gesuch hin die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen in diesem Bereich, d. h. wegen Littering, zu übertragen (Art. 36b Abs. 2 ABG). Dieselbe Bestimmung sieht ausserdem vor, dass die Gemeinden diese Kompetenz anschliessend gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden an Dritte übertragen können.

### **3.3. Zuständige Behörden im ordentlichen Strafverfahren**

Bei Nichtbezahlung einer bundesrechtlichen Ordnungsbusse innert der vorgeschriebenen Frist oder wenn die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ablehnt, wird ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet (Art. 6 Abs. 4, 4 Abs. 3 Bst. c und 13 OBG). Dies gilt auch, wenn das Ordnungsbussenverfahren nicht anwendbar ist (Art. 4 OBG), zum Beispiel wenn die beschuldigte Person zum Zeitpunkt der Tat das 15. Altersjahr nicht vollendet hat (4 Abs. 1 OBG) oder wenn die beschuldigte Person anlässlich der Widerhandlung jemanden gefährdet oder verletzt oder Schaden verursacht hat (4 Abs. 3 Bst. a OBG).

Derzeit werden Übertretungen, bei denen das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren scheidet, im Rahmen des ordentlichen Strafverfahrens angezeigt, entweder bei der Staatsanwaltschaft, beim Oberamt oder beim Gemeinderat.

Die Staatsanwaltschaft entscheidet im ordentlichen Strafverfahren über Ordnungsbussen, die nach BetmG verhängt wurden (Art. 17 Abs. 1 der Verordnung über die Betäubungsmittel, SGF 821.22.11), während der Gemeinderat im ordentlichen Verfahren über Ordnungsbussen entscheidet, bei denen die Kompetenz an die Gemeinde übertragen wurde (25 AGSVG und 86 GG). Die Oberamtsperson entscheidet gemäss Artikel 84 des Justizgesetzes (JG; SGF 130.1) im ordentlichen Strafverfahren über kantonsrechtliche Ordnungsbussen (insbesondere Bereiche der ILFD und der RUBD) und im Bereich des Strassenverkehrs über bundesrechtliche Ordnungsbussen, welche die Kantonspolizei verhängt hat (Art. 23 Abs. 2 AGSVG).

Seit der Revision des OBG gilt, dass die neuen bundesrechtlichen Ordnungsbussen provisorisch bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden (Art. 69 Abs. 3 JG), solange das Gesetz auf kantonaler Ebene nicht ausdrücklich eine andere Behörde bezeichnet.

Wird der Strafbefehl einer der obgenannten zuständigen Behörden angefochten, wird die Strafsache der Polizeirichterin oder dem Polizeirichter übertragen (Art. 75 Abs. 2 Bst. a JG; Art. 86 Abs. 3 GG).

## **4. Der Entwurf in groben Zügen**

Der Gesetzesentwurf lässt sich mit den folgenden drei Bereichen zusammenfassen.

Erstens vereinheitlicht der Entwurf die Gesetzgebung zum Ordnungsbussenverfahren und zu den Übertretungen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden, indem sie in einem kantonalen Gesetz zusammengeführt wird. Die Bestimmungen zu den Ordnungsbussen sind heute über verschiedene Erlasse verteilt. Ihre Zusammenführung hat zur Folge, dass alle kantonsrechtlichen Bestimmungen zu den Ordnungsbussen in den Spezialgesetzen aufgehoben oder geändert werden müssen.

Zweitens werden die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden sowohl für die bundesrechtlichen als auch für die kantonsrechtlichen Ordnungsbussen geklärt und geregelt. Die Zuständigkeiten in den Fällen, in denen das vereinfachte Verfahren scheidet oder nicht anwendbar ist, werden ebenfalls vereinfacht.

Drittens werden die Bedingungen für die Übertragung der Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen an die Gemeinden geklärt und konsolidiert.

### **4.1. Vereinheitlichung und Zusammenführung der Materie: Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage**

Die grosse Neuerung des vorliegenden Entwurfs besteht in der Schaffung des neuen KOBG und, in einem zweiten Schritt, einer KOBV. Auf diese Weise kann eine aktuell ungeordnete Materie vereinheitlicht werden, bei der das materielle Recht (mit Ordnungsbussen geahndete Übertretungen) und das formelle Recht (vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren) in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen geregelt sind. Mit der Zusammenführung erhöht sich einerseits die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger, andererseits wird damit aber auch die Arbeit der Behörden, die dieses Recht umsetzen, erleichtert.

#### **4.1.1. Kantonales Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)**

Der Gesetzesentwurf bewirkt keine grundsätzliche Änderung des rechtlichen Rahmens für Ordnungsbussen. Er erlaubt vielmehr eine Zusammenführung der gesamten Ordnungsbussenmaterie, die das kantonale Recht betrifft.

Er ändert bzw. erweitert jedoch unter gewissen Bedingungen den Kompetenzbereich der Gemeinden und des Personals der ILFD, das bereits für kantonale Ordnungsbussen zuständig ist (vgl. Kapitel 3.2).



Der vorliegende Entwurf bietet Gelegenheit zur Klärung bestimmter Punkte, die bisher nicht eindeutig waren, namentlich die Zuständigkeit für die Anzeige von Übertretungen, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert oder *ex lege* nicht anwendbar ist.

Der Gesetzesentwurf regelt hauptsächlich die folgenden Punkte:

- > Er definiert den Zweck und den Anwendungsbereich des Gesetzes.
- > Er regelt die Grundsätze der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen.
- > Er legt den Zuständigkeitsbereich der Behörden, die Ordnungsbussen verhängen, fest.
- > Er regelt die Übertragung der Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen an die Gemeinden, namentlich indem er die Grundsätze sowie die Bedingungen und die Dauer einer solchen Übertragung festlegt.
- > Er bestimmt die Zuständigkeiten für den Fall des Scheiterns oder der Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens, indem der Staatsanwaltschaft, den Oberämtern und den Gemeinderäten bei den betreffenden Gesetzen oder bei einer Kompetenzübertragung (Gemeinden) ausdrücklich Zuständigkeiten zugewiesen werden.
- > Er legt die Grundsätze für das Einziehen der Ordnungsbussenerträge fest.
- > Er regelt das Übergangsrecht, d. h. die Frage der nach altem Recht eingeleiteten ordentlichen Strafverfahren, die Frage der nach altem Recht an die Gemeinden übertragenen Zuständigkeiten und die Frage der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen, die nach altem Recht verhängt wurden, die nach neuem Recht aber aufgehoben sind, weil sie sich mit bundesrechtlichen Ordnungsbussen überschneiden.

Darüber hinaus wird mit dem Entwurf des KOBG auch ein wesentlicher Teil des kantonalen Rechts geändert, um die Kohärenz des Systems sicherzustellen. Dazu werden die Artikel der Spezialgesetze, die heute das Ordnungsbussenrecht regeln, geändert oder aufgehoben. Betroffen sind folgende Gesetze: das Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1), das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG; SGF 114.22.1), das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1), das Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG; SGF 721.0.1), das Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3), das Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1), das Ausführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Binnenschifffahrt (AGBSG; SGF 785.1), das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2), das Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1), das Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

(JaG; SGF 922.1), und das Gesetz über die Fischerei (FischG; SGF 923.1).

Im Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG; SGF 220.3) und im Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) wird der Begriff «Ordnungsbusse» gestrichen, weil es sich juristisch gesehen um gewöhnliche Bussen handelt (vgl. Kommentar zu den einzelnen Artikeln).

#### 4.1.2. Verordnung über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBV)

Mit der KOBV, die dem KOBG als Entwurf beiliegt, können mehrere Punkte des Gesetzes näher ausgeführt werden, namentlich die Ausbildung der Behörden, die für die Verhängung der Ordnungsbussen zuständig sind, der genaue Zuständigkeitsbereich der Behörden und der Gemeinden und das Antragsverfahren für die Übertragung der Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen. Die auffälligste Neuerung besteht jedoch darin, dass im Anhang der Verordnung alle kantonsrechtlichen Ordnungsbussen aufgelistet werden. Dies stellt eine grosse Verbesserung in Bezug auf die Zugänglichkeit des Rechts dar. Mit der Zusammenführung kann ein Katalog aller Ordnungsbussen mit den entsprechenden Beträgen erstellt werden. Ausserdem werden die Strafen damit vorhersehbarer.

Ferner werden mit der Verordnung alle kantonsrechtlichen Ordnungsbussen, die sich mit Bundesrecht decken, gestrichen. Aufgrund der OBG-Revision sind folgende kantonsrechtlichen Ordnungsbussen aufzuheben:

- > Artikel 87 der Jagdverordnung (JaV; SGF 922.11)  
*OB FR 207 Einsatz und Verbot des Einsatzes von Hunden (Art. 27 JaG/Art. 43 JaV; 100 Franken);*
- > Artikel 12b der Verordnung über die Wildruhezone La Berra (SGF 922.31)  
*OB FR 401 Pflicht, auf den erlaubten Routen zu bleiben (Art. 3; 100 Franken);*
- > Anhang 6 des Reglements über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2019, 2020 und 2021 (FischR; SGF 923.12)  
*OB FR 303 Fischen in Schonzeiten (Art. 21 FischR; 200 Franken);*
- > Anhang 6 FischR  
*OB FR 305 Fangmindestmasse (Art. 23 FischR; 200 Franken).*

Weitere kantonsrechtliche Ordnungsbussen müssen geändert werden, um das Bundesrecht zu vervollständigen.

## 4.2. Klärung und Vereinfachung der Aufgabenverteilung

Wie in Kapitel 3.1 dieses Berichts aufgezeigt wurde, ist die Verteilung der Zuständigkeiten unter den kantonalen Behörden, die Ordnungsbussen verhängen können, heute nicht klar genug, weil die Materie über das kantonale Recht verteilt ist und die rechtliche Entwicklung im Bereich der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen in mehreren Schritten erfolgte. Dies gilt auch für die Zuständigkeit der Behörden, bei denen Verstösse gemeldet werden, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert oder nicht anwendbar ist. Das Ergebnis ist ein uneinheitliches und intransparentes System von Zuständigkeiten, das in der Praxis die Rechtsumsetzung erschwert, weil es unterschiedliche Zuständigkeiten für bundes- und kantonsrechtliche Ordnungsbussen vorsieht.

Der Entwurf des KOBG legt nun explizit fest, für welche Gesetzgebungen von Kanton und Bund die Behörden und die Gemeinden *ex lege* zuständig sind (Kantonspolizei, Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen, Aufseher/innen in den Naturschutzgebieten, amtliche Kontrolleurinnen/Kontrolleure des LSVW) bzw. für welche sie eine Übertragung der Kompetenz beantragen können (Gemeinden). Ausserdem werden auch die Zuständigkeiten für das ordentliche Strafverfahren bei Scheitern oder Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens festgelegt (Art. 18–21 des Entwurfs).

Die Vereinfachung der Aufgabenverteilung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

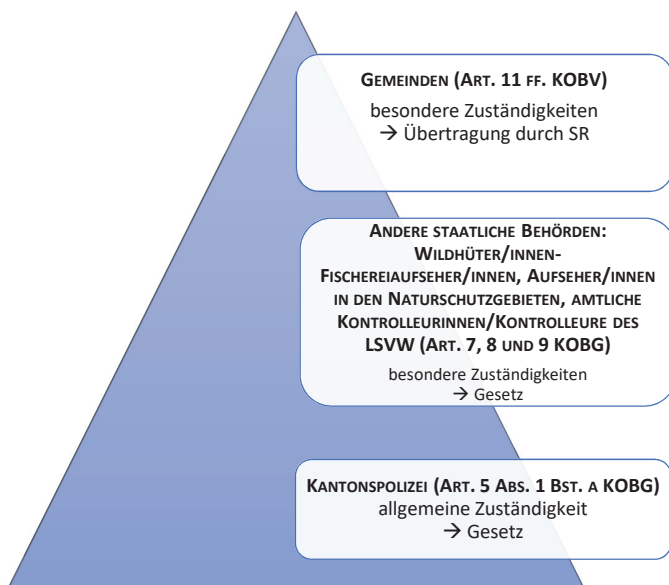


Abbildung 2: Zuständigkeiten für Ordnungsbussen

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeiten im KOBG im Allgemeinen mit einem Verweis auf die einschlägige Gesetzgebung festgelegt werden. Die Rolle der KOBV besteht darin, für all diese Gesetzen klarzustellen, welche Widerhandlungen von den Behörden mit einer Ordnungsbuss geahndet werden können. Nicht nötig ist dies bei der

Kantonspolizei, da diese über eine allgemeine Zuständigkeit für alle kantons- und bundesrechtlichen Widerhandlungen verfügt, die mit Ordnungsbussen strafbar sind.

## 4.3. Genauere Kompetenzdelegation an Gemeinden

Die KOBV legt die Grundsätze für die Übertragung der Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden fest. Mit dem neuen gesetzlichen Rahmen können die Bedingungen, der Umfang und die Dauer der Übertragung definiert werden.

Einleitend ist klarzustellen, dass sich das KBOG-System der Kompetenzdelegation nicht grundlegend vom aktuellen System unterscheidet. Es werden lediglich die Bedingungen formalisiert, die bisher auf verschiedene Erlasse verteilt waren. Auch hier führt die Zusammenführung des rechtlichen Rahmens in der KOBV zu einer besseren Vorhersehbarkeit des Rechts.

In Bezug auf die Grundsätze der Übertragung von Zuständigkeiten an die Gemeinden legt das Gesetz zunächst fest, für welche Gesetzgebungen die Gemeinden eine Delegation beantragen können. Diese Gesetzgebungen wurden ausgewählt, weil sie den Zuständigkeitsbereichen der Gemeinden in Bezug auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit entsprechen. Ausgeschlossen ist somit jede Gesetzgebung, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantonspolizei fällt. So können sich die Gemeinden zum Beispiel im Anwendungsbereich des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG; SR 812.121), laut dem der vorsätzliche und unbefugte Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis mit einer Ordnungsbuss bestraft wird (Art. 19a Ziff. 1 BetmG), keine Delegation beantragen, weil für die Repression in diesem Bereich – die besondere Kompetenzen erfordert – ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig ist.

Die KOBV sieht zudem vor, dass die Zuständigkeit in den Ausführungsbestimmungen auf bestimmte Verstösse beschränkt werden kann. So kann den Gemeinden zum Beispiel die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Übertretungen gemäss Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01) übertragen werden. Es ist jedoch vorgesehen, in der KOBV den Grundsatz beizubehalten, wonach die Gemeinden keine Kompetenzübertragung für Verstösse gegen die erlaubte Höchstgeschwindigkeit beantragen können. Dabei handelt es sich um Delikte, für die ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig ist (weil dafür ebenfalls besondere Kompetenzen erforderlich sind) und bei denen die Verkehrssicherheitspolitik als Ganzes im Blick behalten werden muss.

Neben dem SVG gibt der Entwurf den Gemeinden unter gewissen Bedingungen auch die Möglichkeit, eine Kompetenzdelegation für neue Gesetze zu beantragen. Betroffen sind folgende Gesetzgebungen:

- > die eidgenössische Gesetzgebung über den Strassenverkehr;
- > die eidgenössische Gesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb
- > eidgenössische Gesetzgebung über den Umweltschutz;
- > die eidgenössische Gesetzgebung über den Schutz vor Passivrauchen;
- > die kantonale Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung;
- > die eidgenössische Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt;
- > die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen;
- > die kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung.

Für den Fall, dass besondere Umstände es erfordern, sieht das Gesetz zudem vor, dass der Staatsrat Zuständigkeiten in Abweichung von diesen Gesetzgebungen übertragen kann, um die öffentliche Ordnung, und Sicherheit sowie Sauberkeit und Hygiene zu gewährleisten. Die aktuelle Gesundheitskrise in Zusammenhang mit dem Coronavirus hat gezeigt, dass es nötig ist, für bestimmte besondere Umstände Ausnahmen von den gewohnten Regeln vorzusehen. Diese besonderen Kompetenzdelegationen sind befristet.

Hinsichtlich der Bedingungen listet der Entwurf die Bedingungen auf, die für das Legalitätsprinzip (Vorliegen eines allgemeinen Gemeindereglements, das den Gemeinderat ermächtigt, Ordnungsbussen zu erheben, und das die für die Verhängung der Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnet), für die Schulung (durch die Kantonspolizei) und für die Umsetzung (Kennzeichen und amtliche Formulare) gelten. Schliesslich ist in der KOBV der Grundsatz verankert, wonach die Zuständigkeit für Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, nur an Gemeinden mit einer Gemeindepolizei, übertragen werden kann. Es handelt sich um Widerhandlungen gegen das UWG, gegen das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen und gegen das USG sowie um alle Widerhandlungen gegen das SVG, die nicht das Parkieren mit beschränkter Parkzeit (blaue Zonen und Parkuhren) betreffen, bei denen eine Kompetenzübertragung möglich ist, und um Widerhandlungen gegen kantonale Gesetze, die solche Ordnungsbussen vorsehen (namentlich Littering). Diese Bedingung wird damit begründet, dass der direkte Kontakt mit der zu büssenden Person eine Gefahr für die persönliche Sicherheit darstellen kann. Nur Beamtinnen und Beamten der Gemeindepolizeien verfügen in diesem Bereich über eine entsprechende Ausbildung und ausreichend Erfahrung.

Was die Dauer der Kompetenzdelegation betrifft, wird in der KOBV der Grundsatz der befristeten und unbefristeten Übertragung beibehalten. In der KOBV wird die Bedeutung des Artikels ausgeführt. Derzeit wird die Zuständigkeit für Ordnungsbussen nur in Zusammenhang mit dem Parkieren mit beschränkter Parkzeit (blaue Zonen und Parkuhren) für

eine unbeschränkte Dauer übertragen. Bei allen anderen Widerhandlungen wird die Zuständigkeit nur für 5 Jahre übertragen, damit der Staatsrat regelmässig überprüfen kann, ob die Bedingungen noch erfüllt sind. Dieses System wird im Entwurf des Gesetzes und der Verordnung beibehalten.

Der Entwurf regelt schliesslich auch die Erneuerung und den Entzug von Kompetenzdelegationen an die Gemeinden sowie die Aufsicht der Kantonspolizei über das Personal, das mit der Erhebung der Ordnungsbussen beauftragt ist.

## 5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### 5.1. Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)

#### 1. Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel regelt den Gegenstand des Gesetzes in drei Bereichen:

- > allgemeine Grundsätze für die kantonsrechtlichen Ordnungsbussen und Bereiche, in denen solche Ordnungsbussen verhängt werden können;
- > im Kanton Freiburg zuständige Behörden;
- > Zuteilung des Bussenertrags

Der Artikel erfordert keine weiteren Erläuterungen.

##### Art. 2 Anwendungsbereich

Dieser Artikel regelt den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. So können Übertretungen von Personen unter 15 Jahren nicht mit Ordnungsbussen bestraft werden, sondern müssen auf dem üblichen Weg, d. h. bei der Jugendstrafrechtspflege angezeigt werden.

Die Unanwendbarkeit auf Minderjährige entspricht dem Bundesrecht, das Minderjährige von seinem Geltungsbereich ausschliesst (Art. 4 OBG).

#### 2. Kantonsrechtliche Ordnungsbussen

##### Art. 3 Grundsätze

In der kantonalen Gesetzgebung sind derzeit in mehreren Erlassen Fälle vorgesehen, in denen Widerhandlungen mit Ordnungsbussen bestraft werden (vgl. Kapitel 3.2). Mit dem Ziel einer Vereinfachung und Vereinheitlichung wird nun vorgesehen, dass der Staatsrat diese Anwendungsfälle bestimmt und den Pauschalbetrag der Ordnungsbussen festlegt. Die Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes werden eine vollständige Liste der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen enthalten. Die betroffenen Gesetze und Verstösse und die Pauschalbeträge der Ordnungsbussen, mit denen diese geahndet werden, sollen also in einem Verzeichnis aufgelistet werden.

Der Artikel nimmt die bundesrechtlichen Grundsätze im Bereich Ordnungsbussen gemäss OBG auf, damit die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sichergestellt ist.

Absatz 1 des Artikels legt fest, bei welchen kantonalen Gesetzgebungen Wiederhandlungen mit Ordnungsbussen strafbar sind. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Themenbereiche in der Zuständigkeit der ILFD (Natur- und Landschaftsschutz, Hundehaltung, Wald, Jagd und Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und Fischerei) und – bei der Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung – der RUBD.

Absatz 2 definiert den Grundsatz, wonach die Liste der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen und ihrer jeweiligen Beträge in den Ausführungsbestimmungen – d. h. in der KOBV – festgelegt werden. Der Bussenbetrag darf den in der Bundesgesetzgebung festgelegten Höchstbetrag (300 Franken; Artikel 1 Abs. 4 OBG) nicht übersteigen.

Da die Ordnungsbussen in einem vereinfachten Verfahren verhängt wird, werden Vorleben und persönliche Verhältnisse der beschuldigten Person nicht berücksichtigt (Abs. 3). Auch dieser Grundsatz wurde aus dem Bundesrecht übernommen (Artikel 1 Abs. 5 OBG).

#### **Art. 4** Ordnungsbussenverfahren

Dieser Artikel richtet das kantonale Ordnungsbussenverfahren nach dem bundesrechtlichen Verfahren aus, indem auf die Ordnungsbussengesetzgebung des Bundes (das OBG) verwiesen wird. Das kantonale Verfahren richtet sich demnach nach dem OBG, sowohl was das Verfahren an sich anbelangt, als auch was die Anwendungsbedingungen und Einzelheiten des Verfahrens betrifft. Im Wesentlichen wird bei ausbleibender Zahlung der Ordnungsbussen innert einer Frist von 30 Tagen ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet (vgl. Kommentar zu Art. 18–21). Weiter dürfen die Ordnungsbussen nur mit amtlichen Formularen, die die Anforderungen der Ordnungsbussengesetzgebung des Bundes erfüllen, verhängt werden. Die Identifikation der büssenden Person richtet sich ebenfalls nach den Grundsätzen des Bundesrechts und entspricht namentlich den Anforderungen zu den Angaben auf der Quittung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. g OBG bzw. auf dem Bedenkfristformular in Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. k OBG. Damit ist die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht gewährleistet.

Absatz 2 verweist für den Fall eines Konkurrenzverfahrens ebenfalls auf die Bestimmungen des OBG. Konkret handelt es sich um Artikel 5 OBG.

Absatz 3 schliesslich führt aus, dass vereinfachte Ordnungsbussen für Übertretungen auch im ordentlichen Strafverfahren verhängt werden können.

### **3. Zuständigkeiten für die Verhängung von Ordnungsbussen**

#### **3.1. Im Allgemeinen**

Dieser Abschnitt setzt den allgemeinen Rahmen in Bezug auf die Behörden und Organe, die für Ordnungsbussen zuständig sind, einschliesslich der Anforderungen in Sachen Erkennbarkeit.

#### **Art. 5** Zuständige Behörden

Buchstabe a von Absatz 1 dieses Artikels sieht vor, dass die allgemeine Zuständigkeit für die Verhängung von bundes- und kantonsrechtlichen Ordnungsbussen der Kantonspolizei zufällt. Der Grundsatz führt die allgemeine Zuständigkeit auch für kantonsrechtliche Ordnungsbussen ein, weil die Kantonspolizei in diesem Bereich bisher nur über eine Teilkompetenz verfügt (vgl. Kapitel 3.2), was den Zuständigkeitsbereich in der Praxis unnötig verkompliziert.

Mit dem neuen Zuständigkeitsrahmen wird die allgemeine Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen zudem allen Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei erteilt, und nicht mehr nur den Beamtinnen und Beamten der Gendarmerie, wie es Artikel 23 AGSVG heute vorsieht. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei, einschliesslich der Inspektorinnen und Inspektoren der Kriminalpolizei, Wiederhandlungen ahnden können, und zwar in allen Bereichen, in denen neuerdings Ordnungsbussen möglich sind. Dieser Zusatz ist vor allem im Zusammenhang mit dem BetmG relevant.

Buchstabe b behält die besonderen Zuständigkeiten der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher, der Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten sowie der amtlichen Kontrolleurinnen und Kontrolleure des Amtes für Veterinärwesen (LSVW) vor (Art. 7, 8 und 9).

Buchstabe c behält die Zuständigkeit der Gemeinden (Art. 11 ff.) mit einer Kompetenzdelegation des Staatsrates vor. Für die Gemeinden legt das Gesetz den Grundsatz fest, wonach diese nur dann Ordnungsbussen verhängen können, wenn ihnen die Zuständigkeit dafür vom Staatsrat ausdrücklich erteilt wurde.

#### **Art. 6** Allgemeine Pflichten

Absatz 1 definiert die Anforderungen, mit denen die Personen, die Ordnungsbussen verhängen, erkannt werden können. Verlangt werden entweder die Dienstuniform (Bsp. Kantonspolizei, Gemeindepolizeien), ein Kennzeichen (Bsp. Gemeindeangestellte, Staatsangestellte) oder ein Dienstaussweis (Bsp. Gemeindeangestellte, Staatsangestellte).

Vor der Revision besagte Artikel 4 Abs. 2 OBG, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Polizeiorgans Bussen auf

der Strasse nur erheben dürfen, wenn sie die Dienstuniform tragen. Diese Anforderung wurde bei der Revision des OBG nicht übernommen. Artikel 2 Abs. 3 des neuen OBG sieht nun vor, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter des zuständigen – vom Kanton bezeichneten – Organs gegenüber der beschuldigten Person entsprechend ausweisen müssen.

Absatz 2 schliesslich enthält den Grundsatz, wonach jede Person, die Ordnungsbussen verhängt, über eine anerkannte Ausbildung verfügen muss, die von der Kantonspolizei erteilt wird. Die Ausführungsbestimmungen regeln die Einzelheiten der Ausbildung.

### 3.2. Besondere Zuständigkeiten

Dieser Abschnitt listet die staatlichen Organe auf, die direkt gemäss KOBG und zusätzlich zur Kantonspolizei für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständig sind, wobei für jede Behörde ausgeführt wird, für welche Gesetzgebungen die Kompetenz gilt. Damit wird der Bedingung einer gesetzlichen Grundlage und dem Grundsatz «*nulla poena sine lege*» entsprochen. Die Bestimmung schränkt die Kompetenz der aufgeführten Organe ein: Sie können Ordnungsbussen nur für Übertretungen der im KOBG aufgeführten Gesetzgebungen verhängen.

#### Art. 7 Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher mit einer Liste der Gesetze, bei denen sie für die Ordnungsbussen zuständig sind.

#### Art. 8 Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten der Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten. Auch hier werden die Gesetze aufgelistet, bei denen die genannten Personen für die Ordnungsbussen zuständig sind.

#### Art. 9 Amtliche Kontrolleurinnen und Kontrolleure des Amts für Veterinärwesen

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten der amtlichen Kontrolleurinnen und Kontrolleure des Amts für Veterinärwesen (LSVW). Die Gesetze, bei denen diese Personen für die Ordnungsbussen zuständig sind, werden ebenfalls aufgelistet.

#### Art. 10 Beschränkung

Artikel 10 sieht vor, dass die Zuständigkeit der Organe nach den Artikeln 7, 8 und 9 für die Verhängung von Ordnungsbussen in der KOBV auf bestimmte Verstösse der aufgeführten Gesetzgebungen beschränkt werden kann.

### 3.3. Übertragung an die Gemeinden

#### Art. 11 Grundsätze

In Absatz 1 sind die Gesetze aufgelistet, bei denen die Gemeinde mit einer Kompetenzdelegation des Staatsrats Ordnungsbussen verhängen dürfen.

Absatz 2 erlaubt dem Staatsrat, auf Vorschlag der für Sicherheit zuständigen Direktion von den Gesetzgebungen nach Absatz 1 dieses Artikels abzuweichen, indem er für eine begrenzte Dauer zusätzliche Kompetenzen delegiert, wenn es besondere Umstände erfordern. Die Gemeinden können bei der für die Sicherheit zuständigen Direktion auch ein entsprechendes Gesuch einreichen. Diese besonderen Kompetenzdelegationen sind befristet.

Absatz 3 sieht vor, dass der Staatsrat bei jeder Kompetenzdelegation festlegt, welche Ordnungsbussen er der Gemeinde überträgt.

#### Art. 12 Voraussetzungen

Artikel 12 listet die Bedingungen auf, die eine Gemeinde erfüllen muss, damit ihr eine Kompetenzdelegation gewährt wird.

- > Buchstabe a verankert die Bedingung einer gemeinderechtlichen gesetzlichen Grundlage, die den Gemeinderat ermächtigt, Ordnungsbussen zu erheben, und ausdrücklich die Organe bezeichnet, die in der Gemeinde für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständig sind.
- > Buchstabe b bestimmt, dass die Gemeindeorgane, die für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständig sind, über eine anerkannte Ausbildung im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 KOBG verfügen müssen.
- > Buchstabe c regelt die Anforderung, dass die Gemeinde belegen muss, dass die Erkennbarkeit der zuständigen Gemeindeorgane den Bestimmungen von Artikel 6 Abs. 2 KOBG entspricht.
- > Buchstabe d bestimmt, dass die Gemeinde über Formulare («Ordnungsbussenzettel») verfügen muss, die die Anforderungen des OBG erfüllen.

All diese Bedingungen werden bei einem Antrag auf eine Kompetenzdelegation des Staatsrats geprüft und beurteilt. Die Vorprüfung des Delegationsantrags wird von der für die Sicherheit zuständigen Direktion durchgeführt. Sie holt dafür die Stellungnahme der Kantonspolizei ein.

Absatz 2 enthält die Bedingung, dass die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern (Bsp. Littering, Büssen von Radfahrerinnen/Radfahrern, Fussgängerinnen/Fussgängern usw.), nur an Gemeinden mit einer Gemeindepolizei übertragen wird. Dieser Grundsatz ist aufgrund der Besonderheiten und Anforderungen dieser Ordnungsbussen wichtig. Wenn nämlich ein direkter Kontakt

mit der zu büssenden Person nötig ist, sind eine Schulung zum Thema persönliche Sicherheit sowie psychologische und polizeitaktische Kenntnisse unerlässlich. Der Staatsrat kann in der KOBV die Bedingung einer Gemeindepolizei auch für Verstösse, die keinen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, vorsehen. Die vorgeschlagene Variante, die den Gemeinden ohne Gemeindepolizei erlaubt hätte, die Verhängung von Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, an ein privates Sicherheitsunternehmen zu delegieren, wurde nach der Vernehmlassung verworfen. Beim Verhängen von Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, handelt es sich um eine polizeiliche Handlung. Die dafür notwendigen Kompetenzen lassen sich nur mit der anerkannten Ausbildung für Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten, welche die Angehörigen der Gemeindepolizeien absolvieren, garantieren.

#### **Art. 13** Dauer der Übertragung

Mit diesem Artikel regelt das Gesetz den Grundsatz der Zuständigkeitsübertragung für bestimmte und unbestimmte Dauer (Abs. 1), insbesondere den Grundsatz, wonach die Zuständigkeit für Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, nur für 5 Jahre übertragen werden kann (Abs. 2) (abgesehen davon, dass die Kompetenzdelegation nur bei Gemeinden mit einer Gemeindepolizei möglich ist; vgl. Kommentar zu Art. 12 Abs. 2). Die begrenzte Dauer einiger Kompetenzdelegationen wird damit begründete, dass die Behörde, welche die öffentliche Aufgabe delegiert, die Einhaltung der Bedingungen überprüfen muss. Die KOBV legt für die einzelnen Ordnungsbussen fest, ob die Kompetenz dauerhaft oder für die Dauer von 5 Jahren übertragen wird. Da eine Ausbildungspflicht besteht, ist eine Meldung erforderlich, wenn es bei den büssenden Personen zu Wechseln kommt.

#### **Art. 14** Erneuerung und Entzug von Kompetenzdelegationen

Dieser Artikel regelt die Einzelheiten der Erneuerung von Kompetenzdelegationen an die Gemeinden (Abs. 1). Absatz 2 sieht vor, dass der Staatsrat die Kompetenzdelegation entziehen kann, wenn sich eine Gemeinde nicht an den gesetzlichen Rahmen für die Ordnungsbussen hält. Wenn eine befristete Kompetenzdelegation abläuft, ist es Sache der Gemeinde, deren Erneuerung zu beantragen. Ansonsten dürfen nach Ablauf der 5 Jahre keine Ordnungsbussen mehr verhängt werden.

#### **Art. 15** Art der Erhebung

Artikel 15 steckt den Rahmen ab, in dem Gemeinden mit einer Kompetenzdelegation agieren können. Es legt den Grundsatz der Zuständigkeit (Abs. 1), den Grundsatz der Territorialität (Abs. 2) und die Grenzen der Einsätze (Abs. 3) auf Gemeindeebene fest.

#### **Art. 16** Aufsicht

Dieser Artikel verankert die Aufsicht, die die Kantonspolizei im Bereich Ordnungsbussen über die Gemeinden ausübt. Die Aufsicht besteht heute bereits im Rahmen der Richtlinie der Sicherheits- und Justizdirektion vom 22. Oktober 2012 über den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeindepolizeien.

Diese Aufsicht wird nun verallgemeinert und auf das gesamte Personal, das mit der Erhebung von Ordnungsbussen beauftragt ist, erweitert. Es ist unbedingt notwendig, dass sich in diesem Bereich eine einheitliche Praxis etabliert, damit beispielsweise Ungleichbehandlungen oder nicht rechtskonforme Handhabungen verhindert werden können.

#### **Art. 17** Beschränkung

Dieser Artikel sieht vor, dass die Zuständigkeit der Gemeinden für die Verhängung von Ordnungsbussen in der KOBV auf bestimmte Verstösse der aufgeführten Gesetzgebungen beschränkt werden kann. Bei den Gemeinden wird der Zuständigkeitsrahmen mit Ausnahme der Widerhandlungen, die besondere Kompetenzen erfordern, beibehalten.

### **4. Zuständigkeiten bei Scheitern oder Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens**

#### **Art. 18** Ordentliches Strafverfahren

Absatz 1 dieser Bestimmung wiederholt den Grundsatz, der bereits im Ordnungsbussengesetz des Bundes festgelegt ist. Bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens im Sinne von Art. 6 Abs. 4, 4 Abs. 3 Bst. c und 13 OBG (weil die Zahlung innert der vorgegebenen Frist ausbleibt oder weil die beschuldigte Person das Verfahren ablehnt, vgl. Kapitel 3.3), wird ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet. Dieser Grundsatz gilt sowohl für bundesrechtliche wie auch für kantonsrechtliche Übertretungen, bei denen das vereinfachte Verfahren anwendbar ist.

Das ordentliche Strafverfahren wird je nach Zuständigkeit von der Staatsanwaltschaft, von der Oberamtsperson oder vom Gemeinderat eingeleitet (vgl. Kommentar zu Art. 19–21).

Das Verfahren richtet sich nach dem Justizgesetz und nach den Strafbestimmungen, die vor den genannten Behörden anwendbar sind.

Im Allgemeinen und wie in Kapitel 2.1 (Schema des OB-Verfahrens) erwähnt, beinhaltet das ordentliche Strafverfahren in diesem Bereich einen Strafbefehl der zuständigen Strafbehörde, gegen den Einsprache eingereicht werden kann. In diesem Fall werden die Akten der Polizeirichterin oder dem Polizeirichter überwiesen.

Absatz 2 führt aus, dass die Strafbefehle zu kantonsrechtlichen Übertretungen an das in diesem Bereich zuständige Amt zu übermitteln sind. Bei einer Übertretung im Bereich des JaG, wird die Verfügung demnach dem Amt für Wald und Natur (WNA) zugestellt. Die Gemeinden und die gemäss diesem Gesetz zuständigen Personen sind ebenfalls zur Übermittlung verpflichtet.

#### **Art. 19** Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft

Absatz 1 dieses Artikel definiert die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft für die Beurteilung von Strafanzeigen, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert, und listet die betreffenden Gesetzgebungen auf.

Absatz 2 verankert die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft für die Beurteilung von Strafanzeigen, wenn das Ordnungsbussenverfahren gemäss Artikel 4 Abs. 3 Bst. a, b und d OBG nicht anwendbar ist oder wenn die widerhandelnde Person unbekannt ist. Die Unanwendbarkeit gilt sowohl für kantonsrechtliche wie auch für bundesrechtliche Ordnungsbussen, weil die Bedingungen für das kantonale Ordnungsbussenverfahren im Bundesrecht festgelegt sind (s. Verweis auf Artikel 4 Abs. 1 KOBG).

Absatz 3 schliesslich legt fest, dass die Staatsanwaltschaft zuständig ist, wenn mehrere Ordnungsbussen auf der Grundlage verschiedener Gesetzgebungen verhängt werden und für das ordentliche Strafverfahren mehrere Behörden zuständig sind. Wenn zum Beispiel Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen eine Ordnungsbusse aufgrund von BSG und JaG verhängen, sind für das ordentliche Verfahren verschiedene Behörden zuständig (Staatsanwaltschaft für das BSG und Oberamtsperson für das JaG). In einem solchen Fall werden alle Ordnungsbussen bei der Staatsanwaltschaft angezeigt, um zu vermeiden, dass zwei parallele Verfahren zu einem ähnlichen Sachverhalt geführt und der widerhandelnden Person zweimal Verfahrenskosten auferlegt werden.

#### **Art. 20** Zuständigkeit der Oberamtsperson

Absatz 1 dieses Artikel definiert die Zuständigkeit der Oberamtsperson für die Beurteilung von Strafanzeigen, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert, und listet die betreffenden Gesetzgebungen auf.

Es handelt sich um die Bereiche, für die die Oberamtspersonen heute zuständig sind. Das aktuelle System wird also beibehalten.

#### **Art. 21** Zuständigkeit des Gemeinderats und Verfahren

Absatz 1 dieses Artikels definiert die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Beurteilung von Strafanzeigen, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert. Es handelt sich um alle Gesetzgebungen, für die der Gemeinde die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen übertragen

wurde. In Frage kommen die Gesetzgebungen gemäss Artikel 11 des Gesetzes.

Absatz 2 regelt das Verfahren bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens für Verstösse, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden können, für welche die Gemeinde über eine Kompetenzdelegation des Staatsrats im Sinne der Artikel 11 ff. dieses Gesetzes verfügt.

#### **Art. 22** Ertrag der Ordnungsbussen

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars. Er bestätigt das aktuelle System bei Kompetenzdelegationen an die Gemeinden, das in Artikel 26 AGSVG vorgesehen ist.

## **6. Übergangsbestimmungen**

#### **Art. 23** Zuständigkeiten

Absatz 1 legt fest, was geschieht, wenn sich eine Strafbehörde bereits mit einem ordentlichen Strafverfahren befasst, aber gemäss neuem Recht nicht mehr dafür zuständig ist. Es handelt sich beispielsweise um Strafverfahren, welche die Oberamtsperson führt, die aber nach Inkrafttreten des KOBG neu der Staatsanwaltschaft zufallen, d. h. bei Konkurrenz zwischen Verstössen, für die verschiedene Behörden zuständig sind (vgl. auch Kommentar zu Artikel 19 Abs. 3).

#### **Art. 24** An Gemeinden erteilte Kompetenzdelegationen

Dieser Artikel legt fest, was mit Kompetenzdelegationen an Gemeinden geschieht, die der Staatsrat nach altem Recht erteilt hat. Da ausserdem die Bedingungen für die Übertragung von Zuständigkeiten an die Gemeinden geändert wurden (vgl. Kommentar zu Artikel 8 und Kapitel 4.3), gilt es zu regeln, was bei Inkrafttreten des neuen Rechts mit den bereits delegierten Kompetenzen geschieht, die nach neuem Recht nicht mehr übertragen werden.

Gemäss Absatz 1 müssen Gemeinden, denen nach altem Recht eine Kompetenzdelegation erteilt wurde, innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des KOBG eine neue Kompetenzdelegation beantragen. Die Gemeinden werden nach Inkrafttreten des Gesetzes individuell über diese Pflicht informiert. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kompetenzdelegationen an die Gemeinden innert kurzer Frist einheitlich sind und dass das alte Delegationssystem nach dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht zu lange weiterbesteht.

Absatz 2 führt aus, dass die Gemeinden bis zur Erneuerung ihrer Kompetenzdelegation weiterhin die Ordnungsbussen verhängen dürfen, die ihnen der Staatsrat übertragen hat.

## 5.2. Änderung und Aufhebung kantonalen Rechts

### 5.2.1. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG; SGF 114.22.1)

#### Art. 8 Abs. 1 (geändert)

In Artikel 8 zu den Strafbestimmungen wird neu ausdrücklich das Ordnungsbussenverfahren vorbehalten, zusätzlich zur Strafverfolgung nach dem Justizgesetz (JG; SGF 130), in dem das Ordnungsbussenverfahren nicht erwähnt wird. Die OBV sieht nämlich im Bereich Ausländerrecht Übertretungen vor, die nun mit Ordnungsbussen geahndet werden können (OB 1001: *Missachtung der Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung der Ausweispapiere, gemäss Art. 120 Abs. 1 Bst. e AIG*; OB 2001: *Verletzung der Auskunftspflicht durch Verweigerung von Angaben, gemäss Art. 116 Bst. a AsylG*).

### 5.2.2. Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1)

Es wird ein neuer allgemeiner Artikel 85a zu Gemeindesanktionen eingeführt, mit dem den Gemeinden die Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen gemäss KOBG erteilt wird. Gleichzeitig werden die übrigen strafrechtlichen Sanktionen, die in den entsprechenden Artikeln im GG und in der Spezialgesetzgebung geregelt sind, vorbehalten.

Bei Artikel 86 wird ein neuer Absatz 1a angefügt. Er verankert die Zuständigkeit des Gemeinderats für Strafbefehle bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens im Fall von Ordnungsbussen, die von der Gemeinde verhängt werden können. In der Praxis erlassen die Gemeinderäte bereits heute Strafbefehle für die Ordnungsbussen, die ihnen der Staatsrat delegiert hat. Dies ist jedoch im GG nicht explizit geregelt. In Anwendung des Legalitätsprinzips ist diese Lücke zu schliessen.

### 5.2.3. Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG; SGF 220.3)

#### Art. 4 Abs. 2 (geändert)

Diese Änderung ist rein formaler Natur. In dieser Bestimmung wird der Begriff «*Ordnungsbusse*» verwendet, ohne dass damit tatsächlich das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren gemeint wäre. Diese Begriffsverwirrung im kantonalen Recht ist deshalb zu korrigieren.

### 5.2.4. Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1)

#### Art. 9 Abs. 2 (geändert)

In diesem Absatz wird neu die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton vorbehalten.

#### Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

Absatz 1 dieses Artikels wird einerseits geändert, damit bei Verstössen gegen kantonales Recht die gemeinnützige Arbeit gemäss Artikel 79a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) angewendet werden kann. Der Verweis auf Artikel 79a StGB fehlt derzeit im EGStGB, weil die Sanktionenreform auf Bundesebene erst nach Inkrafttreten des EGStGB erfolgte und dieses seither nicht entsprechend geändert wurde. Andererseits wird in Absatz 1 neu die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton vorbehalten.

In Absatz 3 wird der Verweis auf den aufgehobenen Artikel 102a StGB gestrichen.

### 5.2.5. Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1)

#### Art. 147 Abs. 1 (geändert)

Diese Änderung ist rein formaler Natur. In dieser Bestimmung wird der Begriff «*Ordnungsbusse*» verwendet, ohne dass damit tatsächlich das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren gemeint wäre. Diese Begriffsverwirrung im kantonalen Recht ist deshalb zu korrigieren.

### 5.2.6. Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG; SGF 721.0.1)

#### Art. 57 Abs. 4 (neu)

Im neuen Absatz 4 werden die Übertretungen vorbehalten, die gemäss kantonaler Gesetzgebung mit Ordnungsbussen strafbar sind.

#### Art. 58 Abs. 1 (geändert)

In Absatz 1 wird der Verweis auf die Artikel 54a ff. JaG gestrichen und stattdessen ein allgemeiner Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund eingefügt. Nun wird die Möglichkeit des Staatsrats, bei Übertretungen gegen die kantonale Gesetzgebung (z. B. das JaG) Ordnungsbussen vorzusehen, direkt in der kantonalen Gesetzgebung geregelt.



### 5.2.7. Gesetz über die Hundehaltung (HHG; SGF 725.3)

#### Art. 44 Abs. 2 (geändert)

Absatz 2 enthält neu einen Vorbehalt zu den kantonsrechtlichen Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden. Es handelt sich um einen Vorbehalt und einen Verweis auf das KOBG.

#### Art. 44a–44d (aufgehoben)

Da das Verfahren für kantonale Ordnungsbussen nun in der KOBG geregelt wird, sind diese Artikel obsolet und deshalb aufzuheben.

#### Art. 44e Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

Absatz 1 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV.

Absatz 2 wird aufgehoben, weil sein materieller Inhalt in angepasster Form in Artikel 44 Abs. 2 übernommen wird (vgl. Kommentar zu Artikel 44 Abs. 2).

### 5.2.8. Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1)

#### Art. 1 Abs. 1 (geändert)

Da die Anwendung der Ordnungsbussengesetzgebung des Bundes nun im KOBG geregelt wird, ist der Verweis auf das OBG in dieser Bestimmung obsolet.

#### Art. 17 Abs. 1 (geändert)

Absatz 1 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV.

#### Abschnitt 6 – Art. 23–26 (aufgehoben)

Diese Bestimmungen wurden mehrheitlich in das KOBG und die KOBV übertragen. Sie sind deshalb aufzuheben.

### 5.2.9. Ausführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Binnenschifffahrt (AGBSG; SGF 785.1)

#### Art. 15 Abs. 1 (geändert)

Absatz 1 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV.

### 5.2.10. Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2)

#### Art. 12 Abs. 3 (neu)

Obwohl die gesetzliche Bestimmung zum Littering in Absatz 2 von Artikel 12 enthalten ist, gilt es, das gemäss GG verbotene Verhalten explizit zu regeln, um dem Legalitätsprinzip gerecht zu werden.

#### Art. 36 Abs. 1 (geändert), Abs. 3a (neu), Abs. 3b (neu), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert)

In Absatz 1 wird die Erwähnung von Vorsatz und Fahrlässigkeit gestrichen. Artikel 10 Abs. 2 EGStGB sieht nämlich vor, dass Widerhandlungen gegen kantonales Recht auch dann strafbar sind, wenn sie fahrlässig begangen wurden. Um im kantonalen Recht Kohärenz herzustellen, sind die erwähnten Begriffe aus dem ABG zu streichen<sup>1</sup>.

Absatz 3a wird hinzugefügt, um den Inhalt von Artikel 36a Abs. 2 zu übernehmen, der seinerseits aufgehoben wird.

Der neue Absatz 3b enthält einen Vorbehalt zu den kantonalen Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden. Es handelt sich um einen Vorbehalt und einen Verweis auf das KOBG.

Absatz 4 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV. Ausserdem wurden die Verweise auf die aufgehobenen Artikel 36a–36g gestrichen.

Der Vorbehalt von Artikel 36a Abs. 1 (letzter Satz), der auf die Spezialgesetzgebung im Bereich Littering verwies, wird in Absatz 5 übernommen, da Artikel 36a aufgehoben wird.

#### Art. 36a–36g (aufgehoben)

Diese Bestimmungen wurden mehrheitlich in das KOBG und die KOBV übertragen. Sie sind deshalb aufzuheben.

### 5.2.11. Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1)

#### Art. 77 Abs. 1 (geändert), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (geändert), Abs. 6 (aufgehoben)

Die Verweise auf die Artikel 27 Abs. 2 (Missachtung von Zugänglichkeitsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten) und 28 Abs. 1 (Einschränkung des freien Betretens des Waldes durch die Waldeigentümerinnen und -eigentümer) werden gestrichen, weil das Bundesrecht ähnliche Übertretungen vorsieht. Es wird darauf hingewiesen, dass es sich hierbei nicht um Ordnungsbussen, sondern um gewöhnliche

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Artikel 44 Abs. 1 HHG nicht geändert wird, weil er eben gerade eine Ausnahme von der Strafbarkeit der Fahrlässigkeit vorsieht.

Bussen handelt. Es wird vorgeschlagen, das kantonale Recht auch in dieser Hinsicht zu bereinigen.

Ausserdem wird in Absatz 1 die Erwähnung von Vorsatz und Fahrlässigkeit gestrichen. Artikel 10 Abs. 2 EGStGB sieht nämlich vor, dass Widerhandlungen gegen kantonales Recht auch dann strafbar sind, wenn sie fahrlässig begangen wurden. Um im kantonalen Recht Kohärenz herzustellen, sind die erwähnten Begriffe aus dem WSG zu streichen.

> *Einschränkung des freien Betretens des Waldes durch die Waldeigentümerinnen und -eigentümer*

Gemäss Artikel 77 Abs. 1 Bst. a WSG werden Verstösse gegen Artikel 27 Abs. 2 WSG mit einer kantonalen Busse von 20 000 bis max. 50 000 Franken bestraft. Artikel 77 Abs. 2 WSG sieht vor, dass in Fällen, in denen der fragliche Sachverhalt unter die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes fällt, nur diese anwendbar sind. Gemäss Artikel 43 Abs. 1 Bst. b WaG wird mit einer (bundesrechtlichen) Busse bestraft, wer die Zugänglichkeit eines Waldes vorsätzlich und ohne Berechtigung einschränkt (Art. 14 Abs. 1 WaG). Folglich konkurrieren sich in diesem Fall die Bestimmungen des Bundes und des Kantons. Demnach ist der Verweis auf Artikel 27 Abs. 2 WSG aus der Liste der Übertretungen kantonalen Rechts in Artikel 77 Abs. 1 Bst. a WSG zu streichen, obwohl es sich nicht um eine kantonsrechtliche Ordnungsbusse handelt.

> *Missachtung von Zugänglichkeitsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten*

Zu Artikel 28 Abs. 1 ist zu sagen, dass mit der neuen Ordnungsbusse 11001 des Bundes von 100 Franken bestraft wird, wer Zugänglichkeitsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten missachtet (Art. 14 Abs. 2 Bst. a und 43 Abs. 1 Bst. c WaG). Artikel 14 Abs. 2 Bst. a WaG nennt die Erhaltung des Waldes und andere öffentliche Interessen, wie den Schutz von Pflanzen und wild lebenden Tieren, als Gründe für die Verpflichtung der Kantone, die Zugänglichkeit für bestimmte Waldgebiete einzuschränken. Im kantonalen Recht geht aus den Artikeln 28 Abs. 1 WSG, 77 Abs. 1 WSG und 27 WSR hervor, dass Einzäunungen zum Schutz junger Bestände zulässig sind und dass das Amt für Wald und Natur (WNA) Einzäunungen für wissenschaftliche Versuche bewilligen kann. Gemäss Artikel 77 Abs. 1 WSG werden Verstösse gegen diese Bestimmung als kantonsrechtliche Übertretungen bestraft. Artikel 77 Abs. 2 WSG sieht hingegen vor, dass in Fällen, in denen der fragliche Sachverhalt unter die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes fällt, nur diese anwendbar sind. Demzufolge ist der Verweis auf Artikel 28 Abs. 1 WSG aus der Liste der Übertretungen kantonalen Rechts in Artikel 77 Abs. 1 Bst. a WSG zu streichen, obwohl es sich nicht um eine kantonsrechtliche Ordnungsbusse handelt.

Der neue Absatz 3a enthält einen Vorbehalt zu den kantonalen Widerhandlungen, die mit Ordnungsbusse geahndet werden. Es handelt sich um einen Vorbehalt und einen Verweis auf das KOBG. Der Inhalt wurde aus dem aktuellen Absatz 6 übernommen und abgeändert. Zur Verbesserung der Systematik wird er weiter oben platziert. Absatz 6 wird demnach aufgehoben.

In Absatz 4 wird bei Widerhandlungen, die mit einer kantonsrechtlichen Ordnungsbusse bestraft werden, neu die Strafbarkeit von Versuch und Gehilfenschaft ausgeschlossen.

**Art. 77a–77d (aufgehoben)**

Diese Bestimmungen wurden mehrheitlich in das KOBG und die KOBV übertragen. Sie sind deshalb aufzuheben.

**5.2.12. Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG; SGF 922.1)**

**Art. 54 Abs. 1 (geändert), Abs. 2a (neu), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (aufgehoben)**

In Absatz 1 wird die Erwähnung von Vorsatz und Fahrlässigkeit gestrichen. Artikel 10 Abs. 2 EGStGB sieht nämlich vor, dass Widerhandlungen gegen kantonales Recht auch dann strafbar sind, wenn sie fahrlässig begangen wurden. Um im kantonalen Recht Kohärenz herzustellen, sind die erwähnten Begriffe aus dem JAG zu streichen.

Der neue Absatz 2a enthält einen Vorbehalt zu den kantonalen Widerhandlungen, die mit Ordnungsbusse geahndet werden. Es handelt sich um einen Vorbehalt und einen Verweis auf das KOBG. Der Inhalt wurde aus dem aktuellen Absatz 4 übernommen und abgeändert. Zur Verbesserung der Systematik wird er weiter oben platziert. Absatz 4 wird demnach aufgehoben.

In Absatz 3 wird bei Widerhandlungen, die mit einer kantonsrechtlichen Ordnungsbusse bestraft werden, neu die Strafbarkeit von Versuch und Gehilfenschaft ausgeschlossen.

**Art. 54a–54d (aufgehoben)**

Diese Bestimmungen wurden mehrheitlich in das KOBG und die KOBV übertragen. Sie sind deshalb aufzuheben.

**Art. 55 Abs. 1 (geändert)**

Absatz 1 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV. Ausserdem wurden die Verweise auf die aufgehobenen Artikel 54a–54d gestrichen.

### 5.2.13. Gesetz über die Fischerei (FischG; SGF 923.1)

#### **Art. 45 Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*neu*)

Absatz 2 enthält neu einen Vorbehalt zu den kantonsrechtlichen Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen geahndet werden. Es handelt sich um einen Vorbehalt und einen Verweis auf das KOBG.

Im neuen Absatz 3 wird bei Widerhandlungen, die mit einer kantonsrechtlichen Ordnungsbusse bestraft werden, die Strafbarkeit von Versuch und Gehilfenschaft ausgeschlossen.

#### **Art. 45a–45e** (*aufgehoben*)

Diese Bestimmungen wurden mehrheitlich in das KOBG und die KOBV übertragen. Sie sind deshalb aufzuheben.

#### **Art. 49 Abs. 1** (*geändert*)

Absatz 1 enthält neu einen Verweis auf die Ordnungsbussengesetzgebung von Bund und Kanton, d. h. auf KOBG, KOBV, OBG und OBV.

## **6. Auswirkungen des Entwurfs**

### **6.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Es ist schwierig, die finanziellen Auswirkungen eines solchen Entwurfs abzuschätzen, da die Kompetenzen der staatlichen Stellen und der Gemeinden zur Verhängung von Ordnungsbussen geändert und erweitert werden. Die Zu- oder Abnahmen der Einnahmen als einzig vorhersehbare Konsequenz sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizierbar.

Der Entwurf verursacht dem Staat keine zusätzlichen Personalkosten.

### **6.2. Auswirkungen auf die Aufgaben- verteilung Staat–Gemeinden**

Der Entwurf ändert die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden eigentlich nicht. Die Gemeinden bekommen lediglich die Möglichkeit, sich zusätzliche Kompetenzen zur Verhängung von Ordnungsbussen übertragen zu lassen, wobei die entsprechenden Bedingungen gesetzlich geregelt sind. Die neue Regelung ist für die Gemeinden in keiner Weise obligatorisch und überlässt es ihrem freien Ermessen, ob sie eine neue Kompetenz zur Verhängung von Ordnungsbussen beantragen wollen.

### **6.3. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht**

Der Entwurf stimmt mit übergeordnetem Recht überein, da das neue OBG vorsieht, dass die Kantone die Organe bezeichnen, die für die Erhebung von Ordnungsbussen zuständig sind (Art. 2 Abs. 1 OBG).

---

## Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **33.1**

Modifié(s): 114.22.1 | 140.1 | 220.3 | 31.1 | 631.1 | 721.0.1 | 725.3 | 781.1 |  
785.1 | 810.2 | 921.1 | 922.1 | 923.1

Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 335 al. 2 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP);

Vu l'article 2 al. 1 de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre  
(LAO);

Vu les articles 53 et 76 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du  
16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2021-DSJ-126 du Conseil d'Etat du 24 août 2021;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

### **I.**

#### **1 Dispositions générales**

**Art. 1** Objet

<sup>1</sup> La présente loi:

## Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **33.1**

Geändert: 114.22.1 | 140.1 | 220.3 | 31.1 | 631.1 | 721.0.1 | 725.3 | 781.1 |  
785.1 | 810.2 | 921.1 | 922.1 | 923.1

Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 335 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom  
21. Dezember 1937 (StGB);

gestützt auf Artikel 2 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes des Bundes vom  
18. März 2016 (OBG);

gestützt auf die Artikel 53 und 76 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg  
vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DSJ-126 des Staatsrats vom 24. August  
2021;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **I.**

#### **1 Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1** Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Gesetz:

- a) fixe les principes généraux concernant les amendes d'ordre de droit cantonal et détermine les domaines dans lesquels de telles amendes peuvent être infligées;
- b) définit les autorités et organes compétents pour infliger les amendes d'ordre prévues par le droit fédéral (ci-après: amendes d'ordre de droit fédéral) et les amendes d'ordre prévues par le droit cantonal (ci-après: amendes d'ordre de droit cantonal) ainsi que les autorités compétentes en cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre;
- c) règle l'attribution du produit des amendes d'ordre.

#### **Art. 2** Champ d'application

<sup>1</sup> La présente loi ne s'applique pas aux infractions commises par une personne âgée de moins de 15 ans au moment des faits.

## **2 Amendes d'ordre de droit cantonal**

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

<sup>1</sup> Peuvent être sanctionnées par une amende d'ordre de droit cantonal les infractions de peu d'importance aux dispositions figurant dans:

- a) la législation sur la protection de la nature et du paysage;
- b) la législation sur la détention des chiens;
- c) la législation sur la gestion des déchets;
- d) la législation sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles;
- e) la législation sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leur biotopes;
- f) la législation sur la pêche.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat établit la liste des amendes d'ordre de droit cantonal et détermine le montant forfaitaire de ces amendes. La limite supérieure du montant des amendes d'ordre correspond à celle qui est prévue par la loi fédérale sur les amendes d'ordre.

<sup>3</sup> Il n'est tenu compte ni des antécédents ni de la situation personnelle du prévenu ou de la prévenue.

- a) legt die allgemeinen Grundsätze für die kantonsrechtlichen Ordnungsbussen fest und bestimmt die Bereiche, in denen solche Bussen verhängt werden können;
- b) bezeichnet die Behörden und Organe, die für die Verhängung der im Bundesrecht vorgesehenen Ordnungsbussen (bundesrechtliche Ordnungsbussen) und der im Kantonsrecht vorgesehenen Ordnungsbussen (kantonsrechtliche Ordnungsbussen) zuständig sind, sowie die Behörden, die bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens oder bei Nichtanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens zuständig sind;
- c) regelt die Zuteilung des Ertrags der Ordnungsbussen.

#### **Art. 2** Anwendungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist nicht anwendbar, wenn die Widerhandlung von einer Person begangen wurde, die zum Zeitpunkt der Tat das 15. Altersjahr nicht vollendet hatte.

## **2 Kantonsrechtliche Ordnungsbussen**

#### **Art. 3** Grundsätze

<sup>1</sup> Mit einer kantonsrechtlichen Ordnungsbusse bestraft werden können geringfügige Verstösse gegen Bestimmungen der folgenden Gesetzgebungen:

- a) Gesetzgebung über den Natur- und Landschaftsschutz;
- b) Gesetzgebung über die Hundehaltung;
- c) Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung;
- d) Gesetzgebung über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen;
- e) Gesetzgebung über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume;
- f) Gesetzgebung über die Fischerei.

<sup>2</sup> Der Staatsrat erstellt eine Liste der kantonsrechtlichen Ordnungsbussen und legt die Pauschalbeträge für die Bussen fest. Der Höchstbetrag der Ordnungsbussen entspricht dem Betrag, der im Ordnungsbussengesetz des Bundes vorgesehen ist.

<sup>3</sup> Vorleben und persönliche Verhältnisse der beschuldigten Person werden nicht berücksichtigt.

#### **Art. 4** Procédure de l'amende d'ordre

<sup>1</sup> La procédure cantonale de l'amende d'ordre est régie par les dispositions de la législation fédérale sur les amendes d'ordre relatives à la procédure, à ses modalités et à ses conditions, applicables par analogie.

<sup>2</sup> La procédure en cas de concours d'infractions prévue par la législation fédérale s'applique aussi en cas de concours entre une ou plusieurs infractions au droit fédéral et une ou plusieurs infractions au droit cantonal.

<sup>3</sup> Les amendes d'ordre de droit cantonal peuvent également être infligées dans le cadre de la procédure pénale ordinaire.

### **3 Compétences pour infliger les amendes d'ordre**

#### **3.1 En général**

##### **Art. 5** Autorités compétentes

<sup>1</sup> Sont compétents pour infliger des amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal:

- a) la Police cantonale, de manière générale pour toutes les amendes d'ordre;
- b) les organes mentionnés aux articles 7 et suivants de la présente loi;
- c) les communes, lorsque le Conseil d'Etat leur a délégué la compétence en vertu des articles 11 et suivants, pour les amendes d'ordre spécifiquement mentionnées dans la délégation.

##### **Art. 6** Obligations communes

<sup>1</sup> Les personnes qui infligent une amende d'ordre doivent pouvoir justifier leur qualité de représentant ou représentante d'un organe autorisé à infliger l'amende d'ordre avec l'un des moyens suivants:

- a) l'uniforme de service;
- b) le signe distinctif propre à l'organe, porté visiblement;
- c) la carte de légitimation.

<sup>2</sup> Les personnes qui infligent des amendes d'ordre doivent disposer d'une formation reconnue. La Police cantonale est responsable de la formation. La réglementation d'exécution précise les exigences relatives à la formation.

#### **Art. 4** Ordnungsbussenverfahren

<sup>1</sup> Das kantonale Ordnungsbussenverfahren richtet sich nach den Bestimmungen der Ordnungsbussengesetzgebung des Bundes zum Verfahren sowie zu dessen Einzelheiten und Bedingungen, die sinngemäss anwendbar sind.

<sup>2</sup> Das Konkurrenzverfahren gemäss Bundesgesetzgebung ist auch bei Konkurrenz zwischen einem oder mehreren Verstössen gegen Bundesrecht und bei einem oder mehreren Verstössen gegen Kantonsrecht anwendbar.

<sup>3</sup> Die kantonsrechtlichen Ordnungsbussen können auch im ordentlichen Strafverfahren verhängt werden.

### **3 Zuständigkeiten für die Verhängung von Ordnungsbussen**

#### **3.1 Im Allgemeinen**

##### **Art. 5** Zuständige Behörden

<sup>1</sup> Zuständig für die Verhängung von bundesrechtlichen und kantonsrechtlichen Ordnungsbussen sind:

- a) die Kantonspolizei; allgemein und für alle Ordnungsbussen;
- b) die Organe nach Artikel 7 ff. dieses Gesetzes;
- c) die Gemeinden, wenn ihnen der Staatsrat die Zuständigkeit gemäss Artikel 11 ff. übertragen hat, für die in der Kompetenzdelegation ausdrücklich erwähnten Ordnungsbussen.

##### **Art. 6** Allgemeine Pflichten

<sup>1</sup> Personen, die Ordnungsbussen verhängen, müssen ihre Funktion als Vertreterin oder Vertreter eines Organs, das Ordnungsbussen verhängen darf, mit einem der folgenden Mittel belegen können:

- a) Dienstuniform;
- b) sichtbar getragenes Kennzeichen des Organs;
- c) Dienstausweis.

<sup>2</sup> Personen, die Ordnungsbussen verhängen, müssen über eine anerkannte Ausbildung verfügen. Die Kantonspolizei ist für die Ausbildung zuständig. Die Ausbildungsanforderungen werden im Ausführungsreglement geregelt.

### 3.2 Compétences spécifiques

#### Art. 7 Gardes-faune

<sup>1</sup> Les gardes-faune sont compétents pour infliger des amendes d'ordre pour les infractions à:

- a) la législation fédérale et cantonale sur la protection de la nature et du paysage;
- b) la législation fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions;
- c) la législation fédérale sur la navigation intérieure;
- d) la législation fédérale et cantonale sur les forêts;
- e) la législation fédérale et cantonale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages;
- f) la législation fédérale et cantonale sur la pêche;
- g) la législation cantonale sur la détention des chiens;
- h) la législation cantonale sur la gestion des déchets.

#### Art. 8 Surveillants et surveillantes des réserves naturelles

<sup>1</sup> Les surveillants et surveillantes des réserves naturelles sont compétents pour infliger des amendes d'ordre dans les réserves naturelles et les zones de tranquillité qui leur sont attribuées par la Direction en charge des forêts et de la nature <sup>1)</sup> pour les infractions à:

- a) la législation fédérale et cantonale sur la protection de la nature et du paysage;
- b) la législation fédérale sur la navigation intérieure;
- c) la législation fédérale et cantonale sur les forêts;
- d) la législation fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ainsi qu'aux ordonnances cantonales sur les zones de tranquillité;
- e) la législation cantonale sur la détention des chiens;
- f) la législation cantonale sur la gestion des déchets.

---

<sup>1)</sup> Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

### 3.2 Besondere Zuständigkeiten

#### Art. 7 Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher

<sup>1</sup> Die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher sind zuständig für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Verstössen gegen die folgenden Gesetzgebungen:

- a) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Natur- und Landschaftsschutz;
- b) eidgenössische Gesetzgebung über Waffen, Waffenzubehör und Munition;
- c) eidgenössische Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt;
- d) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Wald;
- e) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel;
- f) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die Fischerei;
- g) kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung;
- h) kantonale Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung.

#### Art. 8 Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten

<sup>1</sup> Die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten sind in den Naturschutzgebieten und Wildruhezon, die ihnen von der für Wald und Natur zuständigen Direktion <sup>1)</sup> zugewiesen werden, zuständig für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Verstössen gegen die folgenden Gesetzgebungen:

- a) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Natur- und Landschaftsschutz;
- b) eidgenössische Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt;
- c) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Wald;
- d) eidgenössische Gesetzgebung über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel sowie kantonale Verordnungen über die Wildruhezon;
- e) kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung;
- f) kantonale Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung.

---

<sup>1)</sup> Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

**Art. 9** Contrôleurs et contrôleuses officiels-les du service chargé des affaires vétérinaires

<sup>1</sup> Les contrôleurs ou contrôleuses officiels du service chargé des affaires vétérinaires <sup>2)</sup> sont compétents pour infliger des amendes d'ordre pour les infractions à la législation cantonale sur la détention des chiens.

**Art. 10** Limites

<sup>1</sup> La réglementation d'exécution peut limiter ces compétences à certaines infractions.

### 3.3 Délégation aux communes

**Art. 11** Principes

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut déléguer aux communes qui en font la requête la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour les infractions à:

- a) la législation fédérale sur la circulation routière;
- b) la législation fédérale sur la concurrence déloyale;
- c) la législation fédérale sur la protection de l'environnement;
- d) la législation fédérale sur la protection contre le tabagisme passif;
- e) la législation fédérale et cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles;
- f) la législation fédérale sur la navigation intérieure;
- g) la législation cantonale sur la gestion des déchets;
- h) la législation cantonale sur la détention des chiens.

<sup>2</sup> Lorsque des circonstances particulières l'exigent, afin de garantir l'ordre et la sécurité publics et la salubrité, le Conseil d'Etat peut, sur proposition de la Direction en charge de la sécurité <sup>3)</sup> (ci-après: la Direction), déléguer aux communes, pour une durée déterminée, la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour des infractions à d'autres législations que celles figurant à l'alinéa 1.

---

<sup>2)</sup> Actuellement: Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

<sup>3)</sup> Actuellement: Direction de la sécurité et de la justice.

**Art. 9** Amtliche Kontrolleurinnen und Kontrolleure des Amtes für Veterinärwesen

<sup>1</sup> Die amtlichen Kontrolleurinnen und Kontrolleure des Amtes für Veterinärwesen <sup>2)</sup> sind zuständig für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Verstössen gegen die kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung.

**Art. 10** Beschränkung

<sup>1</sup> Die Zuständigkeit kann im Ausführungsreglement auf bestimmte Widerhandlungen beschränkt werden.

### 3.3 Übertragung an die Gemeinden

**Art. 11** Grundsätze

<sup>1</sup> Der Staatsrat kann den Gemeinden auf Antrag die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Verstössen gegen die folgenden Gesetzgebungen übertragen:

- a) eidgenössische Gesetzgebung über den Strassenverkehr;
- b) eidgenössische Gesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb
- c) eidgenössische Gesetzgebung über den Umweltschutz;
- d) eidgenössische Gesetzgebung über den Schutz vor Passivrauchen;
- e) die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen;
- f) eidgenössische Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt;
- g) kantonale Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung;
- h) die kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung.

<sup>2</sup> Wenn es besondere Umstände erfordern, kann der Staatsrat auf Vorschlag der für Sicherheit zuständigen Direktion <sup>3)</sup> (die Direktion) den Gemeinden für eine begrenzte Dauer die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen wegen Widerhandlungen gegen andere Gesetzgebungen als den in Absatz 1 genannten Gesetzgebungen übertragen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Sauberkeit und Hygiene zu gewährleisten.

---

<sup>2)</sup> Heute: Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen.

<sup>3)</sup> Heute: Sicherheits- und Justizdirektion.



<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat arrête, sur préavis de la Direction, pour chaque commune, la liste des amendes d'ordre qu'elle est en droit d'infliger.

#### **Art. 12** Conditions

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat délègue aux communes la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux conditions suivantes:

- a) La commune dispose d'un règlement de portée générale autorisant le conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre;
- b) Les agents et agentes préposés à la perception des amendes d'ordre disposent d'une formation reconnue au sens de l'article 6 al. 2;
- c) La commune doit garantir que les agents ou agentes chargés de percevoir les amendes d'ordre respecteront les exigences d'identification. L'uniforme ou le signe distinctif de ces agents ou agentes doit être différent de ceux utilisés par la Police cantonale au sens de l'article 6 al. 1;
- d) La commune dispose de formulaires conformes aux exigences de la législation fédérale sur les amendes d'ordre.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat ne délègue la compétence d'infliger des amendes d'ordre nécessitant un contact direct avec les administré-e-s qu'aux communes disposant d'une police communale. La réglementation d'exécution peut prévoir cette condition pour d'autres amendes d'ordre ne nécessitant pas le contact direct avec les administré-e-s.

#### **Art. 13** Durée

<sup>1</sup> La réglementation d'exécution distingue les amendes d'ordre dont la compétence peut être déléguée pour une durée indéterminée de celles dont la compétence peut être déléguée pour une durée de cinq ans.

<sup>2</sup> La compétence d'infliger des amendes d'ordre nécessitant un contact direct avec les administré-e-s ne peut être déléguée que pour cinq ans.

<sup>3</sup> Der Staatsrat beschliesst nach Anhörung der Direktion für jede Gemeinde eine Liste der Ordnungsbussen, die sie verhängen darf.

#### **Art. 12** Bedingungen

<sup>1</sup> Der Staatsrat überträgt den Gemeinden die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen unter den folgenden Bedingungen:

- a) Die Gemeinde verfügt über ein allgemeines Gemeindereglement, das den Gemeinderat ermächtigt, Ordnungsbussen zu erheben, und das die für die Verhängung der Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnet.
- b) Die Amtsträgerinnen und Amtsträger, die mit der Verhängung der Ordnungsbussen beauftragt sind, verfügen über eine anerkannte Ausbildung im Sinne von Artikel 6 Abs. 2.
- c) Die Gemeinde stellt sicher, dass die mit der Verhängung von Ordnungsbussen beauftragten Amtsträgerinnen und Amtsträger die Erkennungsanforderungen erfüllen. Die Uniform oder das Kennzeichen der Amtsträgerinnen und Amtsträger im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 muss sich von der- bzw. demjenigen der Kantonspolizei unterscheiden.
- d) Die Gemeinde verfügt über Bussenformulare, die den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über die Ordnungsbussen entsprechen.

<sup>2</sup> Der Staatsrat überträgt die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, nur an Gemeinden mit einer Gemeindepolizei. Die Ausführungsbestimmungen können diese Bedingung auch für andere Ordnungsbussen, die keinen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, vorsehen.

#### **Art. 13** Dauer der Übertragung

<sup>1</sup> Das Ausführungsreglement unterscheidet zwischen Ordnungsbussen, bei denen die Zuständigkeit für eine unbestimmte Dauer übertragen werden kann, und solchen, bei denen die Zuständigkeit für fünf Jahre übertragen werden kann.

<sup>2</sup> Die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen, die einen direkten Kontakt mit der zu büssenden Person erfordern, kann nur für fünf Jahre übertragen werden.

#### **Art. 14** Renouveau et retrait de la délégation

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat renouvelle, sur requête, les délégations de compétence accordées pour une durée de cinq ans.

<sup>2</sup> Il retire la délégation de compétence lorsque la commune ne se conforme pas aux dispositions de la législation en matière d'amendes d'ordre.

#### **Art. 15** Intervention

<sup>1</sup> L'amende d'ordre est perçue par les agents et agentes préposés à cette tâche par la commune.

<sup>2</sup> Les agents communaux ou les agentes communales préposés à la perception des amendes d'ordre n'interviennent que sur le territoire de la commune.

<sup>3</sup> Ils ne sont pas habilités à effectuer des contrôles systématiques par arrêt des véhicules, ni à recourir aux mesures de contrainte prévues par l'article 54 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière et par les articles 32 à 37 de la loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale.

#### **Art. 16** Surveillance

<sup>1</sup> La Police cantonale exerce une surveillance générale du personnel préposé à la perception des amendes d'ordre.

#### **Art. 17** Limites

<sup>1</sup> La réglementation d'exécution peut limiter ces compétences à certaines infractions.

### **4 Compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre**

#### **Art. 18** Procédure pénale ordinaire

<sup>1</sup> En cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre, la procédure pénale ordinaire est engagée par les autorités visées aux articles 19 à 21 de la présente loi et est poursuivie conformément à la loi sur la justice, à la loi sur les communes et aux dispositions pénales applicables.

#### **Art. 14** Erneuerung und Entzug von Kompetenzdelegationen

<sup>1</sup> Der Staatsrat erneuert auf Antrag die Kompetenzdelegationen, die für fünf Jahre erteilt wurden.

<sup>2</sup> Wenn sich die Gemeinde nicht an die Bestimmungen der Gesetzgebung über die Ordnungsbussen hält, entzieht er die Kompetenzdelegation.

#### **Art. 15** Einsatz

<sup>1</sup> Die Ordnungsbussen werden von den Amtsträgerinnen und Amtsträgern verhängt, welche die Gemeinde mit dieser Aufgabe beauftragt hat.

<sup>2</sup> Die Amtsträgerinnen und Amtsträger, die von der Gemeinde mit der Erhebung der Ordnungsbussen beauftragt wurden, kommen nur auf dem Gebiet ihrer Gemeinde zum Einsatz.

<sup>3</sup> Sie sind nicht ermächtigt, Fahrzeuge für systematische Kontrollen anzuhalten oder Zwangsmassnahmen nach Artikel 54 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 oder nach den Artikeln 32–37 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei anzuwenden.

#### **Art. 16** Aufsicht

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei übt die allgemeine Aufsicht über das Personal aus, das mit der Verhängung von Ordnungsbussen beauftragt ist.

#### **Art. 17** Beschränkung

<sup>1</sup> Die Zuständigkeit kann im Ausführungsreglement auf bestimmte Widerhandlungen beschränkt werden.

### **4 Zuständigkeiten bei einem Scheitern oder der Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens**

#### **Art. 18** Ordentliches Strafverfahren

<sup>1</sup> Wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert oder nicht anwendbar ist, leiten die Behörden nach Artikel 19–21 dieses Gesetzes das ordentliche Strafverfahren ein und führen dieses gemäss dem Justizgesetz, dem Gesetz über die Gemeinden und den anwendbaren strafrechtlichen Bestimmungen durch.

<sup>2</sup> Toute décision prise par une autorité pénale en application des lois cantonales ou de leurs dispositions d'exécution est communiquée au service cantonal compétent en la matière dès qu'elle est exécutoire.

#### **Art. 19** Compétence du Ministère public

<sup>1</sup> En cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, les infractions aux législations suivantes sont dénoncées au Ministère public:

- a) législation fédérale sur les étrangers et l'intégration;
- b) législation fédérale sur l'asile;
- c) législation fédérale sur la concurrence déloyale;
- d) législation fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions;
- e) législation fédérale sur l'alcool;
- f) législation fédérale sur la navigation intérieure;
- g) législation fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes;
- h) législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- i) législation fédérale sur la protection contre le tabagisme passif;
- j) législation fédérale sur le commerce itinérant.

<sup>2</sup> Tant pour les amendes d'ordre de droit fédéral que les amendes d'ordre de droit cantonal, les infractions sont dénoncées auprès du Ministère public dans les cas d'inapplicabilité visés par l'article 4 al. 3 let. a, b et d LAO ou quand l'auteur-e de l'infraction est inconnu-e.

<sup>3</sup> Lorsque plusieurs amendes d'ordre relèvent de législations différentes et que plusieurs autorités sont compétentes pour connaître la dénonciation, les infractions sont toutes dénoncées au Ministère public.

#### **Art. 20** Compétence du Préfet

<sup>1</sup> En cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, les infractions aux législations suivantes sont dénoncées au préfet:

- a) législation fédérale et cantonale sur la protection de la nature et du paysage;

<sup>2</sup> Wenn eine Strafbehörde in Anwendung der kantonalen Gesetzgebungen oder deren Ausführungsreglementen einen Entscheid trifft, wird dieser dem zuständigen kantonalen Amt mitgeteilt, sobald er rechtskräftig ist.

#### **Art. 19** Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft

<sup>1</sup> Bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens werden Verstösse gegen die folgenden Gesetzgebungen bei der Staatsanwaltschaft angezeigt:

- a) eidgenössische Gesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration;
- b) eidgenössische Asylgesetzgebung;
- c) eidgenössische Gesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb;
- d) eidgenössische Gesetzgebung über Waffen, Waffenzubehör und Munition;
- e) eidgenössische Gesetzgebung über die gebrannten Wasser;
- f) eidgenössische Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt;
- g) eidgenössische Gesetzgebung über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe;
- h) eidgenössische Gesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände;
- i) eidgenössische Gesetzgebung über den Schutz vor Passivrauchen;
- j) eidgenössische Gesetzgebung über das Gewerbe der Reisenden.

<sup>2</sup> Sowohl bei bundesrechtlichen Ordnungsbussen wie auch bei kantonsrechtlichen Ordnungsbussen werden Widerhandlungen in Fällen der Unanwendbarkeit nach Artikel 4 Abs. 3 Bst. a, b und d OBG oder, wenn die widerhandelnde Person unbekannt ist, bei der Staatsanwaltschaft angezeigt.

<sup>3</sup> Werden mehrere Ordnungsbussen auf der Grundlage verschiedener Gesetzgebungen verhängt und sind mehrere Behörden für den Entscheid über die Anzeige zuständig, so werden alle Widerhandlungen bei der Staatsanwaltschaft angezeigt.

#### **Art. 20** Zuständigkeit der Oberamtsperson

<sup>1</sup> Bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens werden Verstösse gegen die folgenden Gesetzgebungen bei der Oberamtsperson angezeigt:

- a) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Natur- und Landschaftsschutz;

- b) législation fédérale sur la circulation routière;
- c) législation fédérale sur la redevance pour l'utilisation des routes nationales;
- d) législation fédérale sur la protection de l'environnement;
- e) législation fédérale et cantonale sur les forêts;
- f) législation fédérale et cantonale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages;
- g) législation fédérale et cantonale sur la pêche;
- h) législation cantonale sur la gestion des déchets;
- i) législation cantonale sur la détention des chiens.

#### **Art. 21** Compétence du conseil communal et procédure

<sup>1</sup> En cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, les infractions pouvant être sanctionnées d'une amende d'ordre par la commune disposant d'une délégation du Conseil d'Etat au sens des articles 11 et suivants de la présente loi sont dénoncées au conseil communal.

<sup>2</sup> Le conseil communal prononce l'amende en la forme de l'ordonnance pénale conformément à la procédure applicable aux autres sanctions communales.

### **5 Produit de l'amende d'ordre**

#### **Art. 22** Produit de l'amende d'ordre

<sup>1</sup> Le produit des amendes d'ordre que les communes encaissent leur est acquis.

### **6 Dispositions transitoires**

#### **Art. 23** Compétences

<sup>1</sup> Les procédures pénales ordinaires pendantes devant une autorité qui n'est plus compétente selon le nouveau droit, se terminent selon l'ancien droit.

#### **Art. 24** Délégations octroyées aux communes

<sup>1</sup> Les communes doivent requérir une nouvelle délégation de compétence d'infliger des amendes d'ordre dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

- b) eidgenössische Gesetzgebung über den Strassenverkehr;
- c) eidgenössische Gesetzgebung über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen;
- d) eidgenössische Gesetzgebung über den Umweltschutz;
- e) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Wald;
- f) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel;
- g) eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die Fischerei;
- h) kantonale Gesetzgebung über die Abfallbewirtschaftung;
- i) kantonale Gesetzgebung über die Hundehaltung.

#### **Art. 21** Zuständigkeit des Gemeinderats und Verfahren

<sup>1</sup> Verstösse, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden können, für welche die Gemeinde über eine Kompetenzdelegation des Staatsrats im Sinne der Artikel 11 ff. dieses Gesetzes verfügt, werden bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens beim Gemeinderat angezeigt.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat spricht die Ordnungsbusse durch Strafbefehl gemäss dem Verfahren für die übrigen Sanktionen der Gemeinde aus.

### **5 Ertrag der Ordnungsbussen**

#### **Art. 22** Ertrag der Ordnungsbussen

<sup>1</sup> Der Ertrag der Ordnungsbussen, die von den Gemeinden eingezogen werden, verbleibt den Gemeinden.

### **6 Übergangsbestimmungen**

#### **Art. 23** Zuständigkeiten

<sup>1</sup> Die ordentlichen Strafverfahren, die vor einer Behörde hängig sind, die gemäss neuem Recht nicht mehr dafür zuständig ist, werden nach altem Recht abgeschlossen.

#### **Art. 24** An Gemeinden erteilte Kompetenzdelegationen

<sup>1</sup> Die Gemeinden müssen die Übertragung der Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen innert sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes neu beantragen.

<sup>2</sup> Les communes restent au bénéfice de leur délégation de compétence d'infliger des amendes d'ordre jusqu'à l'octroi de la nouvelle délégation par le Conseil d'Etat. Durant cette période elles peuvent infliger toutes les amendes d'ordre qui leur ont été déléguées en application de l'ancien droit.

## II.

### 1.

L'acte RSF 114.22.1 (Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALÉI), du 13.11.2007) est modifié comme il suit:

#### *Art. 8 al. 1 (modifié)*

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

### 2.

L'acte RSF 140.1 (Loi sur les communes (LCo), du 25.9.1980) est modifié comme il suit:

#### *Art. 85a (nouveau)*

Sanctions communales – Amendes d'ordre et autres sanctions pénales

<sup>1</sup> Les communes peuvent percevoir des amendes d'ordre conformément à la législation sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral.

<sup>2</sup> Les autres sanctions pénales sont régies par les articles y relatifs de la présente loi et au surplus par la législation spéciale.

#### *Art. 86 al. 1a (nouveau)*

<sup>1a</sup> En cas d'échec de la procédure de l'amende d'ordre pour des amendes d'ordre pouvant être infligées par la commune, le conseil communal prononce également en la forme de l'ordonnance pénale, selon les modalités prévues à l'alinéa 1, les amendes d'ordre, les peines privatives de liberté de substitution et, le cas échéant, l'exécution d'un travail d'intérêt général.

<sup>2</sup> Bis zur Erteilung der neuen Kompetenzdelegation durch den Staatsrat verfügen die Gemeinden weiter über die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen, die ihnen übertragen wurde. In dieser Zeit dürfen sie alle Ordnungsbussen verhängen, für die ihnen nach altem Recht die Zuständigkeit übertragen wurde.

## II.

### 1.

Der Erlass SGF 114.22.1 (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG), vom 13.11.2007) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 8 Abs. 1 (geändert)*

<sup>1</sup> Zuwiderhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

### 2.

Der Erlass SGF 140.1 (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.9.1980) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 85a (neu)*

Sanktionen der Gemeinden – Ordnungsbussen und andere strafrechtliche Sanktionen

<sup>1</sup> Die Gemeinden können Ordnungsbussen gemäss der Gesetzgebung über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen erheben.

<sup>2</sup> Die übrigen strafrechtlichen Sanktionen richten sich nach den entsprechenden Artikeln dieses Gesetzes und im Übrigen nach der Spezialgesetzgebung.

#### *Art. 86 Abs. 1a (neu)*

<sup>1a</sup> Bei Ordnungsbussen, die von der Gemeinde erhoben werden können, spricht der Gemeinderat bei einem Scheitern des Ordnungsbussenverfahrens durch Strafbefehl gemäss den Einzelheiten von Absatz 1 auch Ordnungsbussen und Ersatzfreiheitsstrafen sowie gegebenenfalls die Verrichtung einer gemeinnützigen Arbeit aus.

### 3.

L'acte RSF 220.3 (Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC), du 7.3.2001) est modifié comme il suit:

#### *Art. 4 al. 2 (modifié)*

<sup>2</sup> Il ou elle inflige les amendes conformément aux articles 943 CO et 2 ORC. Le recours à l'autorité de surveillance est réservé.

### 4.

L'acte RSF 31.1 (Loi d'application du code pénal (LACP), du 6.10.2006) est modifié comme il suit:

#### *Art. 9 al. 2 (modifié)*

<sup>2</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

#### *Art. 10 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié)*

<sup>1</sup> Les dispositions des articles 103 à 109 et 79a du code pénal sont applicables par analogie aux infractions au droit cantonal. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

<sup>3</sup> Les règles du code pénal concernant la responsabilité de l'entreprise (art. 102 CP) s'appliquent par analogie.

### 5.

L'acte RSF 631.1 (Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 6.6.2000) est modifié comme il suit:

#### *Art. 147 al. 1 (modifié)*

<sup>1</sup> Les décisions de taxation et les amendes sont notifiées au contribuable par écrit et indiquent les voies de droit. Les autres décisions et prononcés doivent, en outre, être motivés. La notification se fait par courrier normal.

### 3.

Der Erlass SGF 220.3 (Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG), vom 7.3.2001) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 4 Abs. 2 (geändert)*

<sup>2</sup> Sie oder er spricht die Bussen im Sinne der Artikel 943 OR und 2 HRegV aus. Die Beschwerde an die Aufsichtsbehörde bleibt vorbehalten.

### 4.

Der Erlass SGF 31.1 (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), vom 6.10.2006) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 9 Abs. 2 (geändert)*

<sup>2</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

#### *Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)*

<sup>1</sup> Die Bestimmungen der Artikel 103–109 und 79a des Strafgesetzbuches finden auf die Widerhandlungen gegen das kantonale Recht sinngemäss Anwendung. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Die Regeln des Strafgesetzbuchs über die Verantwortlichkeit des Unternehmens (Art. 102 StGB) gelten sinngemäss.

### 5.

Der Erlass SGF 631.1 (Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG), vom 6.6.2000) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 147 Abs. 1 (geändert)*

<sup>1</sup> Veranlagungsverfügungen und Bussen werden der steuerpflichtigen Person schriftlich eröffnet; sie enthalten eine Rechtsmittelbelehrung. Die übrigen Verfügungen und Entscheide müssen zudem eine Begründung enthalten. Die Eröffnung erfolgt mit gewöhnlicher Postzustellung.

6.

L'acte RSF 721.0.1 (Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat), du 12.9.2012) est modifié comme il suit:

**Art. 57 al. 4** (nouveau)

<sup>4</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

**Art. 58 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions en matière de protection de la nature et du paysage ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

7.

L'acte RSF 725.3 (Loi sur la détention des chiens (LDCh), du 2.11.2006) est modifié comme il suit:

**Art. 44 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

**Art. 44a**

Abrogé

**Art. 44b**

Abrogé

**Art. 44c**

Abrogé

**Art. 44d**

Abrogé

6.

Der Erlass SGF 721.0.1 (Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG), vom 12.9.2012) wird wie folgt geändert:

**Art. 57 Abs. 4** (neu)

<sup>4</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden, bleiben vorbehalten.

**Art. 58 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Zuwiderhandlungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

7.

Der Erlass SGF 725.3 (Gesetz über die Hundehaltung (HHG), vom 2.11.2006) wird wie folgt geändert:

**Art. 44 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden, bleiben vorbehalten.

**Art. 44a**

Aufgehoben

**Art. 44b**

Aufgehoben

**Art. 44c**

Aufgehoben

**Art. 44d**

Aufgehoben

**Art. 44e al. 1** (modifié), **al. 2** (abrogé)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

<sup>2</sup> Abrogé

**8.**

L'acte RSF 781.1 (Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR), du 12.11.1981) est modifié comme il suit:

**Art. 1 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La présente loi régit l'application de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR) ainsi que de ses dispositions d'exécution.

**Art. 17 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice, sous réserve des dispositions qui suivent. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

**Intitulé de section après Art. 22**

6 (abrogé)

**Art. 23**

Abrogé

**Art. 24**

Abrogé

**Art. 25**

Abrogé

**Art. 26**

Abrogé

**Art. 44e Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

<sup>1</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Aufgehoben

**8.**

Der Erlass SGF 781.1 (Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG), vom 12.11.1981) wird wie folgt geändert:

**Art. 1 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG) und seine Ausführungsvorschriften.

**Art. 17 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Zuwiderhandlungen werden unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

**Abschnittsüberschrift nach Art. 22**

6 (aufgehoben)

**Art. 23**

Aufgehoben

**Art. 24**

Aufgehoben

**Art. 25**

Aufgehoben

**Art. 26**

Aufgehoben



## 9.

L'acte RSF 785.1 (Loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI), du 7.2.1991) est modifié comme il suit:

### **Art. 15 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

## 10.

L'acte RSF 810.2 (Loi sur la gestion des déchets (LGD), du 13.11.1996) est modifié comme il suit:

### **Art. 12 al. 3** (nouveau)

<sup>3</sup> Les petites quantités de déchets tels que des emballages – y compris les bouteilles, les canettes et les sachets en plastique –, des restes de repas, des chewing-gums, des papiers ou des mégots de cigarettes ne doivent pas être jetés ou abandonnés dans des espaces publics ou à leurs abords, hors des installations mises à disposition et destinées à leur élimination.

### **Art. 36 al. 1** (modifié), **al. 3a** (nouveau), **al. 3b** (nouveau), **al. 4** (modifié), **al. 5** (modifié)

<sup>1</sup> Sera puni de l'amende celui qui:

... (énumération inchangée)

<sup>3a</sup> Les communes peuvent prévoir des dérogations à l'alinéa 1 let. a en soumettant les manifestations sujettes à autorisation à l'obligation de fournir un concept de gestion de déchets.

<sup>3b</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

<sup>4</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

<sup>5</sup> Les dispositions pénales fédérales ainsi que les dispositions en matière d'abandon de déchets contenues dans la législation spéciale demeurent réservées.

## 9.

Der Erlass SGF 785.1 (Ausführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Binnenschifffahrt (AGBSG), vom 7.2.1991) wird wie folgt geändert:

### **Art. 15 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Zuwiderhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

## 10.

Der Erlass SGF 810.2 (Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG), vom 13.11.1996) wird wie folgt geändert:

### **Art. 12 Abs. 3** (neu)

<sup>3</sup> Kleine Mengen von Abfällen wie Verpackungen – einschliesslich Flaschen, Getränkedosen und Plastiksäcke –, Speisereste, Kaugummis, Papier oder Zigarettenstummel dürfen im öffentlichen Raum oder in dessen Nähe nicht weggeworfen oder liegengelassen werden, statt dass diese in den hierfür bereitgestellten und dafür bestimmten Installationen und Anlagen entsorgt werden.

### **Art. 36 Abs. 1** (geändert), **Abs. 3a** (neu), **Abs. 3b** (neu), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (geändert)

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer:

... (Aufzählung unverändert)

<sup>3a</sup> Die Gemeinden können Abweichungen von Absatz 1 Bst. a für bewilligungspflichtige Veranstaltungen vorsehen, sofern sie die Veranstalter verpflichten, ein Abfallbewirtschaftungskonzept einzureichen.

<sup>3b</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden, bleiben vorbehalten.

<sup>4</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

<sup>5</sup> Die Strafbestimmungen des Bundes sowie die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung über das Littering bleiben vorbehalten.

**Art. 36a**

*Abrogé*

**Art. 36b**

*Abrogé*

**Art. 36c**

*Abrogé*

**Art. 36d**

*Abrogé*

**Art. 36e**

*Abrogé*

**Art. 36f**

*Abrogé*

**Art. 36g**

*Abrogé*

**11.**

L'acte RSF 921.1 (Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN), du 02.03.1999) est modifié comme il suit:

**Art. 77 al. 1** (*modifié*), **al. 3a** (*nouveau*), **al. 4** (*modifié*), **al. 6** (*abrogé*)

<sup>1</sup> Est passible d'une amende de 20 000 francs au plus et, dans les cas graves, de 50 000 francs au plus la personne qui aura enfreint:

a) (*modifié*) les dispositions des articles 26 et 58 al. 3 de la présente loi;

<sup>3a</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

**Art. 36a**

*Aufgehoben*

**Art. 36b**

*Aufgehoben*

**Art. 36c**

*Aufgehoben*

**Art. 36d**

*Aufgehoben*

**Art. 36e**

*Aufgehoben*

**Art. 36f**

*Aufgehoben*

**Art. 36g**

*Aufgehoben*

**11.**

Der Erlass SGF 921.1 (Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG), vom 02.03.1999) wird wie folgt geändert:

**Art. 77 Abs. 1** (*geändert*), **Abs. 3a** (*neu*), **Abs. 4** (*geändert*), **Abs. 6** (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Mit einer Busse bis zu 20 000 Franken und in schweren Fällen bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer gegen:

a) (*geändert*) die Bestimmungen der Artikel 26 und 58 Abs. 3 dieses Gesetzes verstösst;

<sup>3a</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonomer Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden, bleiben vorbehalten.

<sup>4</sup> La tentative et la complicité sont punissables, excepté pour les infractions que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre.

<sup>6</sup> *Abrogé*

**Art. 77a**

*Abrogé*

**Art. 77b**

*Abrogé*

**Art. 77c**

*Abrogé*

**Art. 77d**

*Abrogé*

**Art. 78 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

## 12.

L'acte RSF 922.1 (Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha), du 14.11.1996) est modifié comme il suit:

**Art. 54 al. 1** (*modifié*), **al. 2a** (*nouveau*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*abrogé*)

<sup>1</sup> Est passible d'une amende de 3000 francs au plus quiconque aura enfreint:

... (*énumération inchangée*)

<sup>2a</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

<sup>4</sup> Versuch und Helfenshaft sind strafbar; ausgenommen sind Widerhandlungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden.

<sup>6</sup> *Aufgehoben*

**Art. 77a**

*Aufgehoben*

**Art. 77b**

*Aufgehoben*

**Art. 77c**

*Aufgehoben*

**Art. 77d**

*Aufgehoben*

**Art. 78 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

## 12.

Der Erlass SGF 922.1 (Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG), vom 14.11.1996) wird wie folgt geändert:

**Art. 54 Abs. 1** (*geändert*), **Abs. 2a** (*neu*), **Abs. 3** (*geändert*), **Abs. 4** (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Mit Busse bis zu 3000 Franken wird bestraft, wer:

... (*Aufzählung unverändert*)

<sup>2a</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbussen bestraft werden, bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> La tentative et la complicité sont punissables, excepté pour les infractions que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre.

<sup>4</sup> *Abrogé*

**Art. 54a**

*Abrogé*

**Art. 54b**

*Abrogé*

**Art. 54c**

*Abrogé*

**Art. 54d**

*Abrogé*

**Art. 55 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

**13.**

L'acte RSF 923.1 (Loi sur la pêche (LPêche), du 15.5.1979) est modifié comme il suit:

**Art. 45 al. 2** (*modifié*), **al. 3** (*nouveau*)

<sup>2</sup> Les infractions aux dispositions de la présente loi et à celles de sa réglementation d'exécution que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre demeurent réservées.

<sup>3</sup> La tentative et la complicité sont punissables, excepté pour les infractions que la législation cantonale sur les amendes d'ordre sanctionne par l'amende d'ordre.

<sup>3</sup> Versuch und Helfenshaft sind strafbar; ausgenommen sind Widerhandlungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbusse bestraft werden.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

**Art. 54a**

*Aufgehoben*

**Art. 54b**

*Aufgehoben*

**Art. 54c**

*Aufgehoben*

**Art. 54d**

*Aufgehoben*

**Art. 55 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

**13.**

Der Erlass SGF 923.1 (Gesetz über die Fischerei (FischG), vom 15.5.1979) wird wie folgt geändert:

**Art. 45 Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*neu*)

<sup>2</sup> Verstösse gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbusse bestraft werden, bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Versuch und Helfenshaft sind strafbar; ausgenommen sind Widerhandlungen, die gemäss kantonaler Ordnungsbussengesetzgebung mit Ordnungsbusse bestraft werden.

**Art. 45a**

*Abrogé*

**Art. 45b**

*Abrogé*

**Art. 45c**

*Abrogé*

**Art. 45d**

*Abrogé*

**Art. 45e**

*Abrogé*

**Art. 49 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice. La législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre demeure réservée.

### **III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

### **IV.**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**Art. 45a**

*Aufgehoben*

**Art. 45b**

*Aufgehoben*

**Art. 45c**

*Aufgehoben*

**Art. 45d**

*Aufgehoben*

**Art. 45e**

*Aufgehoben*

**Art. 49 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt. Die Ordnungsbussengesetzgebung von Kanton und Bund bleibt vorbehalten.

### **III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

### **IV.**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DSJ-126

**Projet de loi: Projet de loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2021-014*

---

*Présidence* : Nicolas Galley

*Membres* : Antoinette Badoud, Jean-Daniel Chardonens, Anne Favre-Morand, Paola Ghielmini Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Elias Moussa, André Schoenenweid, Julia Senti, Stéphane Sudan, Rudolf Vonlanthen

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 10 voix contre 0 et 1 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi 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

2021-DSJ-126

**Gesetzesentwurf: Entwurf des Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-014*

---

*Präsidium* : Nicolas Galley

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Jean-Daniel Chardonens, Anne Favre-Morand, Paola Ghielmini Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Elias Moussa, André Schoenenweid, Julia Senti, Stéphane Sudan, Rudolf Vonlanthen

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### Amendements

**Art. X**

**Art. 11 al. 1 let. a**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut déléguer aux communes qui en font la requête la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour les infractions à:

a) la législation fédérale sur la circulation routière, y compris pour les dépassements de vitesse;

### 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 4 et 1 abstentions.

*Le 15 septembre 2021*

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

#### Änderungsanträge

**Art. X**

**Art. 11 Abs. 1 Bst. a**

**A1** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

**CE**  
**A1** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Den 15. September 2021*