

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2014-DIAF-67	Loi Gesetz	Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles <i>Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen</i>	2e lecture 2. Lesung	Rudolf Herren-Rutschi Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2018-GC-73	Motion Motion	Modification des articles 10ss LHFR concernant la composition et la nomination du Conseil d'administration de l'HFR (et de l'article 11 ss de la LSM pour le Conseil d'administration du RFSM) <i>Änderung der Artikel 10 ff. HFRG über die Zusammensetzung und die Ernennung des Verwaltungsrats des HFR (und der Artikel 11 ff. PGG für den Verwaltungsrat des FNPG)</i>	Prise en considération Erheblicherklärung	Nicolas Kolly Auteur-e / Urheber/-in Pierre Mauron Auteur-e / Urheber/-in Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2018-DSAS-19	Décret Dekret	Crédit cadre en vue de la mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient <i>Rahmenkredits für die Einführung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg nach dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2017-GC-184	Postulat Postulat	Renforcer les mesures contre le harcèlement sexuel <i>Verstärkung der Massnahmen gegen sexuelle Belästigung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bruno Marmier Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonens Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2017-GC-189	Motion Motion	Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art 128a LPers- Contribution FEDE) <i>Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 128a StPG - FEDE-Beitrag)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Christian Ducotterd Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2017-GC-186	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (art. 8 et 9 – exonération des communes) <i>Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (Art. 8 und 9 - Steuerbefreiung der Gemeinden)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bruno Marmier Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Laurent Dietrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2014-DIAF-67

17 avril 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

1. La nécessité du projet	1
2. L'origine du projet et les travaux préparatoires	2
3. Les grandes lignes du projet	2
3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface	2
3.1.1. Généralités	2
3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone à bâtir (art. 10 et 13 LFo)	2
3.2. Les structures forestières	3
3.2.1. La situation actuelle	3
3.2.2. Les modifications proposées	3
3.3. Les autres adaptations	4
4. Les incidences du projet	5
4.1. Les incidences financières et en matière de personnel	5
4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	5
4.4. La clause référendaire	5
4.5. L'évaluation de la durabilité du projet	5
5. Les résultats de la procédure de consultation	5
6. Le commentaire des dispositions	6

1. La nécessité du projet

Suite à l'initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», le Parlement fédéral a adopté, le 16 mars 2012, une modification de la loi fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013)¹. Le Conseil fédéral a, le 14 juin 2013, adapté l'ordonnance fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013)². Cette adaptation a été suivie d'une nouvelle modification de la loi fédérale intervenue le 18 mars 2016 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017)³, ainsi que d'une modification de l'ordonnance fédérale en date du 17 août 2016⁴.

Ces nouvelles dispositions visent notamment à assouplir la compensation du défrichement. Les cantons peuvent désormais fixer des limites statiques à la forêt, même en dehors des zones à bâtir, dans les régions où ils veulent empêcher la progression de l'aire forestière. Ainsi, les surfaces conquises par la forêt en dehors de ces limites peuvent ne pas être considérées comme forêt au sens légal et être défrichées sans autorisation. Les autres adaptations fédérales visent à lutter contre les organismes nuisibles qui pourraient mettre en danger les fonctions de la forêt, à prendre les dispositions pour l'adaptation aux changements climatiques et à assurer la formation forestière.

Le présent projet a pour but de mettre le texte de la loi cantonale sur les forêts en accord avec ces nouvelles dispositions fédérales. Il s'appuie en outre sur l'article 77 de la Constitution fédérale⁵ et sur les buts posés par la loi fédérale.⁶

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0); RO 2013, p. 1928ss.

² Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.01); RO 2013, p. 1983ss.

³ RO 2016, p. 3207ss.

⁴ RO 2016, p. 3215ss.

⁵ Constitution fédérale de la Confédération du 18 avril 1999 (RS 101)

⁶ Art. 1 LFo, (RS 921.0)

On profitera de cette modification pour adapter la loi cantonale sur d'autres points. Parmi ceux-ci, on vise notamment à assouplir l'organisation des structures forestières afin de mieux répondre aux exigences du temps. De plus, suite aux expériences rencontrées, des modifications mineures en matière de coordination des procédures seront intégrées dans la loi. Nous voulons également marquer notre volonté d'assurer une protection optimale des sols forestiers. Enfin, nous proposons que certaines violations de la législation forestière soient sanctionnées par des amendes d'ordre qui pourront être infligées par le personnel de surveillance du Service en charge des forêts (ci-après: le Service), désigné dans une ordonnance particulière¹.

2. L'origine du projet et les travaux préparatoires

Le présent projet répond aux réflexions conduites dans les milieux forestiers, tant au sein des services de l'Etat que des unités de gestion. Il a été élaboré avec le soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants de l'Etat (Service de l'agriculture, Service des forêts et de la faune, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions) et des milieux intéressés (Association des communes fribourgeoises, Association des propriétaires forestiers Forêt-Fribourg).

3. Les grandes lignes du projet

3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface

3.1.1. Généralités

Pour le Parlement fédéral, la politique forestière mise en place en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts a globalement fait ses preuves. Des changements se sont toutefois imposés, surtout au niveau de la politique forestière en matière de surfaces. Dans certaines régions, principalement les Alpes, on a vu les forêts s'étendre de manière importante. De plus en plus, l'obligation de compenser les défrichements en nature est entrée en conflit avec l'agriculture, les zones d'une grande valeur paysagère ou avec les impératifs de la protection contre les crues. Constatant que les mesures d'assouplissement proposées en matière de compensation de défrichement rencontraient un écho favorable, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur les forêts qui fut adopté par le Parlement fédéral le 16 mars 2012.

Les mesures contenues dans la loi modifiée visent à assouplir les règles de compensation du défrichement afin de mieux tenir compte des situations concrètes: dans certains cas², il sera possible de déroger au principe de compensation en nature dans la même région³. Par ailleurs, les cantons auront la possibilité de définir une limite statique à la forêt même en dehors des zones à bâtir, là où ils veulent empêcher une croissance de la surface forestière⁴. Elles entraînent un abandon de la taxe de compensation qui était prévue à l'article 8 LFo et reprise en droit cantonal aux articles 19 LFCN et 20 RFCN.

3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone à bâtir (art. 10 et 13 LFo)

La révision du 16 mars 2012 permet désormais de fixer des limites statiques entre les forêts et d'autres zones d'affectation dans les secteurs où les cantons veulent empêcher une croissance de la forêt⁵. Tel est déjà le cas lorsque la forêt confine ou confina à la zone à bâtir⁶, à la différence près que cette délimitation est alors obligatoire.

En d'autres termes, les limites de forêts dites statiques, qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir, se substitueront à la notion dynamique de la forêt, telle qu'elle ressort de l'article 2 al. 1 LFo⁷. Ces limites statiques seront déterminées hors des zones à bâtir à la condition, toutefois, que le canton ait la volonté d'empêcher l'expansion de la forêt dans les régions concernées. Ces régions ne recouvrent pas nécessairement celles où la forêt augmente au sens de l'article 7 al. 2 let. a LFo. On songe, en particulier, aux endroits où la forêt menace de s'étendre⁸. La croissance forestière est réputée indésirable si elle rend très difficile la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire⁹.

Selon l'initiative parlementaire, les cantons doivent désigner les zones dans lesquelles la croissance de la forêt est indésirable. Ils procèdent à cette désignation dans les plans directeurs. Sauf disposition contraire du canton, ce sont les autorités compétentes en matière de plans d'affectation qui décident finalement sur quelle partie du territoire communal seront introduites des limites statiques des forêts, même en dehors de la zone à bâtir. Pour ce faire, l'autorité cantonale

² Art. 7 al. 2 et 3 LFo.

³ Art. 7 al. 1 LFo.

⁴ Art. 10 al. 2 let. b LFo.

⁵ Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 3 février 2011, FF 2011, p. 4096.

⁶ Art. 13 al. 1 LFo.

⁷ Initiative parlementaire «Politique forestière en matière de surface» (09.474) et Initiative parlementaire «Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes» (10.470), Modification de l'ordonnance sur les forêts, Rapport explicatif du 30 avril 2013, p. 5.

⁸ Ibidem.

⁹ Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», op. cit., p. 4106. Ibidem, p. 4107.

¹ Art. 10 al. de l'ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv; RSF 922.21).

doit dans tous les cas déterminer les limites actuelles de la forêt dans le cadre de la constatation de la nature forestière. Les limites statiques de forêt ainsi fixées sont ensuite inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle. Les nouveaux peuplements situés en dehors de ces limites ne sont pas considérés comme des forêts au sens légal et peuvent donc être supprimés ultérieurement sans autorisation de défrichement. La zone peut ainsi retrouver l'affectation prévue par le plan d'affectation. Cet assouplissement devrait permettre de freiner l'expansion forestière actuelle et d'assurer un développement optimal du paysage¹.

Le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton². Un certain nombre de cantons (ZH, AG, TG, ...) ont d'ores et déjà décidé de même, ce que l'OFEV a admis. La communication faite par le Canton de Fribourg à l'OFEV d'établir les limites statiques de la forêt n'a suscité aucune réserve de la part de cet Office.

Les articles 21, 22, 22a et 22b du projet LFCN ont pour vocation de permettre l'application de ces dispositions fédérales.

3.2. Les structures forestières

3.2.1. La situation actuelle

La loi fédérale sur les forêts dispose que les cantons divisent leur territoire en arrondissements forestiers et en triages forestiers³. Dans le canton de Fribourg, la surveillance des arrondissements est confiée à des ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières diplômés et celle des triages à des forestiers ou forestières diplômés.

La loi cantonale de 1999 a introduit une innovation de taille dans ce domaine: elle impose que (1) les triages (administratifs) forment à la fois des secteurs de surveillance et des unités de gestion regroupant toutes les forêts publiques (les «corporations de triage», parfois désignées sous l'appellation «corporations forestières»)⁴, (2) chaque triage soit constitué en une corporation de droit public⁵, (3) des dérogations n'étant accordées à cette dernière obligation que dans l'hypothèse où l'unité de gestion ne compte qu'une ou deux communes ou dans d'autres cas exceptionnels⁶. Le forestier ou la forestière de triage est donc à la fois chef-fe du secteur de surveillance (dont les coûts sont assumés par l'Etat) et chef-fe de l'unité de gestion (dont les coûts sont pris en charge par la corporation de triage). Il ou elle peut être engagé par l'Etat, par un ou une autre propriétaire de forêt publique ou par une corpo-

ration de triage. Dans sa fonction de responsable de l'unité de surveillance, il ou elle est subordonné-e au ou à la chef-fe d'arrondissement⁷. La répartition des coûts fait l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité concernée (commune, corporation de triage)⁸. Enfin, pour exercer un contrôle sur son rôle de chef-fe de l'unité de gestion, la nomination du forestier ou de la forestière de triage doit être soumise au préavis de l'Etat, lequel peut le ou la relever de sa fonction si il ou elle manque gravement à ses obligations⁹.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, à ce jour, le nombre des unités de gestion se monte à vingt corporations de triage dont quatre sont régies par conventions recoupant plusieurs communes et forêts domaniales (soit Broc et Botterens, Bas-Intyamont et Grandvillard, Jaun, Bulle). Cinq communes ou entités voisines (Bourgeoisie de Fribourg, Commune du Gibloux, forêts domaniales de la Singine, Haut-Intyamont, Châtel-St-Denis) forment leur propre unité de gestion. En tout, on compte vingt-cinq unités de gestion et trente-et-un triages forestiers répartis sur un total de 25 400 hectares de forêts publiques.

3.2.2. Les modifications proposées

Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, le 1^{er} novembre 1999, conduisent à proposer un assouplissement et une clarification des structures forestières.

(1) Pour les triages administratifs (art. 10)

Les arrondissements forestiers continueront, conformément à la loi fédérale, à être divisés en triages forestiers¹⁰. En revanche, le couple triage (administratif) – unité de gestion sera assoupli: un triage (administratif) pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa), même si la délimitation de ces triages tiendra compte, dans la mesure du possible, des limites des unités de gestion. Cela permettra aux unités de gestion de s'organiser librement (par exemple par des regroupements), sans que l'Etat doive forcément modifier les limites des triages administratifs. A l'inverse, l'Etat pourra modifier la configuration de ses triages (administratifs) sans que les unités de gestion ne doivent automatiquement s'adapter. Les unités de gestion seront consultées lors de la délimitation des triages forestiers, mais la décision concernant l'organisation territoriale du Service incombe à l'Etat.

¹ Ibidem.

² La fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé mentionne: «[le canton] s'engage à déterminer les limites statiques de la forêt sur l'ensemble de son territoire» (p. 7).

³ Art. 51 al. 2 LFo.

⁴ Art. 10 al. 1 et 2 et 11 al. 1 LFCN.

⁵ Art. 11 al. 1 LFCN et 3 al. 2 RFCN.

⁶ Art. 3 al. 2 et 3 RFCN.

⁷ Art. 12 LFCN.

⁸ Art. 15 RFCN.

⁹ Art. 16 LFCN.

¹⁰ Art. 10 al. 1 LFCN.

(2) Pour les unités de gestion (art. 11)

Afin de marquer la différence entre les subdivisions administratives de surveillance que constituent les triages forestiers et les entreprises forestières que sont les unités de gestion, on reprendra cette dernière terminologie à leur propos, au lieu de celle de corporation de triage, qui peut prêter à confusion.

Comme il vient d'être exposé, la règle selon laquelle chaque triage forme une unité de gestion, telle qu'elle figure à l'article 11 al. 1 de la loi actuelle, disparaît. Les autres dispositions contenues aux articles 10 al. 2 et 3, 11 al. 2 LFCN sont en revanche reprises dans l'article 11 du projet LFCN. Lors de la constitution ou de la modification des limites d'une unité de gestion, les communes seront consultées en tant que propriétaires forestiers.

Le projet tend également à favoriser l'intégration (volontaire) des propriétaires de forêts privées dans les unités de gestion. Afin de permettre à celles et ceux d'entre eux qui souhaiteraient rejoindre une unité de gestion de participer, cas échéant, à la constitution de celle-ci, la condition selon laquelle l'unité de gestion doit être créée avant d'intégrer les propriétaires de forêts privées¹ tombe (art. 11 al. 3).

La nouvelle teneur des articles 10 et 11 du projet LFCN n'entraînera aucun changement structurel pour les corporations de triage actuelles: même si elles seront désormais appelées «unités de gestion», elles restent des corporations de droit public dotées de la personnalité juridique et n'auront dès lors pas à modifier leurs statuts.

(3) Pour les forestiers et forestières de triage (art. 10 al. 3 et 12)

À l'heure actuelle, le forestier ou la forestière de triage assume à la fois, sur un même territoire, les fonctions de surveillance au sein du triage administratif (la «*police forestière*» au sens large) et celles de chef-fe de l'unité de gestion au sein de la corporation de triage².

Le projet prévoit la possibilité de confier les tâches de police forestière non seulement en fonction de la délimitation territoriale, mais également selon le domaine de compétence (art. 10 al. 3). On pourra ainsi voir plusieurs forestiers ou forestières exercer des tâches distinctes au sein d'un même triage.

Cet assouplissement vise également à permettre aux unités de gestion de ne plus confier obligatoirement la direction de l'unité de gestion au forestier ou à la forestière en charge des tâches de surveillance étatique mais à un forestier ou une forestière disposant des compétences nécessaires.

On peut symboliser le système par l'exemple suivant:

Direction du triage administratif Forestier/forestière responsable A		
Région 1 Forestier/forestière B	Région 2 Forestier/forestière C	Région 3 Forestier/forestière D
Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Construction bois</i> <i>Pédagogie et vulgarisation forestière</i>	Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Bois-énergie</i> <i>Biodiversité</i>	Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Forêts privées</i> <i>Protection contre les dangers naturels</i>

Le forestier ou la forestière de triage continuera d'être engagé-e par l'Etat, un ou une propriétaire de forêt publique ou par une unité de gestion. Pour le reste, le système actuel, qui a fait ses preuves et n'a donné lieu à aucune difficulté, n'est pas modifié (art. 12).

Les articles 10 à 12 du projet LFCN ont pour vocation d'assurer cet assouplissement des structures forestières.

3.3. Les autres adaptations

Les autres adaptations proposent, dans le cadre d'un toilettage de la loi, un rappel des fonctions remplies par la forêt (art. 1 al. 2 let. a), la création d'une commission consultative pour la forêt (art. 6a), la dénomination du ou de la responsable d'un arrondissement forestier (art. 9 al. 2 et 3), les garanties financières liées à l'exécution de la loi (art. 15a), la coordination des procédures en cas de défrichement (art. 18), le traitement des dérogations à la distance à la forêt (art. 26), l'aménagement de parcours cyclables (art. 30 al. 2), la protec-

¹ Art. 11 al. 3 LFCN.

² Art. 10 al. 4 et 11 al. 1 LFCN.

tion des sols (art. 30a), des précisions sur le rôle de l'Etat et des communes en matière de protection contre les catastrophes naturelles (art. 36 al. 1, 37 al. 1 et 2 et 38), la planification directrice des forêts (art. 46 à 52), le plan de gestion (art. 53 à 55 et 57), des précisions sur les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts (art. 58), la prise en compte des changements climatiques dans la politique d'entretien des peuplements (art. 58a), la formation (art. 61 al. 1 et 2), la prise en considération de la nouvelle législation fédérale dans le domaine des subventions (art. 64 let. d, f et j, 64a, 64e let. b, 64f et 66 al. 2 let. c), la voie de droit contre les décisions des forestiers ou des forestières (art. 76 al. 1^{bis}), la sanction pénale de certaines infractions (art. 77a à 79 al. 1 et 2), la prestation de serment du personnel forestier exerçant des tâches de police forestière (art. 79a) et, enfin, une modification de la loi sur les communes (art. 2 du projet).

4. Les incidences du projet

4.1. Les incidences financières et en matière de personnel

Le projet n'aura aucune influence en matière de personnel. Les changements liés aux éventuelles nouvelles répartitions des tâches entre les forestiers et forestières chargés de tâches relevant de l'Etat et les forestiers et forestières travaillant dans les unités de gestion seront neutres sur le plan des coûts. En ce qui concerne les incidences financières, elles seront très limitées: les seuls coûts supplémentaires sont liés à l'introduction de la définition statique de la forêt sur l'ensemble du territoire du canton (art. 21 al. 1). Or, en profitant de la mensuration officielle ou de la révision de la planification communale, les frais pourront être répartis sur plusieurs années et resteront marginaux.

4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet n'aura pas de conséquences sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le rôle de chacun ainsi que la collaboration entre eux, tels qu'ils sont définis dans la législation actuelle, ne sont pas modifiés. Le projet donne au contraire plus de liberté aux communes, en leur qualité de propriétaires de forêts publiques, de s'organiser comme elles le souhaitent, sans que les unités de gestion ne doivent forcément correspondre aux triages (administratifs) de l'Etat.

4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

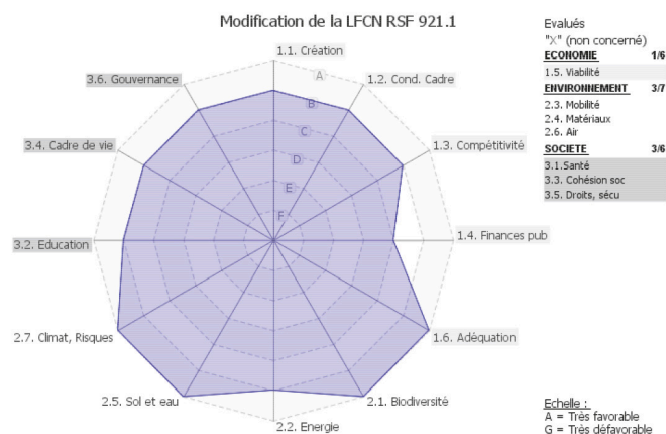
Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière. Dans la mesure où il tend à l'exécution de l'article 20 al. 2 LFo, il sera soumis à l'approbation de la Confédération conformément à l'article 52 LFo.

4.4. La clause référendaire

Les nouvelles dispositions de la loi ne sont pas soumises au référendum financier, les conditions de l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg n'étant pas réunies. Notamment, le projet n'entraîne pas de dépenses nouvelles. En revanche, il est soumis au référendum législatif facultatif, conformément à l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution du canton de Fribourg.

4.5. L'évaluation de la durabilité du projet

Le projet a globalement une incidence favorable en termes de développement durable, plus particulièrement au niveau économique et environnemental, conformément à ce qui ressort de l'analyse effectuée à l'aune de la Boussole 21 en automne 2017¹ dont le résultat est présenté dans le graphique suivant:



5. Les résultats de la procédure de consultation

L'avant-projet a été mis en consultation de juillet à novembre 2017. De façon générale, il a été bien accueilli. De nombreuses remarques et suggestions constructives ont été exprimées, qui sont largement prises en compte dans le présent projet. Des échanges de vues ont eu lieu entre la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction), représentée par le Service, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et le Service du cadastre et de la géomatique, afin d'harmoniser les procédures qui dépendent de l'aménagement du territoire et de la mensuration officielle. Des voix se sont élevées à l'encontre du régime des amendes d'ordre prévu dans l'avant-projet. En réalité, c'est plus la question de la compétence d'infliger les amendes qui est discutée que le principe lui-même, celui-ci apportant de notables améliorations. Les précisions et adaptations nécessaires ont été apportées afin de clarifier les compétences d'infliger ces amendes, étant admis qu'il n'a jamais été question d'en charger le personnel forestier (ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et forestiers ou forestières). Pour le reste, la création de la Commission consul-

¹ Les résultats peuvent être consultés sur le site Internet du SFF par le lien: http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole_lfcn.pdf

tative pour la forêt (art. 6a), ainsi que le principe de la délimitation statique de la forêt sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 21 al. 1) ont rencontré un écho très positif.

6. Le commentaire des dispositions

Art. 1 Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

Art. 1. al. 2 let. a

Le complément apporté rappelle les fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt consacrées par l'article 77 Cst (al. 1), reprises dans la LFo (art. 1 al. 1 let. a) et qui sont les trois piliers du développement durable (cf. art. 73 Cst féd.). Par cet ajout, le législateur relève que la gestion durable optimale des forêts s'effectue en tenant compte de ces différents éléments sans que l'un d'entre eux ne soit privilégié par rapport aux autres.

Art. 6 al. 1

Il s'agit d'une simple adaptation de la dénomination du Service due au fait que les unités administratives ne sont pas instituées dans une loi; une formulation neutre doit être utilisée.

Art. 6a

Les questions touchant à la forêt concernent de nombreux milieux (milieux sylvicoles, agricoles, organismes de protection de l'environnement et de la nature, usagers, etc.). Afin de permettre au Conseil d'Etat et à la Direction de bénéficier d'avis éclairés sur la politique forestière, il est proposé de créer une commission consultative pour la forêt. Cette commission sera notamment chargée de donner son avis sur les questions de portée générale concernant la politique forestière, en particulier sur le suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts (cf. art. 51a) ainsi que sur les projets législatifs relevant de sa compétence (al. 2). Sa composition, de même que les domaines de compétence de projets législatifs sur lesquels elle sera appelée à se prononcer, seront précisés dans la réglementation d'exécution. Le Conseil d'Etat a pris acte du fait que de nombreux participants à la procédure de consultation ont exprimé la volonté d'être représentés au sein de la Commission.

Art. 9 al. 2 et 3 (et 12)

La dénomination des fonctions est adaptée à la nouvelle organisation des arrondissements forestiers fixée par la Direction. Les ingénieurs forestiers et ingénieures forestières qui dirigent les arrondissements (auparavant au nombre de six, réduits à quatre depuis le 1^{er} mars 2016) sont dénommés «chef-fe-s d'arrondissements forestiers».

Art. 10 et 11

Les articles 10 et 11 du projet LFCN concrétisent la volonté de voir évoluer les structures forestières¹.

La LFo impose aux cantons de diviser leur territoire non seulement en arrondissements, mais également en triages². Ceux-ci doivent être compris comme des circonscriptions administratives dans lesquelles les forestiers et forestières exercent, entre autres, des tâches de surveillance.

Lors de l'élaboration de la LFCN, le canton de Fribourg avait désiré donner à ses triages des compétences de gestion. C'est ainsi que, à l'heure actuelle, triages administratifs (au sens de secteurs de surveillance) et unités de gestion ne font qu'un; ils sont regroupés au sein de «corporations de triage». Les forestiers et forestières de triage assument donc une double charge: ils exercent, d'une part, le rôle de chef d'entreprise (en charge de la gestion de l'unité de gestion) et, d'autre part, la surveillance des forêts situées dans le triage (administratif). Dans cette dernière fonction, ils exécutent les tâches relevant de l'Etat. La collaboration entre l'Etat et les corporations de triage est régie par une convention³.

Ainsi qu'il est expliqué plus haut, la volonté est aujourd'hui de donner plus de souplesse aux corporations de triage. De ce fait, triages administratifs et unités de gestion seront désormais clairement distingués dans la loi. La dénomination des anciennes corporations de triage est modifiée: celles-ci deviennent des «unités de gestion». Cette adaptation est faite en fonction de la pratique actuelle et suite à la mise en place de ces unités. Elle évitera la confusion avec les triages administratifs.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les unités de gestion doivent être délimitées de façon rationnelle (art. 10 al. 2 LFCN et 11 al. 1 du projet). Ce sera donc la délimitation des triages forestiers qui, dans la mesure du possible, se calquera sur celle des unités de gestion. Toutefois, afin de donner un maximum de souplesse au système, un triage forestier pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa) (art. 10 al. 2).

Il résulte de cet assouplissement que les tâches d'autorité (soit les «tâches de police forestière» au sens large) ne seront plus forcément assumées par un forestier ou une forestière de triage, mais pourront être réparties entre plusieurs forestiers ou forestières selon un régime territorial ou le domaine de compétence (art. 10 al. 3). Ces tâches seront inventoriées dans une convention conclue entre l'Etat et l'unité de gestion, comme c'est le cas aujourd'hui.

Enfin, il est prévu que les unités de gestion puissent intégrer des propriétaires privés sans avoir été constituées aupa-

¹ Cf. supra, ch. 3.2.2.

² Art. 51 al. 2 LFo.

³ Art. 15 RFCN.

vant, contrairement à ce qui prévaut actuellement¹ (art. 11 al. 3). Les propriétaires intéressés pourront ainsi participer à l'élaboration des statuts et des règles de fonctionnement de l'unité de gestion.

Art. 12

Cette disposition est simplement une adaptation formelle de la dénomination des unités de gestion et des chef-fe-s d'arrondissements (cf. commentaire des art. 9, 10 et 11).

Art. 15a

En application de l'article 50 LFo, en présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes doivent pouvoir prendre immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'état légal. Le droit fédéral habilite les cantons à percevoir des cautions et à ordonner l'exécution d'office.

Il est prévu de concrétiser cette disposition dans la LFCN. Le Service pourra exiger des bénéficiaires des prestations (défrichements notamment) des garanties financières afin d'assurer l'exécution des obligations liées à l'application de la loi. Les modalités en seront réglées dans le règlement d'exécution. Ces garanties seront restituées lorsque les obligations seront remplies.

Art. 18

L'alinéa 1 concrétise les exigences posées par la législation fédérale et la jurisprudence en matière de coordination des procédures administratives. Il est ainsi prévu que la demande de défrichement soit mise à l'enquête simultanément à l'acte qui lance la procédure décisive. Ce peut être le cas, par exemple, d'une procédure de permis de construire ou de planification du territoire. Quant à la durée de l'enquête, elle sera de trente jours. Cela est conforme au système qui a été adopté et sanctionné à l'article 3 al. 2 ReLATEC, qui prévoit que la durée de l'enquête publique des permis qui nécessitent une demande de défrichement est portée à trente jours. Le Service ne mettra dès lors plus à l'enquête les défrichements qui sont conjugués avec une procédure décisive. C'est l'autorité en charge de cette procédure qui le fera, comme c'est le cas en pratique aujourd'hui déjà. Dès lors, l'alinéa 2 prévoit que l'éventuelle opposition sera déposée, non plus auprès du Service, mais auprès de l'autorité ou de l'organe en charge de la publication.

Lorsqu'une demande de défrichement n'est pas liée à une procédure décisive (ce qui constitue l'exception), l'alinéa 5 prévoit que le règlement d'exécution fixe les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation de défrichement.

Art. 19

L'article 19 LFCN traite de la taxe de compensation, qui concerne la différence entre la compensation fournie et la compensation en nature équivalente. Cette taxe a été supprimée lors de la modification du 16 mars 2012 de la loi fédérale sur les forêts². L'article 19 LFCN sera dès lors abrogé.

Il sera remplacé par les règles d'exécution de la législation fédérale en matière de compensation en nature qui s'inscrivent dans les mesures de flexibilisation de la politique forestière en matière de surface prises par la Confédération en 2012³. Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, avec des essences de la même nature adaptées à la station⁴. Ces mesures doivent être mentionnées au registre foncier⁵, ce que l'alinéa 1 concrétise. Lorsque la mesure est effective, le Service peut la faire radier (al. 2).

A noter que les cantons peuvent renoncer, à de strictes conditions, à la compensation en nature en cas de défrichement dans les zones où la surface forestière augmente et, à titre exceptionnel, dans les autres régions si cela permet d'épargner des terres agricoles ou des zones de grande valeur écologique ou paysagère⁶.

Introduction aux articles 21, 22, 22a et 22b

Ces dispositions visent à concrétiser, dans la loi cantonale, les mesures de flexibilisation de la politique forestière évoquées plus haut. En effet, les cantons ont désormais la faculté d'ordonner une constatation de la nature forestière, non seulement là où les zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt, mais également en dehors de ces zones, «là où le canton veut empêcher une croissance de la nature forestière»⁷. Les limites statiques de la forêt (qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir) se substitueront alors à la notion dynamique de la forêt⁸.

Comme il a été dit, le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton. Conformément à l'article 12a OFo, cette volonté est inscrite dans le Plan directeur cantonal révisé⁹.

Les nouveaux articles 21 à 22b LFCN permettent de mettre en œuvre cette délimitation.

² Abrogation de l'art. 8 LFo.

³ Cf. supra, ch. 3.1.

⁴ Art. 7 al. 1 LFo.

⁵ Art. 11 OFo.

⁶ Art. 7 al. 2 LFo.

⁷ Art. 10 al. 2 let. b LFo et 12a OFo.

⁸ Art. 2 al. 1 LFo.

⁹ Cf. fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé.

¹ Art. 11 al. 3 LFCN.

Art. 21 et 22

Afin de systématiser cette nouvelle pratique, le projet prévoit d'abord une subdivision selon les modes de déclenchement de la procédure de constatation: la constatation d'office, d'une part, (art. 21) et la constatation sur demande, de l'autre (art. 22). Les constatations d'office seront faites sur tout le territoire du canton (art. 21 al. 1). Elles auront lieu, en principe, lors de la mensuration officielle, de la mise à jour de celle-ci ou dans le cadre de la révision générale ou de la modification d'un plan d'aménagement local (art. 21 al. 2); ce procédé est de nature à économiser des frais importants. Les autres constatations seront réalisées sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection ou lorsqu'un défrichement y est lié (art. 22 al. 1). La réglementation d'exécution définira les modalités d'application pratique de ces dispositions, notamment en veillant à ce que la constatation soit harmonisée avec le programme de révision du plan d'aménagement dans l'hypothèse de l'article 21 du projet LFCN.

Les enjeux qui président à la désignation des régions concernées touchent non seulement le domaine forestier; les intérêts agricoles, les principes de l'aménagement du territoire, les contraintes économiques y sont intimement liés. Compte tenu de l'importance de la question, qui revêt une connotation non seulement technique, mais également politique, il appartiendra (comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle¹) à la Direction (et non au Service) de déterminer les limites forestières statiques par rapport aux zones d'affectation (art. 21 al. 1). Toutefois, dans les cas où la procédure de constatation est liée à une procédure de défrichement, l'autorité compétente sera alors celle habilitée à consentir au défrichement (art. 22 al. 2), comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui².

Art. 22a

L'article 22 al. 1 LFCN renvoie simplement à la procédure en matière de défrichement. L'ancien article 19 al. 2 RFCN (qui prévoyait que la demande de défrichement liée à une demande de permis de construire était mise à l'enquête publique simultanément pendant 14 jours) a été abrogé le 1^{er} décembre 2009 avec effet au 1^{er} septembre 2010. Il résulte de ce qui précède que, dans tous les cas, la durée de l'enquête liée à la constatation de la nature forestière est de trente jours. Il est donc proposé de fixer ce délai directement dans la loi (al. 1). Le Service, chargé de mettre le plan à l'enquête publique, veillera à le faire avant la mise à l'enquête de l'éventuelle procédure décisive (mise à jour de la mensuration, révision ou modification d'un plan d'aménagement, procédure de défrichement) afin d'éviter des retards procéduraux; en effet, un recours contre la constatation de nature forestière pourrait retarder la mise en œuvre de la procédure décisive.

¹ Art. 21 al. 1 LFCN.

² Art. 21 al. 2 LFCN; l'art. 10 al. 3 LFo renvoie d'ailleurs à l'art. 6 LFo.

Il appartiendra au règlement d'exécution de préciser la forme de la décision de constatation (al. 3, 2^e phr.). Sur le plan matériel, les limites forestières statiques sur l'ensemble du territoire du canton prévues à l'article 21 du projet LFCN (constatation d'office) constitueront une nouvelle géodonnée de base de droit cantonal au sens de l'article 3 al. 1 let. c de la loi fédérale sur la géoinformation. Les constatations de nature forestière effectuées sur demande dans certaines circonstances prévues à l'article 22 du projet LFCN constitueront des mises à jour ponctuelles des limites forestières statiques.

Les frais seront mis à la charge du requérant ou de la requérante, qui sera soit la commune qui met son plan d'aménagement local à l'enquête, soit le canton lorsqu'il prend l'initiative de la démarche, soit la personne qui a demandé le défrichement (al. 5).

Art. 22b

La délimitation des forêts figure au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Art. 23 al. 2

A l'heure actuelle, la loi prévoit que les frais d'abornement sont supportés par les propriétaires de forêts. Il arrive que la personne qui requiert l'abornement ne soit pas le ou la propriétaire (par exemple le ou la propriétaire d'un bien-fonds voisin de la forêt dans le cadre d'une nouvelle mise en zone); afin de régler tous les cas de figure, il est prévu que le requérant ou la requérante assume les frais d'abornement.

Art. 26

Lors de constructions à proximité de la forêt, des dérogations à la distance légale (soit 20 mètres) peuvent être accordées (al. 1, qui reprend la teneur actuelle de la LFCN). Or, à la différence des dérogations en matière de construction³, le ou la propriétaire de la forêt qui jouxte le fonds sur lequel la construction sera érigée n'est ni consulté-e ni même informé-e, la publication dans la Feuille officielle n'étant pas suffisante. Ses intérêts peuvent pourtant être touchés: l'entretien du bien-fonds pourra, par exemple, être compromis. Le projet propose, ce qui constitue une nouveauté, que ce ou cette propriétaire soit informé-e préalablement à la demande de dérogation et que son avis soit joint au dossier (al. 2) – étant admis que les propriétaires demeurent libres de signer une convention dérogaire au sens de l'article 133 LATeC. Un tel avis ne sera toutefois pas liant: il appartiendra à l'autorité de procéder ensuite à une pesée des intérêts en présence (al. 3). L'autorité restera libre d'apprécier comme elle l'entend l'absence d'un tel avis au dossier. Enfin, cette information demeure indépendante des voies de droit prévues par la législation sur les forêts et l'aménagement du territoire.

³ Cf. art. 147 LATeC.

Selon la loi actuelle, la personne qui demande une dérogation à la distance à la forêt peut être amenée à signer une décharge de responsabilité. Ce doit désormais être une obligation. Le projet prévoit en outre que, afin de renforcer les droits des propriétaires forestiers, la dérogation soit subordonnée à une participation financière du ou de la bénéficiaire aux frais d'entretien de la partie de la lisière concernée. Le ou la propriétaire de la forêt reste toutefois chargé-e de l'entretien. Ces obligations feront l'objet d'une mention au registre foncier, comme c'est le cas actuellement pour la décharge de responsabilité (al. 4).

Art. 30 al. 2

L'accès et la circulation en forêt sont régis par les articles 14 et 15 LFo et 27 à 30 LFCN.

La LFo prévoit que les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public (art. 14 al. 1 LFo). Elle reprend le principe posé par l'article 699 CC du libre accès aux forêts et pâturages d'autrui selon l'usage local. En raison de l'importance de celui-ci, la compétence pour imposer des restrictions est déléguée aux cantons. La mise à contribution intensive de la forêt par de nouveaux sports, tels le VTT, en dehors des chemins carrossables, dépasse largement les limites du droit de libre accès. Ces activités appellent une réglementation qui ne perde pas de vue les intérêts du propriétaire de forêt afin d'éviter que son droit ne se réduise à une pure question de forme¹.

La réglementation du cyclisme, de la circulation d'autres véhicules (que les véhicules à moteur, art. 15 LFo) et de l'équitation en forêt est prévue à l'article 30 LFCN. Ce dernier les interdit en dehors des routes et chemins carrossables ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés. Ceux-ci sont autorisés par le Service dans les secteurs de forêt à fonction prépondérante de délasserment, là où les autres fonctions de la forêt le permettent.

La part grandissante de la mobilité douce (marche, course, vélo) et l'augmentation de la pratique du sport en forêt préconisent l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 30. Celui-ci favorise l'aménagement de parcours cyclables dans le cadre de réseaux officiels, là où les autres fonctions de la forêt le permettent, en respectant ainsi les trois piliers du développement durable.

Ces aménagements sont soumis à la réglementation concernant les autorisations de construire (art. 24 et 25 LFCN), les exploitations préjudiciables (art. 16 LFo et 31 LFCN), les défrichements (art. 11 LFo et 17 ss LFCN), tout comme aux autorisations des grandes manifestations en forêt (art. 14 al. 2 let. b LFo, art. 11 LCha² et 12 OProt³). Ils s'inscrivent dans la

réserve mentionnée à l'article 65 al. 1 LT⁴. Ces aménagements permettront de même de canaliser les activités des cyclistes et des vététistes qui sont citées par les autres utilisateurs de la forêt, comme la cause de nuisance la plus fréquente⁵.

Art. 30a

La protection des sols est assurée par l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols du 1^{er} juillet 1998⁶. Elle contient une série de prescriptions, et notamment celle-ci:

«Quiconque construit une installation ou exploite un sol doit, en tenant compte des caractéristiques physiques du sol et de son état d'humidité, choisir et utiliser des véhicules, des machines et des outils de manière à prévenir les compactations et les autres modifications de la structure des sols qui pourraient menacer la fertilité du sol à long terme.»

Compte tenu des dégâts que les engins forestiers peuvent créer, il importe de rappeler ces obligations dans la loi.

Art. 36 al. 1

Dans le cadre de la protection contre les dangers naturels, la modification de l'article 36 al. 1 LFCN prévoit que le canton veille, par des mesures appropriées à l'amélioration et au maintien du rôle protecteur de la forêt, à la sécurité de la population et des biens de valeur notable. Cette disposition concrétise la modification de l'article 19 LFo intervenue le 18 mars 2016.

Par mesures appropriées, il faut entendre les différentes mesures de protection, de prévention (production de données de base, cartes de dangers) ainsi que les mesures organisationnelles et l'endiguement forestier.

Art. 37 al. 1, 1^{re} phr., et 2, 3^e phr.

La modification de l'alinéa 1 consiste simplement dans la modernisation du vocabulaire utilisé («prévention» à la place de «lutte»). Les mesures de protection font partie des mesures de prévention, associées à une gestion intégrée des risques liés aux dangers naturels.

L'alinéa 2 vise à prioriser la mise à jour des cartes de dangers naturels. Les premières ont été établies en 1995 pour le secteur préalpin. L'établissement des cartes a été terminé en 2012. La mise à jour de celles-ci est prévue en principe par commune, si possible dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

¹ H.-P. Jenni, «Pour que les arbres ne cachent pas la forêt»: Cahier de l'environnement no 210 p. 25, publié par l'Office fédéral de l'environnement, Berne 1994.

² Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et leurs biotopes (LCha, RSF 922.1)

³ Ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt, RSF 922.13)

⁴ Loi sur le tourisme (LT, RSF 951.1)

⁵ Cf. «La population suisse et sa forêt», Rapport relatif à la deuxième enquête menée dans le cadre du monitoring socioculturel des forêts WAMos2, OFEV 2013.

⁶ OSol; RS 814.12.

Art. 38 al. 2, 3, 4, 5 et 6

Certaines voix se sont élevées durant la procédure de consultation afin que le terme «adopter» soit modifié dans le sens qu'il appartient aux communes d'exécuter les mesures de protection (le texte allemand parle de «*ergreifen*»). Tel est le sens de la modification de l'alinéa 2.

Le terme de «*mesures appropriées*» a été repris à dessein de l'article 36 al. 1 du projet LFCN afin d'assurer une unité terminologique. Compte tenu de leur diversité, il n'est pas possible d'établir un catalogue de toutes les mesures possibles. Ce changement n'entraîne aucune obligation supplémentaire pour les communes.

Il appartient en principe aux communes de financer ces mesures. Des difficultés sont cependant survenues dans certaines communes en relation avec la prise en charge du coût des mesures de protection: les tiers qui en retirent des avantages prépondérants (soit la réduction du risque pour les biens appartenant aux tiers), respectivement dont les constructions et les installations en renchérisent le coût, devraient participer à leur financement, ce qu'ils refusent. C'est la raison pour laquelle l'article 38 actuel LFCN est complété par un nouvel alinéa 3. Cette règle est inspirée de celle introduite aux articles 45 al. 2 et 46 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux¹.

Des doutes sont parfois survenus au sujet des compétences des communes en matière de mesures d'urgence en cas de périls liés aux dangers naturels. Le projet procède à une utile clarification en permettant formellement aux communes de prendre, en cas de danger imminent, des mesures de restriction de droit d'accès (al. 4). Pour le reste, les mesures d'urgence qui peuvent être prises sur la base des articles 128 et 170 LATeC sont réservées.

Comme aujourd'hui, ces mesures continueront d'être contrôlées et coordonnées par le Service (al. 5).

A la demande de certaines communes, il est prévu que les autorités puissent accéder sur le fonds d'autrui afin de contrôler et d'entretenir les installations de protection contre les dangers naturels (al. 6).

Introduction aux articles 46 al. 2 let. b et c, 48, 49 al. 1, 50 al. 1, 2 et 4, 51, 52, 53 al. 1 et 3, 54, 55 et 57

Ces articles font tous l'objet d'une adaptation de la terminologie relative aux plans forestiers pour la rendre conforme aux dénominations actuelles.

- > La *planification directrice des forêts*. A l'heure actuelle, la planification forestière comprend les documents de base, le plan forestier régional et le plan de gestion fores-

tière². Or, l'Etat a décidé de mettre en œuvre un plan forestier cantonal, lequel coexistera avec les éventuels plans forestiers régionaux. On parlera désormais à leur sujet de «*planification directrice des forêts*». Les articles contenant le terme de «*plan forestier régional*» doivent donc être adaptés en conséquence. En cas de nécessité, les plans forestiers régionaux existants pourront être remplacés à terme par des plans de gestion à une plus grande échelle (p. ex. le plan forestier régional intercantonal de la Broye).

- > Le *plan de gestion*. Ce terme remplace celui de «*plan de gestion forestière*».

Art. 47

L'ajout de la desserte dans les documents de base fait suite à l'objectif de protection des sols de l'article 30a du projet, plus précisément en ce qui concerne les dessertes fines (layons, etc.). De plus, cela permet de répondre à une des conditions de subventionnement prévues par la modification du 18 mars 2016 de la LFO³.

Art. 50

L'alinéa 2 modifie le temps de consultation publique. Celui-ci passe de deux à trois mois et permet ainsi à la loi cantonale de s'adapter à la pratique générale de l'Etat.

La seconde phrase de l'alinéa 4 est supprimée. On entend ici aligner la pratique concernant les plans sectoriels à la planification directrice des forêts. Cette dernière est en effet considérée comme un plan sectoriel; or, les plans sectoriels ne sont jamais soumis à nouveau aux communes une fois la procédure de consultation terminée.

Art. 51a

Afin d'associer les milieux concernés à la mise en œuvre de la planification directrice des forêts, la Commission consultative pour la forêt (art. 6a) sera chargée du suivi de celle-ci.

Art. 53

Le plan de gestion doit tenir compte des objectifs de la planification directrice des forêts. Il constitue principalement l'outil de pilotage du ou de la propriétaire, respectivement du ou de la gestionnaire de la forêt. Il doit intégrer à la fois les objectifs d'intérêt public et les objectifs du ou de la propriétaire.

Art. 54

La loi actuelle prévoit qu'un plan de gestion doit être élaboré pour les forêts publiques et sur demande pour les forêts pri-

¹ LCEaux; RSF 812.1.

² Art. 46 al. 2 LFCN.

³ Art. 38a al. 1 let.g LFO.

vées. En cas d'intérêt public prépondérant, un tel plan peut être élaboré pour les forêts privées¹.

Le projet apporte de légères modifications à ce système, correspondant à la pratique actuelle, et qui s'articule désormais ainsi.

En premier lieu, le ou la propriétaire de forêt publique (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires ou une unité de gestion) doit toujours établir un plan de gestion pour sa forêt (al. 1).

Les propriétaires de forêts privées (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires) pourront établir eux-mêmes (et non plus sur demande) un plan de gestion (al. 2).

En cas d'intérêt public prépondérant, il est désormais prévu que c'est le Service qui élabore le plan de gestion pour les forêts privées (al. 3).

Art. 55

Selon le droit actuel, l'approbation du plan de gestion forestière incombe à la Direction². De nature éminemment technique, ce plan devrait, selon le souhait de la Direction elle-même, être approuvé par le Service (al. 1).

L'alinéa 2 est une simple adaptation à la pratique actuelle: le propriétaire élabore le plan à ses frais et l'Etat fournit une participation technique et financière selon l'intérêt public en jeu. Si cet intérêt public est prépondérant au sens de l'article 54 al. 3 du projet LFCN, le Service assume l'intégralité des frais d'élaboration du plan.

Art. 57

L'expérience montre que le délai de vingt-cinq ans fixé par la loi actuelle pour la révision d'un plan de gestion est trop long. Il est proposé de le ramener à quinze ans. Pour le reste, il s'agit d'une adaptation terminologique: «*plan de gestion*» en remplacement de «*plan de gestion forestière*».

Art. 58

Cette disposition contient une adaptation aux nouveaux articles 26 à 27a LFo dans le domaine de la lutte contre les organismes nuisibles: la nouvelle législation fédérale prévoit une surveillance et des interventions également hors des forêts. L'état de santé des peuplements, ainsi que l'apparition d'organismes nuisibles tels que parasites ou maladies seront surveillés dans les forêts, alors que, hors de celles-ci, seuls les organismes particulièrement dangereux le seront (al. 2). Cette surveillance sera assurée par le Service et les propriétaires. A l'intérieur des forêts, sont concernés les proprié-

étaires forestiers. Hors des forêts, sont responsables les détenteurs ou détentrices des végétaux.

Les propriétaires de forêts et les détenteurs ou détentrices de végétaux prendront, à leurs frais, les mesures prévues aux alinéas 3 et 4.

S'il s'agit d'organismes particulièrement dangereux, la Direction prendra au besoin une ordonnance précisant les mesures de lutte nécessaires, les compétences et le financement (al. 5). En principe, les frais sont pris en charge par le canton conformément à ce que prévoit l'alinéa 6. Dans cette dernière hypothèse, il n'est en effet pas possible de faire porter au ou à la propriétaire la responsabilité des dégâts créés par des événements naturels ou des organismes nuisibles. Depuis la modification de l'article 48a LFo intervenue le 18 mars 2016, il s'agit d'une responsabilité causale dont la charge pèse uniquement sur «*celui qui en est la cause par son comportement fautif*». La législation forestière cantonale s'adapte ainsi en conséquence et prévoit, de ce fait, que les frais de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux soient pris en charge par le canton. Celui-ci touchera alors les indemnités fédérales prévues par l'article 37b LFo (al. 6). A l'heure actuelle, ces indemnités couvrent 40% des frais. Il est cependant impossible de dire si cette pratique va perdurer sous l'empire de la nouvelle convention-programme 2020-2023. Grâce à l'intervention directe du Service, l'efficacité des mesures sera d'ailleurs grandement améliorée.

Art. 58a

Ce nouvel article concrétise l'un des nouveaux objectifs principaux de la LFo mentionnés aux articles 28a (dans les forêts protectrices) et 37a LFo (hors des forêts protectrices).

Il sera par ailleurs utile de rendre ces recommandations obligatoires dans le cadre des mesures et projets subventionnés au sens du nouvel article 38a LFo.

Art. 61 al. 1 et 2

La dénomination des fonctions est adaptée ensuite de la modification de l'article 21a LFo intervenue le 18 mars 2016. Elle concerne notamment la nouvelle formation initiale AFP sur deux ans, introduite en 2013 pour les praticiens forestiers ou praticiennes forestières. L'organisation des cours ainsi que l'information seront traitées dans la réglementation d'exécution.

L'alinéa 2 met en œuvre les cours obligatoires de sensibilisation imposés par la Confédération.

Art. 64 let. d, f et j

Les mesures liées aux infrastructures forestières doivent être soutenues aussi bien à l'intérieur qu'en dehors des forêts protectrices, raison pour laquelle le texte de loi est adapté.

¹ Art. 54 al. 1, 2 et 3 LFCN.

² Art. 55 al. 1 LFCN.

La prévention et la réparation des dégâts aux forêts hors des forêts protectrices est couverte par le nouvel article 37a LFo, qui sera mis en œuvre par le biais des conventions-programmes. L'article 64 let. f doit être adapté en conséquence: seules les mesures de protection contre les dangers naturels au sens de l'article 38 LFCN qui ne sont pas couvertes par les dispositions fédérales (p. ex. la protection d'un sentier pédestre) sont désormais visées.

La lettre j est une adaptation en lien avec le nouvel alinéa 2 de l'article 30 du projet. Dans le but de favoriser la mise en place d'itinéraires officiels à mobilité douce (réseau cyclable cantonal), l'Etat aura la possibilité d'accorder une subvention aux propriétaires forestiers pour les frais supplémentaires liés à l'aménagement de routes forestières. Il s'agit là, par exemple, de la pose d'une couche de fermeture plus fine sur les chemins, permettant une meilleure pratique du vélo sur les chemins forestiers. Seuls les chemins faisant partie du réseau cyclable cantonal peuvent faire l'objet d'un subventionnement. Il est rappelé que l'Etat octroie déjà une subvention aux propriétaires forestiers pour les prestations fournies en faveur de la fonction d'accueil de la forêt selon la lettre b et que ce nouveau motif de subventionnement, pour qu'il puisse être activé, nécessitera la mise à disposition de moyens supplémentaires par le canton.

Art. 64a

Il s'agit simplement d'ajouter le nouvel article 64f à la liste des dispositions.

Art. 64e let. b

Il s'agit également d'une adaptation: renvoi est également fait aux aides financières mentionnées aux lettres e, f et g de l'article 38a al. 1 LFo, issues de la nouvelle version du 18 mars 2016.

Art. 64f

Ce nouvel article est une adaptation aux nouveaux articles 37a et 37b LFo. Ainsi, l'Etat accordera, avec la Confédération (dans le cadre des conventions-programmes) des subventions pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts hors des forêts protectrices. Il est rappelé que l'article 64 LFCN prévoit que l'Etat peut octroyer des subventions pour les produits qui ne sont pas subventionnés par la Confédération.

Art. 66 al. 2 let. c

Le critère de la capacité financière du ou de la bénéficiaire, qui figure dans le texte actuel, est abandonné, un tel critère étant très difficile à déterminer et à mettre en œuvre, compte tenu de la diversité des bénéficiaires. Il n'a d'ailleurs jamais été appliqué jusqu'ici.

Art. 76

Les forestiers ou forestières de triage prennent certaines décisions (autorisations de coupe, autorisations d'incinération des rémanents de coupe, etc.) et ce au nom du Service. Selon le droit actuel, les recours contre ces décisions doivent être déférés à la Direction. Pour éviter la surcharge de cette autorité, il convient d'indiquer, dans la loi, qu'une décision qui serait prise par un forestier ou une forestière de triage peut faire l'objet d'une réclamation dans les dix jours auprès du Service.

Introduction aux articles 77 à 79

Ces dispositions ont pour but de pouvoir sanctionner, par des amendes d'ordre, des contraventions (soit des infractions mineures) à la législation sur les forêts. Le système actuel, qui veut que les contrevenants ou contrevenantes soient dénoncés au Ministère public et fassent l'objet d'une ordonnance pénale, est disproportionné par rapport à l'infraction commise. En effet, les contrevenants ou contrevenantes doivent assumer, en sus de l'amende, des frais de procédure qui peuvent s'élever à plusieurs centaines de francs.

Aussi est-il prévu que les contraventions à certaines dispositions de la LFCN (soit les art. 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2) soient désormais sanctionnées par une amende d'ordre (ce que devra prévoir le règlement d'exécution). Outre les dispositions précitées, le Conseil d'Etat pourra déterminer d'autres cas dans lesquels des contraventions de peu d'importance peuvent également être sanctionnées par une amende d'ordre.

Cette procédure est semblable à celle qui prévaut en matière de législation cantonale sur la chasse et la pêche, conformément aux articles 54 et 54a LCha, de même qu'aux articles 45 et 45b LPêche.

Il est important de souligner que seuls les agent-e-s de la Police cantonale et le personnel de surveillance du Service seront habilités à constater les contraventions et à infliger les amendes d'ordre (art. 77c). Une ordonnance particulière (à laquelle renvoie l'art. 77c al. 1) désigne ce que l'on entend par «personnel de surveillance du Service». Il s'agit de l'article 10 al. 1 let. a OSurv. Selon cette disposition, il faut entendre par personnel de surveillance du Service: les collaborateurs ou collaboratrices scientifiques, les gardes-faune et les surveillants ou surveillantes des réserves naturelles. Ne seront donc pas chargés de cette tâche, notamment, les chef-f-es d'arrondissements forestiers, les forestiers ou forestières de triages, les surveillants ou surveillantes actifs dans les zones de tranquillité. On tient compte, par ce biais, des débats qui se sont déroulés devant le Grand Conseil à l'occasion de l'examen du projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois du 8 septembre 2014: la question de charger les ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et les forestiers ou forestières de triage de cette mission avait été clairement combattue, ce

qui avait contribué au refus de toute introduction du système des amendes d'ordre dans la législation forestière.

Cette question doit être clairement distinguée de celle qui touche à l'obligation de rechercher et de dénoncer les infractions à la législation forestière qui ne sont pas visés par la procédure d'amende d'ordre. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 79 LFCN), le personnel forestier (tout comme le personnel de surveillance mentionné plus haut) aura cette obligation. Le règlement d'exécution précisera les personnes concernées.

Art. 77 al. 1 let. a et al. 6

La référence aux articles 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2 LFCN est supprimée car toute contravention à ces dispositions sera désormais passible d'une amende d'ordre. Ces dispositions devront être reprises dans le règlement d'exécution.

L'alinéa 6 réserve la procédure d'amende d'ordre, introduite aux articles 77a et suivants du projet LFCN.

Art 77a

L'alinéa 1 donne la compétence au Conseil d'Etat de déterminer quelles sont les contraventions de peu d'importance qui font l'objet d'une amende d'ordre et quel est le montant de ces amendes. Comme en matière de contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière¹, le montant de l'amende est forfaitaire. Il n'est ainsi pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant ou de la contrevenante.

Selon l'alinéa 2, la limite supérieure de l'amende d'ordre doit correspondre à la limite prévue dans la LAO. Cette limite correspond ainsi, pour l'heure, à 300 francs². Il n'est pas possible de l'augmenter.

Art 77b

Cet article régit les cas de concours. Si par hypothèse, une personne commet plusieurs contraventions, les montants de chaque amende d'ordre s'additionnent pour former une amende globale. Cette solution est reprise de la loi fédérale sur les amendes d'ordre³. Il est volontairement renoncé à prévoir une limite du montant maximum global des différentes amendes d'ordre au-delà de laquelle la procédure de l'amende d'ordre serait exclue. En effet, qu'il s'agisse d'un cas de récidive ou d'un comportement unique tombant sous le coup de plusieurs amendes d'ordre, ces cas de figure devraient être très rares dans la pratique. De plus, les contraventions sanctionnées par des amendes d'ordre sont réputées être de peu de gravité. Dès lors, une infraction qualifiée à la

base de peu de gravité le reste même si elle devait être répétée par la suite ou si d'autres infractions (de peu de gravité ou non) étaient commises en même temps.

Art 77c

Seul le personnel de surveillance du Service au sens décrit plus haut, sera compétent pour constater et infliger les amendes d'ordre relevant de la législation sur les forêts. De plus, la compétence des agents ou agentes de la Police cantonale est également prévue.

Art 77d

Cet article prévoit un délai de paiement usuel de trente jours. A défaut de paiement dans ce délai, le contrevenant ou la contrevenante s'expose à une procédure pénale au sens usuel du terme (cf. al. 3). Le cas échéant, le contrevenant ou la contrevenante doit pouvoir disposer de la preuve du paiement de l'amende d'ordre infligée.

Dans le cas où l'amende n'est pas payée, l'infraction est dénoncée au préfet compétent, lequel rend la décision qui convient. Il s'agira en principe, à défaut d'explications particulières et spontanées de la personne mise en cause, d'une ordonnance pénale.

Art 78

L'introduction, dans la LFCN, de la procédure d'amendes d'ordre, rend opportune la précision «à la présente loi» proposée à l'alinéa 1.

Avec notamment la disparition des juges d'instruction, remplacés par les procureurs, la notion de «juge» prévue à l'alinéa 2 est trop restrictive. Il semble dès lors préférable de remplacer ce terme par «autorité pénale», qui est une notion plus large puisqu'elle comprend le préfet ou le Ministère public.

Art. 79

Il convient de nommer de manière précise qui a l'obligation de rechercher les infractions commises en matière forestière et de les dénoncer, ce que le règlement précisera conformément à ce qui est dit plus haut.

Art. 79a

Dans le domaine de la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche, le personnel auxiliaire de surveillance doit prêter serment⁴. Il est opportun que le personnel forestier chargé de tâches de surveillance le fasse également. En effet, il est parfois amené à devoir témoigner devant les

¹ Loi fédérale sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970; LAO; RS 741.03 – cf. art. 1 al. 3 LAO.

² Cf. art. 1 al. 2 LAO.

³ Cf. art. 5 al.1 LAO.

⁴ Art. 46 OSurv.

autorités. La prestation de serment se fera devant le préfet du lieu de l'activité principale de la personne concernée.

Art. 2

La question s'est parfois posée de savoir qui, du conseil communal ou de l'organe délibératif de la commune, est habilité à décider de l'adhésion à une unité de gestion. Dès lors que, par une telle adhésion, la participation de la commune aux frais de fonctionnement de l'unité de gestion devient une dépense liée, cette compétence revient à l'organe délibératif. La loi sera précisée dans ce sens en indiquant, à l'article 10 al. 1 let. s LCO, que l'adoption des statuts d'une unité de gestion au sens de l'article 11 LFCN devra être approuvée par l'assemblée communale (ou le conseil général).

Art. 3

Il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur de la modification de la LFCN. Celle-ci sera soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.



Botschaft 2014-DIAF-67

17. April 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

1. Notwendigkeit des Entwurfs	15
2. Ursprung und vorbereitende Arbeiten des Entwurfs	16
3. Grundzüge des Entwurfs	16
3.1. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik	16
3.1.1. Allgemeines	16
3.1.2. Feststellung der statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen (Art. 10 und 13 WaG)	16
3.2. Die Bewirtschaftungsstrukturen	17
3.2.1. Aktuelle Situation	17
3.2.2. Vorgeschlagene Änderungen	17
3.3. Übrige Anpassungen	18
4. Auswirkungen des Entwurfs	19
4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	19
4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	19
4.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	19
4.4. Referendums Klausel	19
4.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Entwurfs	19
5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	19
6. Kommentar zu den Bestimmungen	20

1. Notwendigkeit des Entwurfs

Infolge der parlamentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» hat das eidgenössische Parlament am 16. März 2012 eine Änderung des Bundesgesetzes über den Wald verabschiedet (Inkrafttreten am 1. Juli 2013)¹. Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat die Bundesverordnung über den Wald angepasst (Inkrafttreten am 1. Juli 2013)². Auf diese Anpassung folgte am 18. März 2016 eine erneute Änderung des Bundesgesetzes (Inkrafttreten am 1. Januar 2017)³ sowie eine Änderung der Bundesverordnung am 17. August 2016⁴.

Diese neuen Bestimmungen sollen namentlich den Rodungsersatz lockern. Die Kantone haben neu die Möglichkeit, in Gebieten, wo sie eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen. Diese ermöglicht, dass Flächen, die allenfalls ausserhalb dieser Grenzen einwachsen, nicht als Wald im rechtlichen Sinne gelten und dadurch ohne Bewilligung gerodet werden können. Die übrigen bundesrechtlichen Anpassungen betreffen die Bekämpfung der Schadorganismen, die die Waldfunktionen gefährden könnten, das Ergreifen von Vorkehrungen für die Anpassung an den Klimawandel und die Sicherstellung der Forstausbildung.

Dieser Entwurf hat zum Ziel, den Text des kantonalen Waldgesetzes mit diesen neuen Bestimmungen des Bundes in Einklang zu bringen. Er stützt sich im Übrigen auf Artikel 77

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0); AS 2013, S. 1928 ff.

² Bundesverordnung vom 30. November 1992 über den Wald (WaV; SR 921.01); AS 2013, S. 1983 ff.

³ AS 2016, S. 3207 ff.

⁴ AS 2016, S. 3215 ff.

der Bundesverfassung¹ und auf den im Bundesgesetz festgelegten Zweck.²

Diese Gesetzesänderung wurde zum Anlass genommen, noch weitere Punkte des kantonalen Gesetzes zu ändern. Unter anderem soll die Organisation der Bewirtschaftungsstrukturen gelockert werden, um den heutigen Anforderungen besser gerecht zu werden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden ausserdem minimale Änderungen im Bereich der Koordination der Verfahren im Gesetz integriert. Zudem wollen wir unseren Willen zum Ausdruck bringen, einen optimalen Schutz des Waldbodens vor Bodenverdichtung sicherzustellen. Schliesslich schlagen wir vor, dass gewisse Verstösse gegen die Waldgesetzgebung mit Ordnungsbussen geahndet werden, die vom Aufsichtspersonal des für den Wald zuständigen Amtes (das Amt) verhängt werden können, das in einer besonderen Verordnung festgelegt ist³.

2. Ursprung und vorbereitende Arbeiten des Entwurfs

Dieser Entwurf entspricht den Überlegungen, die in den Forstkreisen, sowohl innerhalb der staatlichen Dienststellen als auch mit Betriebseinheiten, angestellt wurden. Er wurde mit der Unterstützung einer Begleitgruppe ausgearbeitet, die sich aus Vertretern des Staates (Amt für Landwirtschaft, Amt für Wald, Wild und Fischerei, Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion) und der interessierten Kreise (Freiburger Gemeindeverband, Verband der Waldeigentümer WaldFreiburg) zusammensetzte.

3. Grundzüge des Entwurfs

3.1. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik

3.1.1. Allgemeines

Für das eidgenössische Parlament hat sich die Waldpolitik, wie sie im Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 festgelegt wurde, im Grundsatz bewährt. Handlungsbedarf bestand jedoch vor allem im Bereich der Waldflächenpolitik. In bestimmten Gebieten, hauptsächlich der Alpen, hat sich der Wald stark ausgedehnt. Immer öfter führte die Pflicht zum Rodungersatz zu Konflikten mit der Landwirtschaft, wertvollen Kulturlandschaften oder dem Hochwasserschutz. Als sie feststellte, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Flexibilisierung des Rodungersatzes auf breite Zustimmung gestossen sind, hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates einen Änderungsentwurf zum Bundesgesetz über den Wald ausgearbeitet, der am 16. März 2012 vom Bundesparlament angenommen wurde.

Mit den Änderungen im neuen Gesetz soll eine Flexibilisierung des Rodungersatzes im Sinne einer besseren Abstimmung auf konkrete Situationen erreicht werden: Damit wird möglich, in bestimmten Fällen⁴ vom Grundsatz des Realersatzes (Aufforstungen) in derselben Gegend abzuweichen⁵. Zudem erhalten die Kantone die Möglichkeit, in Gebieten, wo sie eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen⁶. Sie führen dazu, dass die Ersatzabgabe, die in Artikel 8 WaG vorgesehen und im kantonalen Recht in Artikel 19 WSG und 20 WSR übernommen worden war, aufgehoben wird.

3.1.2. Feststellung der statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen (Art. 10 und 13 WaG)

Die Revision vom 16. März 2012 ermöglicht es, die statischen Waldgrenzen zwischen Wald und weiteren Nutzungszonen festzulegen, in Gebieten, in denen die Kantone eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen⁷. Dies ist bereits möglich, wenn der Wald an die Bauzone grenzt⁸, mit dem Unterschied, dass diese Waldgrenzen zwingend einzutragen sind.

Mit anderen Worten, die sogenannten statischen Waldgrenzen, die bis anhin nur gegenüber Bauzonen möglich waren, heben also den dynamischen Waldbegriff nach Art. 2 Abs. 1 WaG auf⁹. Voraussetzung für die Festlegung dieser statischen Grenzen ausserhalb der Bauzonen ist der Wille des Kantons, in den betreffenden Gebieten eine Zunahme des Waldes zu verhindern. Diese Gebiete sind nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den Gebieten mit zunehmender Waldfläche im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. a WaG. Zu denken sind insbesondere Gebiete, in denen eine Waldflächenzunahme droht¹⁰. Eine Waldflächenzunahme gilt als unerwünscht, wenn sie die Umsetzung der Ziele der Raumplanung erheblich erschwert¹¹.

Gemäss der parlamentarischen Initiative müssen die Kantone die Gebiete bezeichnen, in denen die Zunahme der Waldfläche unerwünscht ist. Diese Bezeichnung soll im kantonalen Richtplan erfolgen. Soweit die Kantone nichts anderes vorsehen, entscheiden anschliessend die für die Nut-

⁴ Art. 7 Abs. 2 und 3 WaG.

⁵ Art. 7 Abs. 1 WaG.

⁶ Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG.

⁷ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik», Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 3. Februar 2011, BBl. 2011, S. 4408.

⁸ Art. 13 Abs. 1 WaG.

⁹ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (09.474) und Parlamentarische Initiative «Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung einheimischer erneuerbarer Rohstoffe» (10.470), Änderung der Waldverordnung, Erläuternder Bericht vom 30. April 2013, S. 5.

¹⁰ ebd.

¹¹ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik», Op. cit., S. 4419.

ebd., S. 4419.

¹ Bundesverfassung der Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

² Art. 1 WaG, (SR 921.0)

³ Art. 10 der Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21).

zungsplanung zuständigen Behörden, auf welchem Gemeindegebiet statische Waldgrenzen auch ausserhalb der Bauzone eingeführt werden sollen. Dabei hat in jedem Fall die kantonale zuständige Behörde im Rahmen der Waldfeststellung die aktuellen Waldgrenzen zu ermitteln. Die auf diese Weise festgelegte statische Waldgrenze wird schliesslich parzellenscharf in den Nutzungsplänen eingetragen. Neue Bestockungen ausserhalb dieser Waldgrenzen gelten nicht als Wald in rechtlichem Sinne und können deshalb zu einem späteren Zeitpunkt ohne Rodungsbewilligung wieder entfernt werden. Somit kann das Gebiet wieder seiner in der Nutzungsplanung vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Diese Lockerung soll die laufende Waldflächenzunahme bremsen und eine optimale Landschaftsentwicklung ermöglichen¹.

Der Staatsrat schlägt vor, die Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet anzuwenden². Gewisse Kantone (ZH, AG, TG, ...) haben ebenfalls bereits so entschieden, was vom BAFU gutgeheissen wurde. Die Mitteilung des Kantons Freiburg an das BAFU, dass er die statische Waldgrenze festlegt, gab keinen Anlass zu einem Vorbehalt dieses Amtes.

Die Artikel 21, 22, 22a und 22b des Entwurfs sollen den Vollzug dieser Bundesbestimmungen ermöglichen.

3.2. Die Bewirtschaftungsstrukturen

3.2.1. Aktuelle Situation

Das Bundesgesetz über den Wald sieht vor, dass die Kantone ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere einteilen³. Im Kanton Freiburg werden die Forstkreise durch diplomierte Forstingenieurinnen und -ingenieure und die Forstreviere durch diplomierte Försterinnen und Förster betreut.

Das kantonale Gesetz von 1999 hat eine bedeutende Neuerung in diesem Bereich eingeführt: Es schreibt vor, (1) dass die (administrativen) Reviere gleichzeitig Aufsichtsgebiete und Betriebseinheiten bilden, die alle öffentlichen Wälder zusammenfassen («Revierkörperschaften», manchmal auch als «Waldrevierkörperschaften» bezeichnet)⁴, (2) dass jedes Revier als öffentlich-rechtliche Körperschaft errichtet wird⁵, (3) dass Abweichungen von dieser Pflicht nur gestattet werden, wo eine Betriebseinheit nur eine oder zwei Gemeinden umfasst, oder in anderen Ausnahmefällen⁶. Die Revierförsterinnen und -förster sind somit gleichzeitig Leiter des Aufsichtsgebiets (dessen Kosten vom Staat übernommen werden) und der Betriebseinheit (deren Kosten von den Revierkörper-

schaften übernommen werden). Sie können vom Staat, von einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Revierkörperschaft angestellt werden. In ihrer Funktion als Verantwortliche der Aufsichtseinheit sind sie der Leiterin oder dem Leiter des Forstkreises unterstellt⁷. Zur Aufteilung der Kosten wird eine Vereinbarung zwischen dem Staat und der betreffenden Körperschaft (Gemeinde, Revierkörperschaft) geschlossen⁸. Um eine Kontrolle über die Rolle als Leiterin oder Leiter der Betriebseinheit auszuüben, muss der Staat zur Ernennung der Revierförsterin oder des Revierförsters seine Stellungnahme abgeben. Dieser kann ihn oder sie bei schwer wiegendem Verschulden vom Amt entheben⁹.

Seit dem Inkrafttreten des WSG beläuft sich die Zahl der Betriebseinheiten auf 20 Revierkörperschaften, wovon vier durch Vereinbarungen geregelt sind, bei denen sich mehrere Gemeinden und Staatswälder überschneiden (Broc und Botterens, Bas-Intyamou und Grandvillard, Jaun, Bulle). Fünf Gemeinden oder benachbarte Einheiten (Burgemeinde von Freiburg, Gemeinde Gibloux, Staatswald Sense, Haut-Intyamou, Châtel-St-Denis) bilden ihre eigene Betriebseinheit. Insgesamt gibt es 25 Betriebseinheiten und 31 Forstreviere auf einer Gesamtfläche von 25 400 Hektaren öffentlichen Waldes.

3.2.2. Vorgeschlagene Änderungen

Aufgrund der Erfahrungen, die seit dem Inkrafttreten des WSG, am 1. November 1999, gemacht wurden, werden eine Lockerung und eine Klärung der Bewirtschaftungsstrukturen vorgeschlagen.

(1) Für die administrativen Reviere (Art. 10)

Die Forstkreise sind in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz weiterhin in Forstreviere unterteilt¹⁰. Die Verbindung zwischen dem (administrativen) Revier und der Betriebseinheit wird hingegen gelockert: Ein (administratives) Revier wird einen Teil oder das ganze Gebiet einer oder mehrerer Betriebseinheiten umfassen können (und umgekehrt), auch wenn bei der Festlegung der Reviergrenzen soweit möglich die Grenzen der Betriebseinheiten berücksichtigt werden. Dies ermöglicht es den Betriebseinheiten, sich frei zu organisieren (zum Beispiel durch Zusammenlegungen), ohne dass der Staat zwingend die Grenzen der administrativen Reviere ändern muss. Hingegen kann der Staat die Gestaltung der (administrativen) Reviere ändern, ohne dass die Betriebseinheiten automatisch angepasst werden müssten. Die Betriebseinheiten werden bei der Festlegung der Forstreviere konsultiert, doch der Entscheid über die territoriale Organisation des Amtes obliegt dem Staat.

¹ ebd.

² Im Projektblatt T 307 des revidierten kantonalen Richtplans steht: «[Der Kanton] verpflichtet sich [...], für das gesamte Kantonsgebiet statische Waldgrenzen festzulegen» (S. 7).

³ Art. 51 Abs. 2 WaG.

⁴ Art. 10 Abs. 1 und 2 und 11 Abs. 1 WSG.

⁵ Art. 11 Abs. 1 WSG und 3 Abs. 2 WSR.

⁶ Art. 3 Abs. 2 und 3 WSR.

⁷ Art. 12 WSG.

⁸ Art. 15 WSR.

⁹ Art. 16 WSG.

¹⁰ Art. 10 Abs. 1 WSG.

(2) Für die Betriebseinheiten (Art. 11)

Um den Unterschied zwischen administrativen Aufsichtsgebieten, worum es sich bei den Forstrevieren handelt, und den Forstbetrieben, also den Betriebseinheiten, zu betonen, wird für letztere diese Terminologie übernommen, anstatt jene der Revierkörperschaft zu verwenden, die zu Verwechslungen führen könnte.

Wie gerade ausgeführt wurde, verschwindet die Regel nach Artikel 11 Abs. 1 des aktuellen Gesetzes, nach der jedes Revier eine Betriebseinheit bildet. Die übrigen Bestimmungen gemäss den Artikeln 10 Abs. 2 und 3, und 11 Abs. 2 WSG werden hingegen in Artikel 11 des Entwurfs wieder aufgenommen. Bei der Gründung oder der Änderung der Grenzen einer Betriebseinheit werden die Gemeinden als Waldeigentümerinnen konsultiert.

Der Entwurf begünstigt zudem die (freiwillige) Aufnahme von Privatwaldeigentümern in den Betriebseinheiten. Um es jenen von ihnen, die einer Betriebseinheit beitreten möchten, gegebenenfalls zu ermöglichen, an ihrer Gründung teilzunehmen, wird die Voraussetzung aufgehoben, wonach die Betriebseinheit bereits gegründet sein muss, bevor die Privatwaldeigentümer beitreten können¹ (Art. 11 Abs. 3).

Der neue Wortlaut der Artikel 10 und 11 des Entwurfs zieht keine strukturellen Änderungen für die aktuellen Revierkörperschaften nach sich: Auch wenn sie von jetzt an «Betriebseinheiten» heissen, bleiben sie trotzdem öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und müssen daher ihre Statuten nicht ändern.

(3) Für die Revierförsterinnen und Revierförster (Art. 10 Abs. 3 und 12)

Derzeit nimmt die Revierförsterin oder der Revierförster auf ein und demselben Gebiet zugleich die Aufsichtsfunktionen innerhalb des administrativen Reviers (die «Forstpolizei» im weiteren Sinn) und die Funktionen des Leiters der Betriebseinheit innerhalb der Revierkörperschaft wahr².

Der Entwurf sieht die Möglichkeit vor, die forstpolizeilichen Aufgaben nicht nur aufgrund der territorialen Aufteilung, sondern auch aufgrund der Kompetenzbereiche zu übertragen (Art. 10 Abs. 3). So könnten mehrere Försterinnen und Förster unterschiedliche Aufgaben innerhalb des gleichen Reviers wahrnehmen.

Diese Lockerung soll es den Betriebseinheiten auch ermöglichen, die Leitung der Betriebseinheit nicht mehr obligatorisch der Försterin oder dem Förster zu übertragen, die oder der die staatlichen Aufsichtsaufgaben wahrnimmt, sondern einer Försterin oder einem Förster mit den erforderlichen Kompetenzen.

Das System kann wie folgt skizziert werden:

Leitung des administrativen Reviers		
Verantwortliche/r Försterin/Förster A		
Region 1 Försterin/Förster B	Region 2 Försterin/Förster C	Region 3 Försterin/Förster D
Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Holzbau Forstpädagogik und -beratung</i>	Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Energieholz Biodiversität</i>	Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Privatwald Schutz vor Naturgefahren</i>

Die Revierförsterinnen und -förster werden weiterhin vom Staat, von einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Betriebseinheit angestellt. Im Übrigen wird das aktuelle System, das sich bewährt hat und keine Schwierigkeiten mit sich brachte, nicht geändert (Art. 12).

Die Artikel 10 bis 12 des Entwurfs sollen die Lockerung der Bewirtschaftungsstrukturen sicherstellen.

3.3. Übrige Anpassungen

Die übrigen, im Rahmen der Gesetzesänderung vorgeschlagenen Anpassungen betreffen eine Erinnerung an die Funktionen des Waldes (Art. 1 Abs. 2 Bst. a), die Einsetzung einer Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a), die Bezeichnung der oder des Verantwortlichen eines Forstkreises (Art. 9 Abs. 2 und 3), die finanziellen Sicherheiten in Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes (Art. 15a), die

¹ Art. 11 Abs. 3 WSG.

² Art. 10 Abs. 4 und 11 Abs. 1 LFCN.

Verfahrenskoordination im Falle einer Rodung (Art. 18), die Behandlung von Abweichungen vom Mindestabstand zum Wald (Art. 26), die Anlage von Radwegen (Art. 30 Abs. 2), den Bodenschutz (Art. 30a), Präzisierungen zur Rolle des Staates und der Gemeinden beim Schutz vor Naturgefahren (Art. 36 Abs. 1, 37 Abs. 1 und 2 und 38), die Waldrichtplanung (Art. 46–52), den Betriebsplan (Art. 53–55 und 57), Präzisierungen zu den Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden (Art. 58), die Berücksichtigung des Klimawandels bei der Politik zum Unterhalt der Bestände (Art. 58a), die Ausbildung (Art. 61 Abs. 1 und 2), die Berücksichtigung der neuen Bundesgesetzgebung im Bereich Subventionen (Art. 64 Bst. d, f und j, Art. 64a, 64e Bst. b, 64f und 66 Abs. 2 Bst. c), die Rechtsmittel gegen Entscheide von Försterinnen und Förstern (Art. 76 Abs. 1^{bis}), die strafrechtliche Sanktion für gewisse Widerhandlungen (Art. 77a–79 Abs. 1 und 2), die Verteidigung des Forstpersonals mit forstpolizeilichen Aufgaben (Art. 79a) und schliesslich eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 2 des Entwurfs).

4. Auswirkungen des Entwurfs

4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen. Die Änderungen in Zusammenhang mit allfälligen neuen Aufgabenteilungen zwischen den Försterinnen und Förstern, die für staatliche Aufgaben zuständig sind, und den Försterinnen und Förstern, die in den Betriebseinheiten arbeiten, sind kostenneutral. Die finanziellen Auswirkungen werden begrenzt sein: Die einzigen zusätzlichen Kosten stehen in Zusammenhang mit der Einführung der Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet (Art. 21 Abs. 1). Wird jedoch die amtliche Vermessung oder die Revision der Gemeindeplanung genutzt, können die Kosten auf mehrere Jahre verteilt werden und bleiben somit unbedeutend.

4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine Folgen auf der Ebene der Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Die jeweiligen Aufgaben von Staat und Gemeinden sowie ihre Zusammenarbeit, die in der geltenden Gesetzgebung festgelegt sind, werden nicht geändert. Der Entwurf gibt den Gemeinden in ihrer Funktion als Waldeigentümer im Gegenteil mehr Freiheit, sich so zu organisieren, wie sie es möchten, wobei die Betriebseinheiten nicht unbedingt den (administrativen) Revieren des Staates entsprechen müssen.

4.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

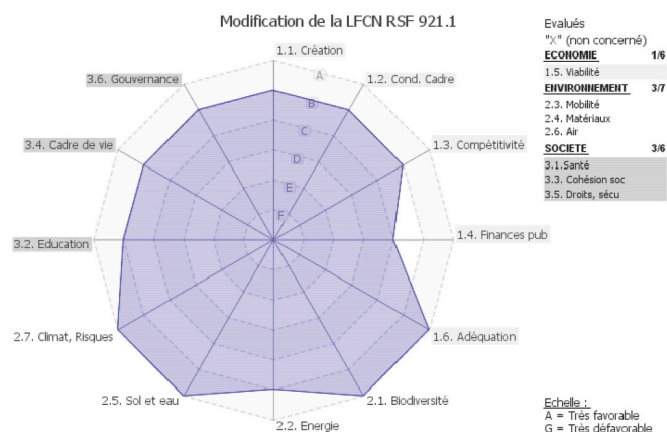
Der Entwurf entspricht der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht in diesem Bereich. Was den Vollzug von Artikel 20 Abs. 2 WaG betrifft, wird er gemäss Artikel 52 WaG dem Bund zur Genehmigung vorgelegt.

4.4. Referendums Klausel

Die neuen Bestimmungen des Gesetzes unterstehen nicht dem Finanzreferendum, da die Bedingungen nach Artikel 45 der Kantonsverfassung nicht vereint sind. Insbesondere hat der Entwurf keine neuen Ausgaben zur Folge. Er untersteht hingegen dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss Artikel 46 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg.

4.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Entwurfs

Der Entwurf hat gesamthaft gesehen eine positive Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaft und die Umwelt. Dies geht aus der Analyse hervor, die im Herbst 2017 anhand des Instruments Kompass 21 vorgenommen wurde¹, und deren Ergebnisse der folgenden Grafik entnommen werden können:



5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Vorentwurf wurde von Juli bis November 2017 in die Vernehmlassung gegeben. Er wurde im Allgemeinen gut aufgenommen. Es wurden zahlreiche konstruktive Bemerkungen und Vorschläge geäussert, die in diesem Entwurf weitgehend berücksichtigt wurden. Zwischen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (die Direktion), vertreten durch das Amt, der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion und dem Amt für Vermessung und Geo-

¹ Die Ergebnisse können auf der Website des WaldA konsultiert werden: http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole_lfcn.pdf.

matik fand ein Meinungs austausch statt, um die Verfahren zu vereinheitlichen, die von der Raumplanung und der amtlichen Vermessung abhängen. Es wurden Stimmen laut gegen das im Vorentwurf vorgeschlagene Ordnungsbussensystem. Eigentlich wurde mehr die Frage der Zuständigkeit, Ordnungsbussen aufzuerlegen, diskutiert, als das System an sich. Dieses bringt deutliche Verbesserungen mit sich. Die notwendigen Präzisierungen und Anpassungen wurden vorgenommen, um zu klären, wer dafür zuständig ist, diese Ordnungsbussen aufzuerlegen, wobei nie die Rede davon war, das Forstpersonal (Forstingenieurinnen und Forstingenieure sowie Försterinnen und Förster) damit zu beauftragen. Im Übrigen stiessen die Einsetzung einer Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a) und der Grundsatz der Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet (Art. 21 Abs. 1) auf sehr positive Resonanz.

6. Kommentar zu den Bestimmungen

Art. 1 Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Art. 1. Abs. 2 Bst. a

Die Ergänzung erinnert an die Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion des Waldes nach Artikel 77 BV (Abs. 1), die im WaG (Art. 1 Abs. 1 Bst. a) übernommen werden. Dabei handelt es sich um die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung (s. Art. 73 BV). Mit diesem Zusatz hält der Gesetzgeber fest, dass die optimale nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Elemente erfolgt, ohne dass eines von ihnen im Vergleich zu den anderen bevorzugt würde.

Art. 6 Abs. 1

Es handelt sich um eine reine Anpassung der Bezeichnung des Amtes aufgrund der Tatsache, dass die Verwaltungseinheiten nicht in einem Gesetz festgelegt sind; Eine neutrale Formulierung muss verwendet werden.

Art. 6a

Wenn es um den Wald geht, sind verschiedene Kreise betroffen (forst- und landwirtschaftliche Kreise, Umwelt- und Naturschutzorganisationen, Nutzer usw.). Um dem Staatsrat und der Direktion fundierte Stellungnahmen zur Waldpolitik zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, eine Konsultativkommission für den Wald einzusetzen. Diese Kommission wird namentlich den Auftrag haben, Stellung zu Fragen allgemeiner Tragweite zur Waldpolitik, insbesondere zur Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung (Art. 51a) und zu Gesetzgebungsprojekten, die in ihre Zuständigkeit fallen (Abs. 2), zu nehmen. Ihre Zusammensetzung sowie die Kompetenzberei-

che von Gesetzgebungsprojekten, zu denen sie Stellung nehmen soll, werden im Ausführungsreglement präzisiert werden. Der Staatsrat hat zur Kenntnis genommen, dass zahlreiche Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren ihren Willen geäußert haben, in der Kommission vertreten zu sein.

Art. 9 Abs. 2 und 3 (und 12)

Die Funktionsbezeichnung wird der neuen Organisation der Forstkreise angepasst, die die Direktion festgelegt hat. Die Forstingenieurinnen und Forstingenieure, die die Forstkreise leiten (ursprünglich waren es sechs und seit dem 1. März 2016 sind es noch vier), heissen nun «Forstkreisleiterin oder Forstkreisleiter».

Art. 10 und 11

Mit den Artikeln 10 und 11 des Entwurfs wird die Absicht umgesetzt, die Entwicklung der forstlichen Strukturen zu erleichtern¹.

Das WaG schreibt den Kantonen vor, ihr Gebiet nicht nur in Kreise sondern auch in Reviere einzuteilen². Diese sind als Verwaltungskreise zu verstehen, in denen die Försterinnen und Förster unter anderem Aufsichtsaufgaben wahrnehmen.

Bei der Ausarbeitung des WSG wollte der Kanton Freiburg seinen Revieren gewisse Kompetenzen für die Bewirtschaftung verleihen. Deshalb sind gegenwärtig die administrativen Reviere (im Sinne von Aufsichtsgebieten) und die Bewirtschaftungseinheiten ein und dasselbe; sie sind in «*Revierkörperschaften*» zusammengefasst. Den Revierförsterinnen und Revierförstern kommt somit eine doppelte Last zu: Sie haben einerseits die Funktion der Unternehmensleitung (die die Betriebseinheit führen muss), und andererseits stellen sie die Aufsicht der Wälder im (administrativen) Revier sicher. In letzterer Funktion nehmen sie Aufgaben des Staates wahr. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Revierkörperschaften wird in einer Vereinbarung geregelt³.

Wie weiter oben erläutert, will man heute den Revierkörperschaften mehr Flexibilität geben. Daher werden die administrativen Reviere und die Betriebseinheiten von nun an im Gesetz klar unterschieden. Die Bezeichnung der bisherigen Revierkörperschaften wird in «*Betriebseinheiten*» umgeändert. Diese Anpassung wird entsprechend der gegenwärtigen Praxis und in Folge der Einführung dieser Einheiten vorgenommen. So lässt sich eine Verwechslung mit den administrativen Revieren vermeiden.

Wie bereits heute muss das Gebiet der Betriebseinheiten rationell festgelegt werden (Art. 10 Abs. 2 WSG und 11 Abs. 1 des Entwurfs). Die Grenzen der Reviere richten sich somit,

¹ siehe weiter oben, Ziff. 3.2.2.

² Art. 51 Abs. 2 WaG.

³ Art. 15 WSR.

soweit möglich, nach den Grenzen der Betriebseinheiten. Um das System jedoch möglichst flexibel zu gestalten, kann ein Revier das ganze Gebiet oder einen Teil des Gebiets von einer oder mehreren Betriebseinheiten abdecken (und umgekehrt) (Art. 10 Abs. 2).

Diese Lockerung hat zur Folge, dass die hoheitlichen Aufgaben (also die «forstpolizeilichen Aufgaben» im weitesten Sinne) nicht mehr unbedingt von einer Revierförsterin oder einem Revierförster wahrgenommen werden müssen. Sie können nach einem territorialen System oder nach Kompetenzbereichen zwischen mehreren Försterinnen oder Förstern aufgeteilt werden (Art. 10 Abs. 3). Diese Aufgaben werden in einer Vereinbarung zwischen dem Staat und der Betriebseinheit aufgeführt, wie dies bereits heute der Fall ist.

Schliesslich ist vorgesehen, dass die Betriebseinheiten im Gegensatz zur heutigen Praxis noch vor ihrer Bildung Eigentümerinnen und Eigentümer von Privatwäldern aufnehmen können¹ (Art. 11 Abs. 3). Interessierte Eigentümer können sich so an der Ausarbeitung der Statuten und den Betriebsregeln der Betriebseinheiten beteiligen.

Art. 12

Bei dieser Bestimmung handelt es sich lediglich um eine formelle Anpassung der Bezeichnung der Betriebseinheiten und der Leiterinnen und Leiter der Forstkreise (s. Kommentar zu den Art. 9, 10 und 11).

Art. 15a

In Anwendung von Artikel 50 WaG müssen die zuständigen kantonalen Behörden umgehend die nötigen Massnahmen zur Beseitigung rechtswidriger Zustände treffen können. Das Bundesrecht befugt die Kantone zur Erhebung von Kauttionen und zur Ersatzvornahme.

Es ist vorgesehen, diese Bestimmung im WSG zu konkretisieren. Das Amt wird von den Empfängern von Leistungen (namentlich Rodungen) finanzielle Sicherheiten verlangen können, um die Wahrnehmung der Pflichten in Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes zu gewährleisten. Das Ausführungsreglement regelt die entsprechenden Modalitäten. Wenn die Pflichten erfüllt sind, werden die Sicherheiten zurückerstattet.

Art. 18

Absatz 1 konkretisiert die Anforderungen der Bundesgesetzgebung und der Rechtsprechung über die Koordination von Verwaltungsverfahren. So ist vorgesehen, dass das Gesuch um Rodungsbewilligung gleichzeitig mit der Akte, die das massgebliche Verfahren lanciert, öffentlich aufgelegt werden muss.

¹ Art. 11 Abs. 3 WSG.

Dies kann zum Beispiel bei einem Baubewilligungs- oder einem Raumplanungsverfahren der Fall sein. Die Dauer der Auflage beträgt dreissig Tage. Dies entspricht dem System nach Artikel 3 Abs. 2 RPBR, gemäss dem eine öffentliche Auflage für Baubewilligungsgesuche, mit denen gleichzeitig ein Rodungsgesuch aufgelegt werden muss, 30 Tage dauert. Das Amt wird daher Rodungen, die mit einem massgeblichen Verfahren verbunden sind, nicht mehr öffentlich auflegen. Die Behörde, die für das massgebliche Verfahren zuständig ist, wird dies tun, wie dies bereits heute in der Praxis der Fall ist. Absatz 2 sieht daher vor, dass eine allfällige Einsprache nicht mehr beim Amt eingereicht wird, sondern bei der Behörde oder dem Organ, die oder das für die Veröffentlichung zuständig ist.

Wenn ein Gesuch um Rodungsbewilligung nicht mit einem massgeblichen Verfahren verbunden ist (was eine Ausnahme darstellt), sieht Abs. 5 vor, dass das Vollzugsreglement die Modalitäten für das Verfahren zur Erteilung der Rodungsbewilligung festlegt.

Art. 19

Artikel 19 WSG bezieht sich auf die Ersatzabgabe, die die Differenz zwischen geleistetem Ersatz und gleichwertigem Realersatz betrifft. Diese Abgabe wurde bei der Änderung vom 16. März 2012 des Bundesgesetzes über den Wald aufgehoben². Folglich wird Artikel 19 WSG aufgehoben.

Er wird durch die Vollzugsvorschriften der Bundesgesetzgebung im Bereich Realersatz in Zusammenhang mit den Massnahmen zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik ersetzt, die der Bund 2012 ergriffen hat³. Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit standortgerechten Arten Realersatz zu leisten⁴. Diese Massnahmen müssen im Grundbuch⁵ vermerkt werden, wie Absatz 1 präzisiert. Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, kann das Amt die Anmerkung löschen lassen (Abs. 2).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kantone in Gebieten mit zunehmender Waldfläche und, ausnahmsweise, in den übrigen Gebieten zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland oder von ökologisch oder landschaftlich wertvollen Gebieten unter strengen Bedingungen auf den Realersatz bei Rodungen verzichten können⁶.

Einführung zu den Artikeln 21, 22, 22a und 22b

Mit diesen Bestimmungen sollen die zuvor erwähnten Massnahmen zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik im kantonalen Gesetz konkretisiert werden. Die Kantone haben nun die Möglichkeit, eine Waldfeststellung anzuordnen,

² Aufhebung von Art. 8 WaG.

³ siehe weiter oben, Ziff. 3.1.

⁴ Art. 7 Abs. 1 WaG.

⁵ Art. 11 WaV.

⁶ Art. 7 Abs. 2 WaG.

und zwar nicht nur in Gebieten, in denen Bauzonen an den Wald grenzen oder in Zukunft grenzen sollen, sondern auch ausserhalb dieser Zonen, in Gebieten, «in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will»¹. Die sogenannten statischen Waldgrenzen, die bis anhin nur gegenüber Bauzonen möglich waren, heben also den dynamischen Waldbegriff auf².

Wie bereits erwähnt, schlägt der Staatsrat vor, die Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet anzuwenden. Gemäss Artikel 12a WaV ist diese Absicht im revidierten kantonalen Richtplan festgehalten³.

Die neuen Artikel 21–22b WSG ermöglichen die Umsetzung dieser Festlegung.

Art. 21 und 22

Um diese neue Praxis zu systematisieren, sieht der Entwurf eine Unterteilung gemäss dem Auslöser des Feststellungsverfahrens vor: einerseits die Feststellung von Amtes wegen, (Art. 21) und andererseits die Feststellung auf Antrag (Art. 22). Die Feststellungen von Amtes wegen werden im ganzen Kantonsgebiet durchgeführt (Art. 21 Abs. 1). Sie finden grundsätzlich bei der amtlichen Vermessung, ihrer Aktualisierung oder im Rahmen einer Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans statt (Art. 21 Abs. 2). Dieses Vorgehen führt zu grossen Kosteneinsparungen. Die übrigen Feststellungen werden auf Antrag jeder Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, oder in Zusammenhang mit einer Rodung durchgeführt (Art. 22 Abs. 1). Die Modalitäten der praktischen Anwendung dieser Bestimmungen werden im Ausführungsreglement festgelegt, wobei insbesondere dafür zu sorgen ist, dass die Feststellung von Amtes wegen gemäss Artikel 21 auf das Revisionsprogramm der Ortsplanung abgestimmt ist.

Die Herausforderungen bei der Festlegung der betreffenden Gebiete liegen nicht nur im Forstbereich; auch die landwirtschaftlichen Interessen, die Grundsätze der Raumplanung, die wirtschaftlichen Sachzwänge sind eng damit verknüpft. Angesichts der Bedeutung der Frage, die nicht nur eine technische, sondern auch eine politische Bedeutung hat, wird es (wie es bereits heute der Fall ist⁴) Aufgabe der Direktion (und nicht des Amtes) sein, die statischen Waldgrenzen entsprechend den Nutzungszonen festzulegen (Art. 21 Abs. 1). Falls das Feststellungsverfahren jedoch in Zusammenhang mit einem Rodungsgesuch steht, ist die zuständige Behörde diejenige, die zur Bewilligung der Rodung befugt ist (Art. 22 Abs. 2). Dies ist im Übrigen bereits heute so⁵.

¹ Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG und 12a WaV.

² Art. 2 Abs. 1 WaG.

³ Vgl. Projektblatt T 307 des revidierten kantonalen Richtplans.

⁴ Art. 21 Abs. 1 WSG.

⁵ Art. 21 Abs. 2 WSG. Art. 10 Abs. 3 WaG verweist im Übrigen auf Art. 6 WaG.

Art. 22a

Artikel 22 Abs. 1 WSG verweist lediglich auf das für Rodungen geltende Verfahren. Der ehemalige Artikel 19 Abs. 2 WSR (der vorsah, dass das Rodungsgesuch in Zusammenhang mit einem Baubewilligungsgesuch gleichzeitig während 14 Tagen öffentlich aufgelegt wird) wurde am 1. Dezember 2009 mit Wirkung auf den 1. September 2010 aufgehoben. Daraus folgt, dass die Dauer der Auflage in Zusammenhang mit einer Waldfeststellung in jedem Fall 30 Tage beträgt. Es wird daher vorgeschlagen, diese Frist direkt im Gesetz festzulegen (Abs. 1). Das Amt, das den Plan öffentlich auflegen muss, sorgt dafür, dass dies vor der Auflage des allfälligen massgeblichen Verfahrens (Aktualisierung der Vermessung, Revision oder Änderung einer Ortsplanung, Rodungsverfahren) geschieht, um Verzögerungen beim Verfahren zu verhindern. Eine Beschwerde gegen die Waldfeststellung könnte die Durchführung des massgeblichen Verfahrens verzögern.

Die Form der Feststellungsverfügung wird im Ausführungsreglement präzisiert werden müssen (Abs. 3, 2. Satz). Auf materieller Ebene werden die in Artikel 21 des Entwurfs vorgesehenen statischen Waldgrenzen auf dem ganzen Kantonsgebiet (Feststellung von Amtes wegen) neue Geobasisdaten nach kantonalem Recht im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über Geoinformation darstellen. Die in Artikel 22 des Entwurfs vorgesehenen, unter gewissen Umständen auf Antrag durchgeführten Waldfeststellungen stellen punktuelle Aktualisierungen der statischen Waldgrenzen dar.

Die Kosten gehen zulasten der Antragstellerin oder des Antragstellers. Dabei kann es sich um die Gemeinde handeln, die ihre Ortsplanung öffentlich auflegt, oder den Kanton, wenn er die Initiative für das Verfahren ergreift, oder die Person, die die Rodungsbewilligung beantragt hat (Abs. 5).

Art. 22b

Die Festlegung der Waldgrenzen ist im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgeführt.

Art. 23 Abs. 2

Gegenwärtig sieht das Gesetz vor, dass die Vermarktungskosten zu Lasten der Waldeigentümerinnen und -eigentümer gehen. Es kommt vor, dass die Person, die die Vermarktung beantragt, nicht die Eigentümerin oder der Eigentümer ist (z. B. der Besitzer einer benachbarten Liegenschaft des Waldes im Rahmen einer neuen Einzonung); damit alle Fälle geregelt sind, ist vorgesehen, dass die antragstellende Person die Vermarktungskosten trägt.

Art. 26

Bei Bauten in Waldnähe können Abweichungen vom gesetzlich festgelegten Mindestabstand (20 m) gewährt werden (Abs. 1, der den Wortlaut des geltenden WSG übernimmt). Im Unterschied jedoch zu Abweichungen im Baubereich¹ werden die Eigentümerin oder der Eigentümer des an das Grundstück, auf dem das Gebäude erstellt werden soll, angrenzenden Waldes, weder konsultiert, noch informiert. Die Veröffentlichung im Amtsblatt genügt nicht. Ihre oder seine Interessen können jedoch betroffen sein: So könnte zum Beispiel der Unterhalt des Grundstückes gefährdet werden. Der Entwurf schlägt neu vor, dass diese Waldeigentümerin oder dieser Waldeigentümer informiert wird, bevor das Abweichungsgesuch gestellt wird, und dass seine oder ihre Stellungnahme dem Dossier beigefügt wird (Abs. 2), wobei es den Eigentümern freisteht, einen Abweichungsvertrag nach Art. 133 RPBG zu unterzeichnen. Diese Stellungnahme wäre jedoch nicht bindend: Die Behörde wird anschliessend die Interessen abwägen müssen (Abs. 3). Sie kann das Fehlen einer solchen Stellungnahme im Dossier beurteilen wie sie möchte. Die in den Gesetzgebungen über den Wald und die Raumplanung vorgesehenen Rechtsmittel bleiben vorbehalten.

Nach dem geltenden Gesetz kann die Person, die eine Abweichung vom Waldabstand beantragt, verpflichtet werden, eine Erklärung zu unterzeichnen, wonach sie auf die Geltendmachung von Haftpflichtansprüchen für Schäden verzichtet. Dies wird nun zur Pflicht. Um die Rechte der Waldeigentümer zu stärken, sieht der Entwurf zudem vor, dass die Abweichung zudem für die Begünstigte oder den Begünstigten mit einer Beteiligung an den Unterhaltskosten des betroffenen Waldrandabschnitts verbunden wird. Die Waldeigentümerin oder der Waldeigentümer bleibt jedoch für den Unterhalt des Waldes zuständig. Diese Pflichten werden im Grundbuch vermerkt, wie dies gegenwärtig für den Verzicht auf Haftpflichtansprüche der Fall ist (Abs. 4).

Art. 30 Abs. 2

Das Betreten und Befahren des Waldes sind in Artikel 14 und 15 WaG und 27 bis 30 WSG geregelt.

Das WaG sieht vor, dass die Kantone dafür sorgen, dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich ist (Art. 14 Abs. 1 WaG). Es übernimmt den in Artikel 699 ZGB festgelegten Grundsatz, dass das Betreten von Wald und Weide in ortsüblichem Umfang jedermann gestattet ist. Aufgrund dessen Bedeutung wird die Zuständigkeit, Einschränkungen aufzuerlegen, den Kantonen delegiert. Die starke Inanspruchnahme des Waldes durch neue Sportarten wie mountainbiken ausserhalb der Fahrwege überschreitet bei Weitem die Grenzen des Rechts auf freien Zugang. Diese Aktivitäten verlangen nach einer Reglementierung, die die Interessen der Waldeigentü-

mer berücksichtigt, um zu vermeiden, dass sich deren Recht auf eine reine Formfrage reduziert.²

Die Reglementierung für Fahrräder, andere Fahrzeuge (ausser Motorfahrzeuge, Art. 15 WaG) und Reiten im Wald ist in Artikel 30 WSG vorgesehen. Dieser Artikel verbietet das Radfahren, das Verkehren mit anderen Fahrzeugen und das Reiten abseits der Strassen und Fahrwege und ausserhalb der besonders gekennzeichneten Strecken. Sie werden vom Amt in den Waldsektoren gestattet, die überwiegend der Erholungsfunktion dienen, wo es die übrigen Waldfunktionen erlauben.

Der zunehmende Anteil der sanften Mobilität (Wandern, Jogging, Radfahren) und die zunehmende Ausübung von Sport im Wald erfordern den Zusatz eines zweiten Absatzes zu Artikel 30. Dieser fördert die Anlage von Radwegen im Rahmen von offiziellen Routen, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, unter Berücksichtigung der drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung.

Diese Anlagen unterstehen der Reglementierung bezüglich Baubewilligungen (Art. 24 und 25 WSG), nachteiliger Nutzungen (Art. 16 WaG und 31 WSG), Rodungen (Art. 11 WaG und 17 ff. WSG) sowie der Bewilligung zur Durchführung von grossen Veranstaltungen im Wald (Art. 14 Abs. 2 Bst. b WaG, Art. 11 JaG³ und 12 SchutzV⁴). Für sie gilt der Vorbehalt gemäss Artikel 65 Abs. 1 TG⁵. Anhand dieser Anlagen können auch die Aktivitäten der Radfahrer und Mountainbiker kanalisiert werden, die von den übrigen Waldnutzern als häufigste Ursache für Störungen angegeben werden⁶.

Art. 30a

Der Bodenschutz wird durch die Bundesverordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens sichergestellt⁷. Sie enthält eine Reihe von Vorschriften, darunter namentlich die folgende:

«Wer Anlagen erstellt oder den Boden bewirtschaftet, muss unter Berücksichtigung der physikalischen Eigenschaften und der Feuchtigkeit des Bodens Fahrzeuge, Maschinen und Geräte so auswählen und einsetzen, dass Verdichtungen und andere Strukturveränderungen des Bodens vermieden werden, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig gefährden.»

Angeichts der Schäden, die Forstmaschinen anrichten können, ist es wichtig, im Gesetz an diese Verpflichtungen zu erinnern.

² H.-P. Jenni, «Vor lauter Bäumen den Wald noch sehen»: Schriftenreihe Umwelt Nr. 210 S. 25, publiziert vom Bundesamt für Umwelt, Bern 1994.

³ Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG, SGF 922.1)

⁴ Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV, SGF 922.13)

⁵ Gesetz über den Tourismus (TG, SGF 951.1)

⁶ Vgl. «Die Schweizer Bevölkerung und ihr Wald», Bericht zur zweiten Bevölkerungsumfrage Waldmonitoring soziokulturell WaMos 2, BAFU 2013.

⁷ VBo; SR 814.12.

¹ S. Art. 147 RPBG.

Art. 36 Abs. 1

Im Rahmen des Schutzes vor Naturgefahren sieht die Änderung von Artikel 36 Abs. 1 WSG vor, dass der Kanton mit geeigneten Massnahmen für die Verbesserung und die Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes, für die Sicherheit der Menschen und erheblicher Sachwerte sorgt. Diese Bestimmung setzt die Änderung von Artikel 19 WaG vom 18. März 2016 um.

Unter geeigneten Massnahmen sind die verschiedenen Schutz- und vorbeugenden Massnahmen (Produktion von Basisdaten, Gefahrenkarten) sowie organisatorische Massnahmen und der forstliche Bachverbau zu verstehen.

Art. 37 Abs. 1, 1. Satz, und 2, 3. Satz

Mit der Änderung von Abs. 1 wird lediglich das verwendete Vokabular modernisiert («Vorbeugung» anstatt «Bekämpfung»). Die Schutzmassnahmen sind Teil der vorbeugenden Massnahmen in Verbindung mit einem integralen Risikomanagement für Naturgefahren.

Mit Absatz 2 soll die Nachführung der Naturgefahrenkarten zu einer Priorität gemacht werden. Die ersten wurden 1995 für den voralpinen Bereich erstellt. Die Karten wurden 2012 fertiggestellt. Die Nachführung der Karten ist grundsätzlich pro Gemeinde vorgesehen, wenn möglich im Rahmen der Revision der Ortsplanung.

Art. 38 Abs. 2, 3, 4, 5 und 6

Während des Vernehmlassungsverfahrens wurden gewisse Stimmen laut, die verlangten, dass der Ausdruck «*adopter*» dahingehend geändert wird, dass es Sache der Gemeinden ist, die Schutzmassnahmen auszuführen (im Sinne des deutschen Textes, der «*ergreifen*» verwendet). Darum geht es in der Änderung von Abs. 2.

Der Ausdruck der «*geeigneten Massnahmen*» wurde absichtlich gewählt, damit die gleiche Terminologie wie in Artikel 36 Abs. 1 des Entwurfs verwendet wird. Angesichts ihrer Vielfalt ist es nicht möglich, einen Katalog aller möglichen Massnahmen zu erstellen. Diese Änderung zieht keine zusätzliche Pflicht für die Gemeinden nach sich.

Grundsätzlich ist es Sache der Gemeinden, diese Massnahmen zu finanzieren. In gewissen Gemeinden gab es jedoch Probleme in Zusammenhang mit der Kostenübernahme für Schutzmassnahmen: Drittpersonen, die entscheidende Vorteile daraus ziehen (nämlich die Senkung des Risikos für Güter, die den Drittpersonen gehören), bzw. deren Bauten und Anlagen die Kosten für die Massnahmen verteuern, sollten sich an ihrer Finanzierung beteiligen, was diese ablehnen. Aus diesem Grund wird Artikel 38 des aktuellen WSG durch einen neuen Absatz 3 ergänzt. Diese Vorschrift richtet sich

nach jener, die in Artikel 45 Abs. 2 und 46 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 eingeführt wurde¹.

Es gab gelegentlich Zweifel bezüglich der Zuständigkeit der Gemeinden für Notfallmassnahmen bei Naturgefahren. Der Entwurf nimmt nun eine nützliche Klärung vor, indem er den Gemeinden formell erlaubt, bei unmittelbar drohender Gefahr Massnahmen zur Beschränkung des Zugangsrechts zu ergreifen (Abs. 4). Im Übrigen bleiben die Notfallmassnahmen, die basierend auf Artikel 128 und 170 RPBG ergriffen werden können, vorbehalten.

Wie bereits heute werden diese Massnahmen weiterhin vom Amt kontrolliert und koordiniert (Abs. 5).

Auf Ersuchen gewisser Gemeinden wird vorgesehen, dass die Behörden zu Grundstücken Dritter Zutritt haben, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten (Abs. 6).

Einführung zu den Artikeln 46 Abs. 2 Bst. b und c, 48, 49 Abs. 1, 50 Abs. 1, 2 und 4, 51, 52, 53 Abs. 1 und 3, 54, 55 und 57

In all diesen Artikeln muss die Terminologie zur forstlichen Planung an die aktuellen Bezeichnungen angepasst werden.

- > Die *Waldrichtplanung*. Die forstliche Planung umfasst gegenwärtig die Planungsgrundlagen, den regionalen Waldentwicklungsplan und den Betriebsplan². Der Staat hat jedoch beschlossen, einen kantonalen Waldentwicklungsplan umzusetzen, der neben allfälligen regionalen Waldentwicklungsplänen bestehen wird. Ab jetzt spricht man in diesem Zusammenhang von «*Waldrichtplanung*». Die Artikel, die den Ausdruck «*regionaler Waldentwicklungsplan*» enthalten, müssen daher entsprechend angepasst werden. Wenn nötig können die bestehenden regionalen Waldentwicklungspläne mit der Zeit durch Betriebspläne auf einer breiteren Ebene ersetzt werden (z. B. der interkantonale regionale Waldentwicklungsplan der Broye).
- > Der *Betriebsplan*. Diese Änderung betrifft nur den französischen Text.

Art. 47

Das Hinzufügen der Erschliessung in die Planungsgrundlagen entspricht dem Ziel des Bodenschutzes gemäss Artikel 30a des Entwurfs, insbesondere betreffend die Feinerschliessung (Rückegassen usw.). Zudem kann auf diese Weise eine der durch die Änderung vom 18. März 2016 des WaG vorgesehenen Beitragsbedingungen erfüllt werden³.

¹ GewG; SGF 812.1.

² Art. 46 Abs. 2 WSG.

³ Art. 38a Abs. 1 Bst. g WaG.

Art. 50

Mit Absatz 2 wird die Dauer der öffentlichen Vernehmlassung geändert. Diese wird von zwei auf drei Monate verlängert und ermöglicht es so dem kantonalen Gesetz, sich an die allgemeine Praxis des Staates anzupassen.

Der zweite Satz von Absatz 4 wird aufgehoben. Hier soll die Praxis in Bezug auf die Sachpläne auf die Waldrichtplanung ausgerichtet werden. Diese wird als Sachplan betrachtet; die Sachpläne werden den Gemeinden jedoch nicht erneut unterbreitet, sobald das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen ist.

Art. 51a

Um die betroffenen Kreise bei der Umsetzung der Waldrichtplanung miteinzubeziehen, wird die Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a) mit deren Kontrolle beauftragt.

Art. 53

Der Betriebsplan muss die Ziele der Waldrichtplanung berücksichtigen. Er bildet hauptsächlich das Lenkungsinstrument der Waldeigentümerin oder des Waldeigentümers bzw. der Betriebsleiterin oder des Betriebsleiters. Er muss gleichzeitig die Ziele des öffentlichen Interesses und die Ziele der Eigentümerin oder des Eigentümers beinhalten.

Art. 54

Aktuell sieht das Gesetz vor, dass für die öffentlichen Wälder ein Betriebsplan erstellt werden muss, für Privatwald jedoch nur auf Gesuch. Bei überwiegendem öffentlichem Interesse kann ein Betriebsplan für die Privatwälder erstellt werden¹.

Der Entwurf nimmt leichte Änderungen an diesem System vor, das der gegenwärtigen Praxis entspricht. Das System funktioniert nun wie folgt.

Als Erstes müssen Eigentümerinnen oder Eigentümer von öffentlichem Wald (also eine Eigentümerin oder ein Eigentümer, eine Waldbesitzervereinigung oder eine Betriebseinheit) immer einen Betriebsplan für ihren Wald erstellen (Abs. 1).

Die Eigentümer von Privatwald (also eine Eigentümerin oder ein Eigentümer, eine Waldbesitzervereinigung) können selbst (und nicht mehr auf Gesuch) einen Betriebsplan erstellen (Abs. 2).

Bei überwiegendem öffentlichem Interesse ist nun vorgesehen, dass das Amt einen Betriebsplan für die Privatwälder erstellt (Abs. 3).

Art. 55

Gemäss dem geltenden Recht obliegt die Genehmigung des Betriebsplans der Direktion². Da dieser Plan höchst technischer Natur ist, sollte er gemäss dem Wunsch der Direktion selbst vom Amt genehmigt werden (Abs. 1).

Absatz 2 ist eine reine Anpassung an die aktuelle Praxis: Der Eigentümer erstellt den Plan auf seine Kosten und der Staat beteiligt sich, je nach öffentlichem Interesse, in technischer und finanzieller Hinsicht. Handelt es sich um ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Artikel 54 Abs. 3 des Entwurfs, übernimmt das Amt die gesamten Kosten für die Ausarbeitung des Betriebsplans.

Art. 57

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die aktuelle Frist von 25 Jahren für die Revision eines Betriebsplans zu lang ist. Es wird vorgeschlagen, diese Frist auf 15 Jahre zu kürzen. Im Übrigen handelt es sich um eine terminologische Anpassung, die nur den französischen Text betrifft.

Art. 58

Diese Bestimmung enthält eine Anpassung an die neuen Artikel 26–27a WaG im Bereich der Bekämpfung von Schadorganismen: Die neue Bundesgesetzgebung sieht eine Überwachung und ein Eingreifen auch ausserhalb der Wälder vor. Im Wald wird der Gesundheitszustand der Bestände und das Auftreten von schädlichen Organismen wie Schädlingen oder Krankheiten überwacht, während ausserhalb der Wälder nur die besonders gefährlichen Organismen überwacht werden (Abs. 2). Diese Überwachung wird vom Amt und den Eigentümern sichergestellt werden. Im Waldesinnern sind die Waldeigentümer betroffen. Ausserhalb der Wälder sind die Inhaberinnen und Inhaber von Pflanzen verantwortlich.

Die Waldeigentümerinnen und -eigentümer und die Inhaberinnen und Inhaber von Pflanzen ergreifen die in Abs. 3 und 4 vorgesehenen Massnahmen auf ihre Kosten.

Handelt es sich um besonders gefährliche Schadorganismen, erlässt die Direktion wenn nötig eine Verordnung, in der die Bekämpfungsmassnahmen, die Befugnisse und die Finanzierung präzisiert werden (Abs. 5). Grundsätzlich werden die Kosten, wie in Absatz 6 vorgesehen, vom Kanton übernommen. In diesem letzteren Fall können die Waldeigentümerinnen und -eigentümer nicht für Schäden aufgrund von Naturereignissen oder Schadorganismen verantwortlich gemacht werden. Seit der Änderung von Artikel 48a WaG vom 18. März 2016 handelt es sich um eine Kausalhaftung, deren Last ausschliesslich auf dem «*schuldhaften Verursacher*» liegt. Die kantonale Waldgesetzgebung passt sich also entsprechend an und sieht vor, dass die Kosten für die Prävention und die

¹ Art. 54 Abs. 1, 2 und 3 WSG.

² Art. 55 Abs. 1 WSG.

Bekämpfung der besonders gefährlichen Schadorganismen vom Kanton übernommen werden. Dieser erhält dann die in Artikel 37b WaG vorgesehenen Abfindungen des Bundes (Abs. 6). Gegenwärtig decken diese Abfindungen 40% der Kosten. Es kann jedoch nicht vorausgesagt werden, ob diese Praxis unter der neuen Programmvereinbarung 2020–2023 weitergeführt wird. Dank der direkten Intervention des Amtes wird die Wirksamkeit der Massnahmen im Übrigen stark verbessert.

Art. 58a

Dieser neue Artikel setzt eines der neuen Hauptziele des WaG um, das in den Artikeln 28a (im Schutzwald) und 37a WaG (ausserhalb des Schutzwaldes) beschrieben ist.

Es erweist sich zudem als nützlich, diese Empfehlungen im Rahmen der subventionierten Massnahmen und Projekte im Sinne des neuen Artikels 38a WaG verbindlich vorzuschreiben.

Art. 61 Abs. 1 und 2

Die Bezeichnung der Funktionen wird infolge der Änderung von Artikel 21a WaG vom 18. März 2016 angepasst. Sie betrifft namentlich die neue, 2013 eingeführte zweijährige Grundausbildung EBA für die Forstpraktikerinnen und Forstpraktiker. Die Organisation der Kurse und die Information werden im Ausführungsreglement behandelt.

Absatz 2 setzt die vom Bund auferlegten obligatorischen Kurse zur Sensibilisierung um.

Art. 64 Bst. d, f und j

Die Massnahmen in Zusammenhang mit den forstlichen Infrastrukturen müssen sowohl inner- als auch ausserhalb von Schutzwäldern unterstützt werden, weshalb der Gesetzestext angepasst wird.

Die Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes ist gedeckt durch den neuen Artikel 37a WaG, der anhand von Programmvereinbarungen umgesetzt werden wird. Artikel 64 Bst. f muss dementsprechend angepasst werden: Es sind also nur die Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren im Sinne von Artikel 38 WSG betroffen, die nicht durch die Bestimmungen des Bundes gedeckt werden (z. B. Schutz eines Wanderwegs).

Bei Buchstabe j handelt es sich um eine Anpassung in Zusammenhang mit dem neuen Absatz 2 von Artikel 30 des Entwurfs. Um die Errichtung von offiziellen Routen für den sanften Verkehr zu fördern (kantonales Velonetz), hat der Staat die Möglichkeit, den Waldeigentümern eine Subvention für zusätzliche Kosten in Zusammenhang mit dem Ausbau von Waldwegen zu gewähren. Dazu gehört beispielsweise das Anbringen einer feineren Deckschicht auf den Wegen, die das Radfahren auf Waldwegen erleichtert. Nur Wege, die

zum kantonalen Velonetz gehören, können subventioniert werden. Es sei daran erinnert, dass der Staat den Waldeigentümern bereits eine Subvention gewährt für die Leistungen, die sie zugunsten der Erholungsfunktion des Waldes gemäss Buchstabe b erbringen, und dass es der Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch den Kanton bedarf, damit dieser neue Subventionstatbestand aktiviert werden kann.

Art. 64a

Hier wird der neue Artikel 64f zur Liste der Bestimmungen hinzugefügt.

Art. 64e Bst. b

Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine Anpassung: Es wird auch auf die in den Buchstaben e, f und g von Artikel 38a Abs. 1 WaG erwähnten Finanzhilfen des Bundes verwiesen, die aus der neuen Version vom 18. März 2016 hervorgehen.

Art. 64f

Dieser neue Artikel ist eine Anpassung an die neuen Artikel 37a und 37b WaG. Und zwar gewährt der Staat mit dem Bund (im Rahmen von Programmvereinbarungen) Subventionen für die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes. Artikel 64 WSG sieht vor, dass der Staat für Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren kann.

Art. 66 Abs. 2 Bst. c

Das Kriterium der Finanzkraft der Beitragsempfängerinnen und -empfänger, das im geltenden Text steht, wird aufgegeben, da sich ein solches Kriterium in Anbetracht der Vielfalt der Empfänger nur sehr schwer feststellen und anwenden lässt. Es wurde im Übrigen bis anhin nie angewendet.

Art. 76

Die Revierförsterinnen und -förster treffen bestimmte Entscheide (Holzschlagbewilligungen, Bewilligung des Verbrennens von Schlagabraum usw.) im Namen des Amtes. Nach dem geltenden Recht müssen Beschwerden gegen diese Entscheide bei der Direktion eingereicht werden. Damit eine Überlastung dieser Behörde vermieden werden kann, sollte im Gesetz festgehalten werden, dass gegen Entscheide einer Revierförsterin oder eines Revierförsters innerhalb von zehn Tagen beim Amt Einsprache erhoben werden kann.

Einführung zu den Artikeln 77–79

Ziel dieser Bestimmungen ist es, dass Übertretungen der Waldgesetzgebung (d. h. kleinere Verstösse) mit Ordnungsbussen sanktioniert werden können. Das aktuelle System, nach dem die Personen, welche die Übertretung begangen

haben, bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden und einen Strafbefehl erhalten, ist im Verhältnis zur begangenen Rechtsverletzung unverhältnismässig. So müssen die besagten Personen neben der Busse auch für die Verfahrenskosten aufkommen, die sich auf mehrere hundert Franken belaufen können.

Es ist daher vorgesehen, dass Übertretungen konkreter Bestimmungen des WSG (nämlich Art. 30, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 und 44 Abs. 2) von nun an mit Ordnungsbussen geahndet werden (was im Ausführungsreglement vorgesehen werden muss). Nebst den vorerwähnten Bestimmungen wird der Staatsrat weitere Fälle bestimmen können, in denen geringfügige Übertretungen ebenfalls mit Ordnungsbussen geahndet werden können.

Dieses Verfahren ist vergleichbar mit jenem der kantonalen Gesetzgebungen über die Jagd und die Fischerei, gemäss den Artikeln 54 und 54a JaG sowie den Artikeln 45 und 45b FischG.

Es muss betont werden, dass nur Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und das Aufsichtspersonal des Amtes befugt sind, die Übertretungen festzustellen und die Ordnungsbussen zu verhängen (Art. 77c). In einer speziellen Verordnung (auf die in Art. 77c Abs. 1 verwiesen wird) ist festgelegt, was unter dem «Aufsichtspersonal des Amtes» zu verstehen ist. Es handelt sich um Artikel 10 Abs. 1 Bst. a AufsV. Nach dieser Bestimmung sind unter Aufsichtspersonal des Amtes folgende Personen zu verstehen: die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Wildhüter-Fischereiaufseher und die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten. Nicht mit dieser Aufgabe betraut sind namentlich die Forstkreisleiterinnen und Forstkreisleiter, die Revierförsterinnen und Revierförster und die in den Wildruhezonen tätigen Aufseherinnen und Aufseher. Damit trägt man den Debatten Rechnung, die im Grossen Rat im Zusammenhang mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs vom 8. September 2014 zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze stattgefunden haben: Die Idee, Forstingenieurinnen und Forstingenieure sowie Revierförsterinnen und -förster mit dieser Aufgabe zu betrauen, wurde klar abgelehnt, was dazu beigetragen hatte, dass in der Waldgesetzgebung ganz auf die Einführung des Ordnungsbussensystems verzichtet wurde.

Diese Frage muss klar unterschieden werden von der Pflicht, den Widerhandlungen gegen die Waldgesetzgebung, die das Ordnungsbussensystem nicht betreffen, nachzugehen und sie anzuzeigen. Wie schon heute (Art. 79 WSG) kommt diese Pflicht dem Forstpersonal (wie auch dem oben erwähnten Aufsichtspersonal) zu. Das Ausführungsreglement wird die betroffenen Personen bestimmen.

Art. 77 Abs. 1 Bst. a und Abs. 6

Der Verweis auf Artikel 30, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 und 44 Abs. 2 des WSG wird aufgehoben, da jeder Verstoss gegen diese Bestimmungen nunmehr durch eine Ordnungsbusse geahn-

det wird. Diese Bestimmungen müssen im Ausführungsreglement übernommen werden.

Absatz 6 behält das Ordnungsbussenverfahren vor, das in Artikel 77a ff. eingeführt wird.

Art 77a

Absatz 1 verleiht dem Staatsrat die Zuständigkeit, darüber zu bestimmen, welche Widerhandlungen leichte Fälle sind, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden, und wie hoch der Betrag dieser Bussen ist. Wie bei Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften des Bundes¹, ist auch hier der Betrag der Busse pauschal. Vorleben und persönliche Verhältnisse der Täterin oder des Täters werden also nicht berücksichtigt.

Gemäss Absatz 2 muss die Obergrenze der Ordnungsbussen der im OBG vorgesehenen Grenze entsprechen. Sie liegt daher momentan bei 300 Franken². Sie kann nicht heraufgesetzt werden.

Art 77b

Dieser Artikel regelt die Fälle des Zusammentreffens mehrerer Übertretungen. Wenn eine Person mehrere Übertretungen begeht, werden die Beträge der einzelnen Ordnungsbussen zu einer Gesamtbusse addiert. Diese Lösung wurde vom Ordnungsbussengesetz des Bundes übernommen³. Es wird bewusst darauf verzichtet, eine Obergrenze der Gesamtsumme der verschiedenen Ordnungsbussen festzulegen, bei deren Überschreiten ein Ordnungsbussenverfahren ausgeschlossen wäre. Solche Fälle sollten in der Praxis ohnehin sehr selten sein, ob es sich nun um einen Wiederholungsfall handelt oder um ein einmaliges Verhalten, das mehrere Ordnungsbussen nach sich zieht. Ausserdem gelten die Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen bestraft werden, als leichte Fälle. Ein Vergehen, das grundsätzlich als leichter Fall eingestuft wird, bleibt dies daher, selbst wenn es später zu Wiederholungen kommt oder wenn gleichzeitig andere Vergehen (leichte oder nicht) begangen werden.

Art 77c

Nur das Aufsichtspersonal des Amtes im weiter vorne beschriebenen Sinn ist zuständig, im Bereich der Waldgesetzgebung Widerhandlungen festzustellen und Ordnungsbussen aufzuerlegen. Zudem ist die Zuständigkeit der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei ebenfalls vorgesehen.

¹ Ordnungsbussengesetz des Bundes vom 24. Juni 1970; OBG; SR 741.03 – vgl. Art. 1 Abs. 3 OBG.

² S. Art. 1 Abs. 2 OBG.

³ S. Art. 5 Abs. 1 OBG.

Art 77d

Dieser Artikel sieht eine übliche Zahlungsfrist von dreissig Tagen vor. Erfolgt die Zahlung nicht innerhalb dieser Frist, droht der fehlbaren Person ein Strafverfahren im üblichen Sinn (vgl. Abs. 3). Gegebenenfalls muss der Beweis für die Zahlung der verhängten Ordnungsbusse vorgelegt werden können.

Wird die Busse nicht bezahlt, so wird die Widerhandlung der zuständigen Oberamtsperson gemeldet. Diese trifft den entsprechenden Entscheid. Grundsätzlich wird dies ein Strafbefehl sein, es sei denn, die angeklagte Person liefert freiwillig besondere Erklärungen.

Art 78

Aufgrund der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens im WSG sollte die in Absatz 1 vorgeschlagene Präzisierung «nach diesem Gesetz» eingefügt werden.

Durch den Wegfall der Untersuchungsrichterinnen und -richter, die durch Staatsanwältinnen und -anwälte ersetzt wurden, ist der in Absatz 2 vorgesehene Begriff «Richter» zu restriktiv. Es scheint daher angebracht, diesen durch den weiter gefassten Begriff «Strafbehörde» zu ersetzen, der die Oberamtsperson oder die Staatsanwaltschaft umfasst.

Art. 79

Es gilt klar zu benennen, wer verpflichtet ist, die Verstösse im Bereich Wald zu ermitteln und anzuzeigen. Wie weiter oben ausgeführt, wird dies im Reglement präzisiert werden.

Art. 79a

Im Bereich der Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei muss das Aufsichts-Hilfspersonal einen Eid ablegen¹. Es ist angebracht, dass das Forstpersonal, das Aufsichtsaufgaben hat, dies auch tut. Es kommt vor, dass es vor den Behörden als Zeuge aussagen muss. Die Vereidigung erfolgt vor der Oberamtsperson des Orts der Haupttätigkeit der betroffenen Person.

Art. 2

Zuweilen tauchte die Frage auf, wer vom Gemeinderat oder vom beschlussfassenden Organ über den Beitritt zu einer Betriebseinheit entscheiden kann. Da die Beteiligung der Gemeinde an den Betriebskosten der Betriebseinheit durch einen solchen Beitritt zu einer gebundenen Ausgabe wird, ist das beschlussfassende Organ dafür zuständig. Das Gesetz wird in diesem Sinne präzisiert, indem in Artikel 10 Abs. 1 Bst. s GG angegeben wird, dass die Statuten einer Betriebseinheit im Sinne von Art. 11 WSG von der Gemeindeversammlung (oder vom Generalrat) genehmigt werden müssen.

Art. 3

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten der Änderung des WSG fest. Sie untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum.

¹ Art. 46 AufSV.

Loi

du

modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les modifications du 16 mars 2012 et du 18 mars 2016 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts;

Vu les modifications du 14 juin 2013 et du 17 août 2016 de son ordonnance d'exécution du 30 novembre 1992;

Vu le message 2014-DIAF-67 du Conseil d'Etat du 17 avril 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 al. 2 let. a

[² Elle [la présente loi] vise également:]

- a) à favoriser une gestion optimale des forêts garantissant que celles-ci remplissent durablement leurs fonctions, notamment protectrice, sociale et économique;

Art. 6 al. 1

¹ La Direction en charge des forêts et des mesures contre les catastrophes naturelles (ci-après: la Direction), par son service compétent dans ces domaines (ci-après: le Service), est chargée de l'exécution de la présente loi.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Änderungen vom 16. März 2012 und vom 18. März 2016 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald;

gestützt auf die Änderungen vom 14. Juni 2013 und vom 17. August 2016 seiner Vollzugsverordnung vom 30. November 1992;

nach Einsicht in die Botschaft 2014-DIAF-67 des Staatsrats vom 17. April 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 Bst. a

[² Es [dieses Gesetz] soll ausserdem:]

- a) eine optimale Bewirtschaftung des Waldes begünstigen, damit dieser namentlich seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen nachhaltig erfüllen kann;

Art. 6 Abs. 1

¹ Die Direktion, die für den Wald und die Massnahmen gegen Naturereignisse zuständig ist (die Direktion), vollzieht dieses Gesetz über ihr für diese Bereiche zuständiges Amt (das Amt).

Art. 6a (nouveau) Commission consultative pour la forêt

¹ Une commission consultative pour la forêt (ci-après: la Commission) est instituée. Elle est composée de neuf à quinze membres représentant les milieux concernés.

² La Commission donne son avis sur les questions de portée générale concernant la politique forestière, en particulier sur le suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts (art. 51a) et sur les projets législatifs relevant de sa compétence.

³ Elle est rattachée administrativement à la Direction et est présidée par le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice concerné-e.

Art. 9 al. 2 et 3

² Chaque arrondissement est dirigé par un ou une chef-fe d'arrondissement forestier.

³ Le ou la chef-fe d'arrondissement forestier dirige, en collaboration avec les autorités concernées, les affaires forestières de l'arrondissement. Il ou elle peut être chargé-e de tâches particulières.

Art. 10 Triages forestiers et unités de gestion
a) Triages forestiers

¹ Les arrondissements forestiers sont divisés en triages forestiers (ci-après: les triages).

² La délimitation des triages est fixée par le Service. Elle tient compte, dans la mesure du possible, des limites des unités de gestion. Un triage peut couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion.

³ Les tâches d'autorité sont réparties entre un ou plusieurs forestiers ou forestières de triage selon une organisation territoriale ou selon le domaine de compétence.

Art. 11 b) Unités de gestion

¹ Les propriétaires de forêts publiques s'organisent en unités de gestion rationnelles. La délimitation des unités de gestion est fixée d'un commun accord entre les propriétaires des forêts publiques et le Service. Au besoin, la Direction tranche.

Art. 6a (neu) Konsultativkommission für den Wald

¹ Es wird eine Konsultativkommission für den Wald (die Kommission) eingesetzt. Ihr gehören 9 bis 15 Mitgliedern an, welche die betroffenen Kreise vertreten.

² Die Kommission nimmt Stellung zu Fragen allgemeiner Tragweite zur Waldpolitik, insbesondere zur Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung (Art. 51a) und zu Gesetzgebungsprojekten, die in ihre Zuständigkeit fallen.

³ Sie ist der Direktion administrativ zugewiesen und wird von der betreffenden Direktionsvorsteherin oder dem betreffenden Direktionsvorsteher präsiert.

Art. 9 Abs. 2 und 3

² Jeder Forstkreis wird von einer Forstkreisleiterin oder einem Forstkreisleiter geleitet.

³ Die Forstkreisleiterin oder der Forstkreisleiter leitet die forstlichen Angelegenheiten des Kreises in Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden. Sie oder er kann mit besonderen Aufgaben beauftragt werden.

Art. 10 Forstreviere und Betriebseinheiten
a) Forstreviere

¹ Die Forstkreise sind in Forstreviere (die Reviere) unterteilt.

² Die Grenzen der Reviere werden vom Amt festgelegt. Soweit möglich berücksichtigt es die Grenzen der Betriebseinheiten. Ein Revier kann das ganze Gebiet oder einen Teil des Gebiets einer oder mehrerer Betriebseinheiten abdecken.

³ Die hoheitlichen Aufgaben werden aufgrund der territorialen Organisation oder nach Kompetenzbereich zwischen einer oder einem oder mehreren Revierförsterinnen oder Revierförstern aufgeteilt.

Art. 11 b) Betriebseinheiten

¹ Die Eigentümerinnen und Eigentümer von öffentlichen Wäldern organisieren sich in rationellen Betriebseinheiten. Die Grenzen der Betriebseinheiten werden in gegenseitigem Einvernehmen zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern der öffentlichen Wälder und dem Amt festgelegt. Gegebenenfalls entscheidet die Direktion.

² Les propriétaires des forêts publiques qui forment l'unité de gestion se donnent une organisation juridique appropriée. Le Conseil d'Etat édicte les prescriptions minimales et règle la participation de l'Etat au coût des tâches exécutées par l'unité de gestion et incombant au canton de par la législation fédérale.

³ L'unité de gestion favorise l'intégration des propriétaires de forêts privées.

Art. 12 c) Forestier ou forestière de triage

Le forestier ou la forestière de triage est engagé-e par l'Etat, par un ou une autre propriétaire de forêt publique ou par une unité de gestion. Dans sa fonction de forestier ou de forestière de triage, il ou elle est subordonné-e au ou à la chef-fe d'arrondissement.

Art. 15a (nouveau) Garantie financière

¹ Pour garantir l'exécution des obligations liées à l'application de la présente loi, le Service peut exiger des garanties.

² Le règlement d'exécution en détermine les modalités de perception.

Art. 18 [Défrichement]
b) Procédure

¹ La demande de défrichement doit être mise à l'enquête publique simultanément à l'acte qui lance la procédure décisive et durant trente jours.

² Toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection et toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir peuvent former opposition pendant la durée de l'enquête publique par dépôt d'un mémoire motivé auprès de l'autorité ou de l'organe chargé de la publication.

³ Les avis des services intéressés et de la commune concernée sont versés au dossier d'enquête.

⁴ L'autorité de décision se prononce sur la demande de défrichement et statue sur les oppositions.

² Die Eigentümerinnen und Eigentümer der öffentlichen Wälder, die eine Betriebseinheit bilden, geben sich eine geeignete rechtliche Organisation. Der Staatsrat erlässt Mindestvorschriften und regelt die Beteiligung des Staates an den Kosten der von der Betriebseinheit wahrgenommenen Aufgaben, für die aufgrund der Bundesgesetzgebung der Kanton zuständig ist.

³ Die Betriebseinheit fördert die Aufnahme von Privatwaldeigentümerinnen und -eigentümern.

Art. 12 c) Revierförsterin oder Revierförster

Die Revierförsterinnen und -förster werden vom Staat, von einer anderen Eigentümerin einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Betriebseinheit angestellt. In ihrer Funktion als Revierförsterinnen und -förster sind sie der Leiterin oder dem Leiter des Forstkreises unterstellt.

Art. 15a (neu) Finanzielle Sicherheiten

¹ Um die Wahrnehmung der Pflichten in Zusammenhang mit der Anwendung dieses Gesetzes zu garantieren, kann das Amt Sicherheiten verlangen.

² Im Ausführungsreglement werden die Bezugsmodalitäten geregelt.

Art. 18 [Rodung]
b) Verfahren

¹ Das Gesuch um Rodungsbewilligung muss gleichzeitig mit der Akte, die das massgebliche Verfahren lanciert, und während 30 Tagen öffentlich aufgelegt werden.

² Jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, und jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Gesetz als beschwerdeberechtigt anerkennt, kann während der Auflage mit einer begründeten Eingabe bei der Behörde oder dem Organ, das mit der Veröffentlichung beauftragt ist, Einsprache erheben.

³ Die Stellungnahmen der interessierten Dienststellen und der betroffenen Gemeinde werden dem Dossier für die öffentliche Auflage beigelegt.

⁴ Die verfügende Behörde entscheidet über das Rodungsgesuch und die Einsprachen.

⁵ Le règlement d'exécution fixe les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation de défrichement en l'absence de procédure décisive ainsi que les modalités par lesquelles la coordination des procédures est assurée.

Art. 19 c) Compensation en nature

¹ Sur réquisition du Service, une mention relative à l'obligation de compenser le défrichement en nature au sens de l'article 7 de la loi fédérale sur les forêts est inscrite au registre foncier aux frais du ou de la bénéficiaire, sur toutes les parcelles concernées par la compensation du défrichement.

² Lorsque la mesure de compensation est effective, le Service peut faire radier la mention au registre foncier.

Art. 21 Constatation de la nature forestière
a) Constatation d'office

¹ La Direction détermine les limites forestières statiques sur l'ensemble du territoire du canton.

² Elle procède en principe à cette délimitation dans le cadre de la mensuration officielle, de la mise à jour de celle-ci ou dans le cadre de la révision générale ou de la modification du plan d'aménagement local.

Art. 22 b) Constatation sur demande

¹ La Direction constate, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection, la nature forestière d'un bien-fonds.

² Lorsque la constatation de la nature forestière est liée à une demande de défrichement, la compétence en revient à l'autorité habilitée à consentir au défrichement.

³ La délimitation des forêts entraîne la mise à jour du plan d'affectation au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Art. 22a (nouveau) c) Procédure

¹ Le Service met la constatation à l'enquête publique dans la Feuille officielle pendant trente jours.

² Une opposition peut être déposée par un mémoire motivé auprès du Service pendant la durée de l'enquête publique. La qualité pour faire opposition est régie par l'article 84 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

⁵ In Ermangelung eines massgeblichen Verfahrens werden im Ausführungsreglement die Modalitäten für das Verfahren zur Erteilung der Rodungsbewilligung und diejenigen, welche die Koordination der Verfahren gewährleisten, festgelegt.

Art. 19 c) Realersatz

¹ Auf Antrag des Amtes wird die Pflicht zum Realersatz nach Artikel 7 des Bundesgesetzes über den Wald für alle vom Rodungersatz betroffenen Parzellen auf Kosten der begünstigten Person im Grundbuch angemerkt.

² Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, so kann das Amt die Anmerkung im Grundbuch löschen lassen.

Art. 21 Waldfeststellung
a) Von Amtes wegen

¹ Die Direktion legt die statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet fest.

² Grundsätzlich legt sie diese Grenzen im Rahmen der amtlichen Vermessung, ihrer Aktualisierung oder im Rahmen einer Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans fest.

Art. 22 b) Feststellung auf Antrag

¹ Die Direktion stellt auf Antrag jeder Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, fest, ob ein Grundstück Wald ist.

² Ist die Waldfeststellung mit einem Rodungsgesuch verbunden, so ist die Behörde zuständig, die zur Bewilligung der Rodung befugt ist.

³ Die Festlegung der Waldgrenzen führt zu einer Aktualisierung des Nutzungsplans im Sinne der Raumplanungs- und Baugesetzgebung.

Art. 22a (neu) c) Verfahren

¹ Das Amt legt die Feststellung im Amtsblatt des Kantons Freiburg während 30 Tagen öffentlich auf.

² Während der Auflage kann mit einer begründeten Eingabe beim Amt Einsprache erhoben werden. Die Einsprachebefugnis wird in Artikel 84 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 geregelt.

³ L'autorité compétente statue sur les oppositions et se prononce sur la constatation de la nature forestière. Le règlement d'exécution précise la forme de la décision de constatation.

⁴ Les frais de la procédure de constatation sont, le cas échéant, mis à la charge du requérant ou de la requérante.

Art. 22b (nouveau) d) Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

La délimitation des forêts figure au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Art. 23 titre médian et al. 2

e) Abornement

² Les frais d'abornement sont supportés par le requérant ou la requérante.

Art. 26 Distance par rapport à la forêt

¹ Aucune construction ou installation non forestière, aucun dépôt permanent ou temporaire ne peut être érigé à moins de 20 mètres de la forêt.

² Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité compétente pour autoriser la construction. La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis de construire; elle est accompagnée de l'avis préalable du ou de la propriétaire de la forêt concernée.

³ L'autorité tient compte des inconvénients éventuels pour l'exploitation de la forêt, pour la sécurité et la salubrité des constructions et des installations ainsi que pour les fonctions protectrice et sociale de la forêt.

⁴ L'octroi d'une dérogation à la distance minimale est, dans les limites du droit fédéral, subordonné aux conditions suivantes, qui font l'objet d'une mention au registre foncier:

a) la signature, par le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, d'une décharge de responsabilité pour le préjudice qu'il ou elle pourrait subir du fait de chutes d'arbres ou de parties d'arbres;

³ Die zuständige Behörde entscheidet über die Einsprachen und die Waldfeststellung. Die Form der Feststellungsverfügung wird im Ausführungsreglement präzisiert.

⁴ Die Kosten des Feststellungsverfahrens gehen gegebenenfalls zu Lasten der antragstellenden Person.

Art. 22b (neu) d) Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen

Die Festlegung der Waldgrenzen wird im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgeführt.

Art. 23 Artikelüberschrift und Abs. 2

e) Vermarkung

² Die Vermarkungskosten gehen zu Lasten der antragstellenden Person.

Art. 26 Waldabstand

¹ Die Errichtung von nichtforstlichen Bauten und Anlagen sowie ständige oder vorübergehende Ablagerungen im Abstand von weniger als 20 m vom Waldrand sind verboten.

² Die für die Baubewilligung zuständige Behörde kann Ausnahmen bewilligen. Das Gesuch um Abweichung ist dem Baubewilligungsgesuch zusammen mit der vorgängigen Stellungnahme der betroffenen Waldeigentümerinnen oder -eigentümer beizulegen.

³ Die Behörde berücksichtigt die allfälligen Nachteile für die Nutzung des Waldes, die Sicherheit und Hygiene der Bauten und Anlagen und die Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes.

⁴ Die Gewährung einer Abweichung vom Mindestabstand untersteht innerhalb der Grenzen des Bundesrechts den folgenden Bedingungen, die im Grundbuch vermerkt sind:

a) Die Eigentümerin oder der Eigentümer des begünstigten Grundstücks unterzeichnet eine Erklärung, wonach sie oder er auf die Geltendmachung von Haftpflichtansprüchen für Schäden verzichtet, die durch das Umstürzen von Bäumen oder Teilen von Bäumen entstehen könnten.

b) l'obligation, pour le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, de prendre en charge tout ou partie des frais d'entretien de la partie de la lisière de forêt concernée.

Art. 30 al. 2 (nouveau)

² Dans le but de favoriser la mobilité douce et la pratique du cyclisme en forêt, là où les intérêts des autres fonctions de la forêt le permettent, le Service peut autoriser l'aménagement de parcours cyclables dans le cadre d'itinéraires de mobilité douce, de réseaux touristiques ou sportifs officiels dans ou traversant les forêts.

[SECTION 4

Protection des forêts contre d'autres atteintes]

Art. 30a (nouveau) Atteintes portées au sol

Quiconque construit une installation en forêt ou exploite une forêt est tenu de respecter les prescriptions prévues par l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols.

Art. 36 al. 1

¹ L'Etat veille, par des mesures appropriées, à l'amélioration et au maintien du rôle protecteur de la forêt, à la sécurité de la population et des biens de valeur notable.

Art. 37 al. 1, 1^e phr., et 2, 3^e phr.

¹ Remplacer le mot «lutte» par «prévention».

² (...). Il [le Service] collabore à l'établissement et à la mise à jour des cartes de dangers naturels.

Art. 38 al. 2 et al. 3 à 6 (nouveaux)

² Les communes exécutent les mesures appropriées destinées à protéger contre les dangers naturels la population et les biens d'une valeur notable situés dans les secteurs bâtis.

b) Die Eigentümerin oder der Eigentümer des begünstigten Grundstücks ist verpflichtet, die Unterhaltskosten des Waldrandabschnitts, welcher von der Abstandreduktion betroffen ist, vollständig oder teilweise zu tragen.

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² Zur Förderung der sanften Mobilität und der Ausübung des Radsports im Wald kann das Amt da, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, die Anlage von Radwegen im Rahmen von offiziellen Langsamverkehrsrouten, Tourismus- oder Sportnetzen im oder durch den Wald bewilligen.

[4. ABSCHNITT

Schutz vor anderen Beeinträchtigungen]

Art. 30a (neu) Bodenbelastung

Wer eine forstliche Anlage erstellt oder den Wald bewirtschaftet ist verpflichtet, die Vorschriften der Bundesverordnung über Belastungen des Bodens einzuhalten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Staat sorgt mit geeigneten Massnahmen für die Verbesserung und Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes sowie für die Sicherheit der Menschen und erheblicher Sachwerte.

Art. 37 Abs. 1, 1. Satz, und 2, 3. Satz

¹ Den Ausdruck «Bekämpfung der» durch «Verhütung von» ersetzen.

² (...). Es [das Amt] wirkt bei der Erstellung und der Nachführung der Naturgefahrenkarten mit.

Art. 38 Abs. 2 und Abs. 3–6 (neu)

² Die Gemeinden ergreifen die geeigneten Massnahmen, um Menschen und erhebliche Sachwerte in bebauten Gebieten vor Naturgefahren zu schützen.

³ En principe, la commune concernée prend en charge le coût de ces mesures; elle peut demander une participation aux tiers qui en tirent un avantage particulier. Dans les cas qui ne sont pas soumis à la législation sur les améliorations foncières, les articles 102 et 103 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions sont applicables par analogie.

⁴ En cas de danger imminent, les communes peuvent prendre des mesures de restriction de droit d'accès.

⁵ Le Service contrôle et coordonne l'exécution de ces tâches.

⁶ Les autorités cantonales et communales peuvent accéder aux fonds de tiers pour contrôler et entretenir les installations de protection contre les dangers naturels. Au besoin, elles peuvent requérir l'intervention du préfet.

Art. 43 al. 3

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 46 al. 2 let. b et c

[² Elle [la planification forestière] comprend:]

- b) la planification directrice des forêts;
- c) les plans de gestion.

Art. 47 al. 1, 2^e phr.

¹ (...). Ils [les documents de base] portent notamment sur les conditions de station, les fonctions de la forêt, la desserte ainsi que sur les dangers naturels et les données relatives à la protection de la nature.

Art. 48 Planification directrice des forêts
a) Buts et contenu

¹ Remplacer les mots «Le plan forestier régional» par «La planification directrice des forêts».

² Remplacer le pronom «Il» par «Elle».

Art. 49 al. 1

Remplacer les mots «plan forestier régional» par «planification directrice des forêts».

³ Grundsätzlich übernimmt die betreffende Gemeinde die Kosten für diese Massnahmen; sie kann von den Drittpersonen, die einen besonderen Vorteil daraus ziehen, eine Beteiligung verlangen. Bei Fällen, die nicht der Gesetzgebung über die Bodenverbesserungen unterstehen, gelten die Artikel 102 und 103 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 sinngemäss.

⁴ Bei unmittelbar drohender Gefahr können die Gemeinden Massnahmen ergreifen, um das Zugangsrecht zu beschränken.

⁵ Das Amt kontrolliert und koordiniert die Ausführung dieser Aufgaben.

⁶ Die Kantons- und Gemeindebehörden haben Zutritt zu Grundstücken Dritter, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten. Wenn nötig können sie die Intervention der Oberamtsperson anfordern.

Art. 43 Abs. 3 (betrifft nur den deutschen Text)

Den Ausdruck «Buchhaltungsbelegen» durch «Buchungsbelegen» ersetzen.

Art. 46 Abs. 2 Bst. b und c

[² Sie [die forstliche Planung] umfasst:]

- b) die Waldrichtplanung;
- c) die Betriebspläne.

Art. 47 Abs. 1, 2. Satz

¹ (...). Sie [die Planungsgrundlagen] betreffen insbesondere die Standortbedingungen, die Waldfunktionen, die Erschliessung, die Naturgefahren und die Angaben in Bezug auf den Naturschutz.

Art. 48 Waldrichtplanung
a) Zweck und Inhalt

¹ Den Ausdruck «den regionalen Waldentwicklungsplan» durch «die Waldrichtplanung» ersetzen.

² Den Ausdruck «Er» durch «Sie» ersetzen.

Art. 49 Abs. 1

Den Ausdruck «des regionalen Waldentwicklungsplans» durch «der Waldrichtplanung» ersetzen.

Art. 50 al. 1, 2 et 4

¹ *Remplacer les mots* «projet de plan» *par* «projet de planification directrice des forêts».

² *Remplacer les mots* «projet de plan» *par* «projet de planification directrice des forêts» *et les mots* «deux mois» *par* «trois mois».

⁴ Au terme de la procédure de consultation, le Service établit le projet définitif de planification directrice des forêts.

Art. 51 al. 1 et 2

¹ *Remplacer les mots* «le plan forestier régional» *par* «la planification directrice des forêts».

² *Remplacer les mots* «Le plan forestier régional» *par* «La planification directrice des forêts».

Art. 51a (nouveau) e Suivi de la mise en œuvre

La Commission est l'organe chargé du suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts.

Art. 52 f) Modification

La planification directrice des forêts est adaptée chaque fois que les circonstances l'exigent. Elle est soumise à révision tous les vingt-cinq ans au moins.

Art. 53 titre médian (ne concerne que le texte français), al. 1 et al. 3 (nouveau)

Plan de gestion

a) Buts et contenu

¹ *Remplacer les mots* «plan de gestion forestière» *par* «plan de gestion» *et les mots* «unité de gestion forestière» *par* «unité de gestion».

³ Il [*le plan de gestion*] tient compte des objectifs de la planification directrice des forêts.

Art. 54 b) Elaboration

¹ Le ou la propriétaire de forêt publique élabore un plan de gestion pour sa forêt. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions pour les petites surfaces.

Art. 50 Abs. 1, 2 und 4

¹ *Den Ausdruck* «Entwurf des Plans» *durch* «Entwurf der Waldrichtplanung» *ersetzen*.

² *Den Ausdruck* «Entwurf des Plans» *durch* «Entwurf der Waldrichtplanung» *und den Ausdruck* «zweimonatigen» *durch* «dreimonatigen» *ersetzen*.

⁴ Nach der Vernehmlassung erstellt das Amt den endgültigen Entwurf der Waldrichtplanung.

Art. 51 Abs. 1 und 2

¹ *Den Ausdruck* «den regionalen Waldentwicklungsplan» *durch* «die Waldrichtplanung» *ersetzen*.

² *Den Ausdruck* «Der Waldentwicklungsplan» *durch* «Die Waldrichtplanung» *ersetzen*.

Art. 51a (neu) e Kontrolle der Umsetzung

Die Kommission ist mit der Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung beauftragt.

Art. 52 f) Änderung

Die Waldrichtplanung wird angepasst, sobald es die Umstände erfordern. Sie wird mindestens alle 25 Jahre überprüft.

Art. 53 Artikelüberschrift, Abs. 1 und Abs. 3 (neu)

Artikelüberschrift: betrifft nur den französischen Text

¹ *Den Ausdruck* «des Forstbetriebs» *durch* «der Betriebseinheit» *und den Ausdruck* «dessen» *durch* «deren» *ersetzen*.

³ Er [*der Betriebsplan*] berücksichtigt die Ziele der Waldrichtplanung.

Art. 54 b) Erstellung

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer von öffentlichem Wald erstellt einen Betriebsplan für ihren oder seinen Wald. Der Staatsrat kann für kleine Flächen Ausnahmen vorsehen.

² Tout ou toute propriétaire de forêt privée peut élaborer un plan de gestion.

³ Lorsqu'un intérêt public prépondérant l'exige, le Service peut élaborer un plan de gestion pour les forêts privées.

Art. 55 c) Procédure d'approbation

¹ Le Service approuve le plan de gestion, après avoir notamment vérifié sa compatibilité avec les objectifs de la planification directrice des forêts.

² Le ou la propriétaire concerné-e supporte les frais d'élaboration du plan de gestion. Le Service participe à ces frais en fonction de l'intérêt public du plan de gestion. Il en supporte l'intégralité dans le cas de l'article 54 al. 3.

Art. 57 e) Modification

Le plan de gestion est adapté chaque fois que les circonstances l'exigent. Il est soumis à révision tous les quinze ans au moins.

Art. 58 Mesures et surveillance

¹ Le Service est compétent pour prendre les mesures prévues par la législation fédérale visant à prévenir et à réparer les dégâts qui sont causés par des événements naturels ou des organismes nuisibles et qui peuvent mettre gravement en danger les fonctions de la forêt. Le cas échéant, il peut ordonner l'exécution d'office de ces mesures.

² Le Service et les propriétaires surveillent:

- a) en forêt, l'état de santé des peuplements ainsi que l'apparition d'organismes nuisibles tels que parasites ou maladies;
- b) hors des forêts, l'apparition d'organismes particulièrement dangereux pour les forêts.

³ Les propriétaires de forêts doivent prendre les mesures propres à empêcher la prolifération d'organismes nuisibles dans la mesure où la conservation et la stabilité des peuplements forestiers sont mises en péril.

⁴ Les détenteurs ou détentrices de végétaux et d'autres objets au sens de l'article 27a al. 3 de la loi fédérale sur les forêts sont tenus de prendre les mesures prescrites par la législation fédérale.

² Alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Privatwald können einen Betriebsplan erstellen.

³ Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert, kann das Amt einen Betriebsplan für die Privatwälder erstellen.

Art. 55 c) Genehmigungsverfahren

¹ Das Amt genehmigt den Betriebsplan, nachdem es namentlich seine Vereinbarkeit mit den Zielen der Waldrichtplanung überprüft hat.

² Die betreffende Waldeigentümerin oder der betreffende Waldeigentümer trägt die Kosten für die Erstellung des Betriebsplans. Das Amt beteiligt sich entsprechend dem öffentlichen Interesse des Betriebsplans an diesen Kosten. Es trägt die gesamten Kosten für die Erstellung des Betriebsplans im Falle von Artikel 54 Abs. 3.

Art. 57 e) Änderung

Der Betriebsplan wird angepasst, sobald es die Umstände erfordern. Er wird mindestens alle 15 Jahre überprüft.

Art. 58 Massnahmen und Aufsicht

¹ Das Amt ergreift die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch Naturereignisse oder Schadorganismen verursacht werden und die den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden können. Es kann die Ausführung dieser Massnahmen gegebenenfalls von Amtes wegen anordnen.

² Das Amt und die Eigentümerinnen und Eigentümer überwachen:

- a) im Wald den Gesundheitszustand der Bestände und das Auftreten von schädlichen Organismen wie Schädlingen oder Krankheiten;
- b) ausserhalb der Wälder das Auftreten von für die Wälder besonders gefährlichen Organismen.

³ Die Waldeigentümerinnen und -eigentümer müssen die geeigneten Massnahmen treffen, um die Ausbreitung schädlicher Organismen zu verhindern, sofern die Erhaltung und die Stabilität der Waldbestände gefährdet sind.

⁴ Besitzerinnen und Besitzer von Pflanzen und weiteren Gegenständen im Sinne von Artikel 27a Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wald sind verpflichtet, die in der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Massnahmen zu treffen.

⁵ En cas d'apparition d'un foyer d'organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les forêts, la Direction précise, au besoin, par voie d'ordonnance les mesures de lutte à prendre, les compétences d'exécution et le financement.

⁶ Les frais de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les forêts sont pris en charge par le canton, qui perçoit alors l'indemnisation fédérale prévue par l'article 37b de la loi fédérale sur les forêts. Pour le reste, l'article 48a de ladite loi est applicable.

Art. 58a (nouveau) Changements climatiques

Le Service émet des recommandations sur la création et l'entretien de peuplements stables et diversifiés, aptes à résister aux changements climatiques.

Art. 61 al. 1, 2 et 4

¹ L'Etat veille à la formation des forestiers et forestières, des forestiers-bûcherons et forestières-bûcheronnes, des praticiens forestiers et praticiennes forestières ainsi qu'à la formation continue et au perfectionnement du personnel forestier.

² Il organise des cours obligatoires de sensibilisation aux dangers des travaux forestiers pour la main-d'œuvre sans formation forestière, pour les agriculteurs et agricultrices et pour les autres propriétaires forestiers intéressés.

⁴ *Abrogé*

Art. 64 let. d et f et let. j (nouvelle)

[L'Etat peut octroyer des subventions pour les produits suivants, qui ne sont pas subventionnés par la Confédération:]

- d) la réalisation et la remise en état périodique d'infrastructures forestières;
- f) la planification et la réalisation des mesures répondant à l'article 38;
- j) l'aménagement d'infrastructures en faveur de la mobilité douce.

Art. 64a

Remplacer les mots «les articles 64b à 64e» par «les articles 64b à 64f».

⁵ Taucht ein für die Wälder besonders gefährlicher Schadorganismus auf, so präzisiert die Direktion wenn nötig in einer Verordnung die Bekämpfungsmassnahmen, die Durchführungsbefugnisse und die Finanzierung.

⁶ Die Kosten für die Prävention und die Bekämpfung der für die Wälder besonders gefährlichen Schadorganismen werden vom Kanton übernommen, der die Abfindung des Bundes nach Artikel 37b des Bundesgesetzes über den Wald vorgesehene Abfindung des Bundes bezieht. Im Übrigen gilt Artikel 48a dieses Bundesgesetzes.

Art. 58a (neu) Klimawandel

Das Amt gibt Empfehlungen zur Schaffung und zum Unterhalt von diversifizierten und stabilen Waldbeständen ab, die dem Klimawandel standhalten können.

Art. 61 Abs. 1, 2 und 4

¹ Der Staat sorgt für die Ausbildung der Försterinnen und Förster, der Forstwartinnen und Forstwarte und der Forstpraktikerinnen und Forstpraktiker sowie für die Fort- und Weiterbildung des Forstpersonals.

² Er organisiert obligatorische Kurse zur Sensibilisierung über die Gefahren von forstlichen Arbeiten für die ungelernten Waldarbeiterinnen und Waldarbeiter, die Landwirtinnen und Landwirte und die übrigen interessierten Waldeigentümerinnen und -eigentümer.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 64 Bst. d und f und Bst. j (neu)

[Der Staat kann für folgende Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren:]

- d) die Erstellung und regelmässige Instandstellung forstlicher Infrastrukturanlagen;
- f) die Planung und Verwirklichung der Massnahmen gemäss Artikel 38;
- j) die Errichtung von Infrastrukturen für die sanfte Mobilität.

Art. 64a

Den Ausdruck «den Artikeln 64b–64e» durch «den Artikeln 64b–64f» ersetzen.

Art. 64e let. b

[L'Etat octroie des subventions pour des mesures améliorant la rentabilité de la gestion forestière:]

- b) *remplacer les mots* «l'article 38a al. 1 let. a, b, et d de la loi fédérale sur les forêts» *par* «l'article 38a al. 1 let. a, b, d, e, f et g de la loi fédérale sur les forêts».

Art. 64f (nouveau) Mesures contre les dégâts
hors forêts protectrices

L'Etat octroie des subventions pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts hors forêts protectrices au sens des articles 37a et 37b de la loi fédérale sur les forêts.

Art. 65 al. 1 let. g

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 66 al. 2 let. c

Abrogée

Art. 76 al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Les décisions prises par le forestier ou la forestière de triage sont, dans les dix jours, sujettes à réclamation auprès du Service.

Art. 77 al. 1 let. a et al. 6 (nouveau)

[¹ 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 intentionnellement ou par négligence:]

- a) les dispositions des articles 26, 27 al. 2, 28 al. 1 et 58 al. 3 de la présente loi;

⁶ Les contraventions sujettes à la procédure d'amendes d'ordre demeurent réservées.

Art. 64e Bst. b

[Der Staat gewährt Subventionen für Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern:]

- b) *den Ausdruck* «Artikel 38a Abs. 1 Bst. a, b und d des Bundesgesetzes über den Wald» *durch* «Artikel 38a Abs. 1 Bst. a, b, d, e, f und g des Bundesgesetzes über den Wald» *ersetzen*.

Art. 64f (neu) Massnahmen gegen Schäden
ausserhalb des Schutzwaldes

Der Staat gewährt Subventionen für die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes im Sinne der Artikel 37a und 37b des Bundesgesetzes über den Wald.

Art. 65 Abs. 1 Bst. g (betrifft nur den deutschen Text)

Den Ausdruck «Bewirtschaftungseinheit» *durch* «Betriebseinheit» *ersetzen*.

Art. 66 Abs. 2 Bst. c

Aufgehoben

Art. 76 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Die von der Revierförsterin oder vom Revierförster getroffenen Entschiede können innerhalb von zehn Tagen mit Einsprache an das Amt angefochten werden.

Art. 77 Abs. 1 Bst. a und Abs. 6 (neu)

[¹ Mit einer Busse bis zu 20 000 Franken und in schweren Fällen bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen:]

- a) die Bestimmungen der Artikel 26, 27 Abs. 2, 28 Abs. 1 und 58 Abs. 3 dieses Gesetzes verstösst;

⁶ Übertretungen, auf die das Ordnungsbussenverfahren anwendbar ist, bleiben vorbehalten.

Art. 77a (nouveau) Amendes d'ordre
a) Principes

¹ Le Conseil d'Etat fixe les cas dans lesquels des contraventions de peu d'importance peuvent être sanctionnées par des amendes d'ordre et détermine le montant forfaitaire de ces amendes.

² La limite supérieure du montant des amendes d'ordre correspond à celle qui est prévue par la loi fédérale sur les amendes d'ordre.

Art. 77b (nouveau) b) Concours de plusieurs contraventions

En cas de contraventions à une ou plusieurs dispositions réprimées par plusieurs amendes d'ordres, celles-ci sont cumulées pour constituer une amende globale.

Art. 77c (nouveau) c) Compétence et mode de sanction

¹ Outre les agents et agentes de la Police cantonale, le personnel de surveillance du Service, désigné dans une ordonnance particulière, constate les contraventions.

² Le cas échéant, ces personnes infligent les amendes d'ordre au moyen de formules officielles.

Art. 77d (nouveau) d) Paiement ou dénonciation

¹ Le contrevenant ou la contrevenante peut payer l'amende d'ordre immédiatement ou dans les trente jours.

² En cas de paiement immédiat, une quittance est établie.

³ A défaut de paiement immédiat ou dans les trente jours qui suivent, l'infraction est dénoncée au préfet, qui statue conformément à la loi sur la justice.

Art. 78 al. 1 et 2

¹ La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la présente loi et à la loi sur la justice.

² *Remplacer les mots* «du juge ou de la juge» *par* «de l'autorité pénale».

Art. 77a (neu) Ordnungsbussen
a) Grundsatz

¹ Der Staatsrat bestimmt, in welchen Fällen geringfügige Übertretungen mit Ordnungsbussen geahndet werden können, und setzt den Pauschalbetrag dieser Bussen fest.

² Der Höchstbetrag dieser Ordnungsbussen entspricht demjenigen des Ordnungsbussengesetzes des Bundes.

Art. 77b (neu) b) Zusammentreffen mehrerer Übertretungen

Werden durch eine oder mehrere Übertretungen mehrere Ordnungsbussentatbestände erfüllt, so werden die Bussen zusammengezählt und es wird eine Gesamtbusse auferlegt.

Art. 77c (neu) c) Zuständigkeit und Art der Strafe

¹ Neben den Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei stellt das Aufsichtspersonal des Amtes, das in einer speziellen Verordnung bezeichnet wird, die Übertretungen fest.

² Gegebenenfalls verhängen diese Personen Ordnungsbussen mit offiziellem Formular.

Art. 77d (neu) d) Bezahlung oder Anzeige

¹ Die Person, welche die Übertretung begangen hat, muss die Ordnungsbusse sofort oder innert 30 Tagen bezahlen.

² Bei sofortiger Bezahlung wird eine Quittung ausgestellt.

³ Wird die Busse weder sofort noch während der folgenden 30 Tage bezahlt, so wird die Widerhandlung der Oberamtsperson angezeigt, die gemäss dem Justizgesetz entscheidet.

Art. 78 Abs. 1 und 2

¹ Widerhandlungen werden nach diesem Gesetz und nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

² *Den Ausdruck* «der Richterin oder des Richters» *durch* «der Strafbehörde» *ersetzen*.

Art. 79 Recherche et dénonciation des infractions

¹ Outre les agents et agentes de la Police cantonale, les gardes-faune, les surveillants et surveillantes des réserves naturelles ainsi que les personnes désignées dans le règlement d'exécution ont l'obligation de rechercher les infractions commises en matière forestière ainsi que de les dénoncer.

² Toutes les personnes auxquelles la législation confère des attributions de police doivent les seconder dans leurs tâches.

Art. 79a (nouveau) Prestation de serment

Le personnel de surveillance du Service ainsi que les personnes désignées dans le règlement d'exécution prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le préfet du lieu de leur activité principale.

Art. 2

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 10 al. 1 let. s (nouvelle)

[¹ L'assemblée communale a les attributions suivantes:]

- s) elle adopte les statuts d'une unité de gestion, au sens de l'article 11 de la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, ainsi que les modifications essentielles des statuts; elle décide de la sortie de l'unité de gestion et de la dissolution de celle-là, dans les limites de la législation sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles.

Art. 3

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 79 Ermittlung und Anzeige von Widerhandlungen

¹ Neben den Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sind die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher, die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten und die im Ausführungsreglement bezeichneten Personen verpflichtet, die Widerhandlungen im Waldbereich zu ermitteln und anzuzeigen.

² Alle Personen, denen die Gesetzgebung Polizeibefugnisse überträgt, müssen sie bei ihrer Aufgabe unterstützen.

Art. 79a (neu) Vereidigung

Das Aufsichtspersonal des Amts und die im Ausführungsreglement bezeichneten Personen leisten den Eid oder das feierliche Versprechen vor der Oberamtsperson des Orts ihrer Haupttätigkeit.

Art. 2

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 Bst. s (neu)

[Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

- s) Sie genehmigt die Statuten einer Betriebseinheit im Sinne von Artikel 11 des Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen und die wesentlichen Änderungen der Statuten; sie beschliesst den Austritt aus der Betriebseinheit und deren Auflösung, im Rahmen der Gesetzgebung über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen.

Art. 3

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DIAF-67

Projet de loi

Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-007

Présidence : Rudolf Herren-Rutschi

Membres : Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonens, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, Bertrand Gaillard, Fritz Glauser, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Kirthana Wickramasingam

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil 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. 1

La loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) est modifiée comme il suit :

Art. 19 al. 2

² Lorsque la mesure de compensation est effective, le Service, sur demande du ou de la propriétaire, peut faire fait radier la mention au registre foncier.

A1

Art. 30 al. 2 (nouveau)

² *Biffer.*

A2

Anhang

GROSSER RAT

2014-DIAF-67

Gesetzesentwurf

Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-007

Präsidium: Rudolf Herren-Rutschi

Mitglieder: Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonens, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, Bertrand Gaillard, Fritz Glauser, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Kirthana Wickramasingam

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 1

Das Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) wird wie folgt geändert:

Art. 19 Abs. 2

² Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, so ~~kann~~ lässt das Amt auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers die Anmerkung im Grundbuch ~~löschen~~ lassen.

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² *Streichen.*

Art. 38 al. 6 (nouveau)

⁶ Les autorités cantonales et communales peuvent accéder aux fonds de tiers pour contrôler et entretenir les installations de protection ainsi que pour prendre les mesures appropriées contre les dangers naturels. [...].

A4

Art. 38 Abs. 6 (neu)

⁶ Die Kantons- und Gemeindebehörden haben Zutritt zu Grundstücken Dritter, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten und um geeignete Massnahmen gegen Naturgefahren zu ergreifen. [...].

Art. 64, let. j (nouvelle)

[L'Etat peut octroyer des subventions pour les produits suivants, qui ne sont pas subventionnés par la Confédération:]

j) *Biffer*.

A5

Art. 64, Bst. j (neu)

[Der Staat kann für folgende Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren:]

j) *Streichen*.

Vote final

A l'unanimité, 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. 30 al. 2 (nouveau)

² Dans le but de favoriser la mobilité douce ~~et la pratique du cyclisme~~ en forêt, là où les intérêts des autres fonctions de la forêt le permettent, le Service peut autoriser l'aménagement de parcours ~~cyclables~~ dans le cadre d'itinéraires de mobilité douce, de réseaux touristiques ou sportifs officiels dans ou traversant les forêts.

A3

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² Zur Förderung der sanften Mobilität ~~und der Ausübung des Radsports~~ im Wald kann das Amt da, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, die Anlage von ~~Radwegen~~ Wegen im Rahmen von offiziellen Langsamverkehrsrouten, Tourismus- oder Sportnetzen im oder durch den Wald bewilligen.

Art. 77 al. 1, let. a, et al. 6 (nouveau)

Art. 77a, b, c et d (nouveaux)

Art. 78 al. 1 et 2

Art. 77 Abs. 1, Bst. a, und Abs. 6 (neu)

Art. 77a, b, c und d (neu)

Art. 78 Abs. 1 und 2

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

Biffer.

A6

Streichen.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A1
CE**

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

**A2
A3**

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

**A2
CE**

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A4
CE**

La proposition A5, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A5
CE**

La proposition A6, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

**A6
CE**

Deuxième lecture

Le résultat (A1) de la première lecture est confirmé tacitement.

**A1
CE**

Le résultat (A2) de la première lecture est confirmé tacitement.

**A2
CE**

Le résultat (A4) de la première lecture est confirmé tacitement.

**A4
CE**

Le résultat (A5) de la première lecture est confirmé tacitement.

**A5
CE**

Le 9 juillet 2018

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A3 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A2 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A4 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A5 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 10 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen.

Zweite Lesung

Das Ergebnis (A1) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.

Das Ergebnis (A2) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.

Das Ergebnis (A4) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.

Das Ergebnis (A5) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.

Den 9. Juli 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Kolly Nicolas

2018-GC-73

Modification des articles 10 ss LHFR concernant la composition et la nomination du Conseil d'administration de l'HFR (et de l'article 11 ss de la LSM pour le Conseil d'administration du RFSM)

I. Résumé de la motion

Dans une motion déposée et développée le 23 mai 2018, les députés Pierre Mauron et Nicolas Kolly, reprenant le développement et l'essentiel des conclusions du Conseil d'Etat sur la gouvernance du HFR dans sa réponse à la motion 2017-GC-39 Bapst/Wüthrich, demandent au Gouvernement une proposition d'organisation et de mode de désignation du Conseil d'administration du HFR qui aille dans le sens de sa réponse à la motion précitée, pour que les nouveaux membres du CA HFR puissent entrer en fonction le 1^{er} janvier 2019 au plus tard. Cette motion était assortie d'une requête d'urgence, qui a été refusée par le Grand Conseil lors de sa séance du 24 mai 2018.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques préliminaires

Comme relevé par les motionnaires, le Conseil d'Etat a traité de la question de la gouvernance dans sa réponse à la motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich, dans laquelle il a proposé au Grand Conseil une approche stratégique et un plan global de mesures pour assainir la situation du HFR. L'objectif du Conseil d'Etat est d'accompagner le HFR pour lui permettre de sortir de son actuelle crise financière et de professionnaliser sa gouvernance, afin qu'il puisse continuer à se positionner à long terme comme « L'hôpital public fribourgeois », entre les hôpitaux universitaires de Berne et de Lausanne, en assurant des soins de qualité, reconnus et appréciés par la population, et en contribuant à la relève de la médecine de proximité.

2. Propositions du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat fait siennes les propositions des motionnaires Pierre Mauron et Nicolas Kolly relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil d'administration du HFR et se déclare favorable à une plus grande professionnalisation de cet organe. Il y a lieu de réduire le nombre de membres du CA HFR, en modifiant la composition de ce dernier et son mode de nomination. Le Conseil d'Etat adhère à l'idée de s'inspirer des règles de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale (art. 20s.), en particulier en ce qui concerne l'instauration d'un comité de sélection chargé de proposer au Conseil d'Etat et au Grand Conseil les candidat-e-s aux postes de membres du CA ; ce comité serait notamment composé de membres du Grand Conseil. Le CA HFR pourra compter parmi ses membres un ou une député-e, mais la personne sera choisie pour ses compétences en lien

avec les qualités nécessaires à la fonction de membre d'un établissement hospitalier et non pour sa fonction de député-e.

Pour le Conseil d'Etat, il serait en outre judicieux d'envisager une modification de la composition du Conseil d'administration, dans la mesure où l'article 10 al. 3 LHFR prévoit que « le conseil d'administration compte parmi ses membres le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine de la santé ». La conseillère d'Etat-Directrice de la DSAS a déjà fait connaître au Conseil d'Etat son intention de se retirer du CA HFR dès que la loi le lui permettrait. Toutefois, le Conseil d'Etat considère comme important que l'Etat continue à être représenté au Conseil d'administration ; il pourrait l'être par un cadre de l'administration cantonale participant aux séances avec voix consultative.

Conscient qu'il importe d'agir avec célérité dans ce dossier, le Conseil d'Etat a mis en consultation durant l'été un avant-projet de loi modifiant l'organisation des établissements hospitaliers publics. Tous les éléments mentionnés ci-dessus figurent dans l'avant-projet. La procédure de consultation s'est achevée le 10 août 2018. Le Conseil d'Etat s'engage à présenter rapidement au Grand Conseil ce projet de loi, en vue d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

3. Conclusions

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion. Il proposera en vue de la session de novembre 2018 une modification des articles 10 ss LHFR concernant la composition et la nomination du Conseil d'administration du HFR (et de l'article 11 ss de la LSM pour le Conseil d'administration du RFSM) afin de permettre au nouveau Conseil d'administration d'entrer en fonction le plus rapidement possible.

28 août 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Kolly Nicolas

2018-GC-73

Änderung der Artikel 10ff. HFRG über die Zusammensetzung und Ernennung des Verwaltungsrats des HFR (und von Art. 11ff. PGG über den Verwaltungsrat des FNPG)

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 23. Mai 2018 eingereichten und begründeten Motion, welche die Begründungen und den Grossteil der Schlussfolgerungen des Staatsrats im Zusammenhang mit den Führungssystemen des HFR in seiner Antwort auf die Motion 2017-GC-39 Bapst/Wüthrich übernimmt, verlangen die Grossräte Pierre Mauron und Nicolas Kolly von der Regierung einen Vorschlag für die Organisation und den Ernennungsmodus des HFR-Verwaltungsrats, der in die Richtung der Antwort auf die zuvor genannte Motion geht, damit die neuen Verwaltungsratsmitglieder ihr Amt spätestens am 1. Januar 2019 antreten können. Die Motion ging mit einem Dringlichkeitsantrag einher, der vom Grossen Rat anlässlich seiner Sitzung vom 24. Mai 2018 abgelehnt wurde.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitende Bemerkungen

Die Motionäre weisen in ihrer Motion darauf hin: Der Staatsrat hat die Frage der Führungssysteme des HFR bereits in seiner Antwort auf die Motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich behandelt. In dieser hat er dem Grossen Rat einen strategischen Ansatz und einen umfassenden Massnahmenplan zur Sanierung der Situation des HFR vorgeschlagen. Ziel des Staatsrats ist es, das HFR zu begleiten, damit es aus seiner derzeitigen Finanzkrise herausfinden und seine Führungssysteme professionalisieren kann, sodass es sich weiterhin langfristig als «das öffentliche Spital des Kantons Freiburg» positionieren und neben den Universitätsspitalern von Bern und Lausanne bestehen kann, indem es qualitativ hochstehende Pflegeleistungen erbringt, die von der Bevölkerung als solche anerkannt und geschätzt werden, und indem es einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Nachwuchs im Bereich der patientennahen Medizin leistet.

2. Vorschläge des Staatsrats

Der Staatsrat macht sich die Vorschläge der Motionäre Pierre Mauron und Nicolas Kolly zu den Führungssystemen und in Bezug auf die Zusammensetzung und den Ernennungsmodus des HFR-Verwaltungsrats zu eigen und spricht sich für eine stärkere Professionalisierung dieses Organs aus. Seine Mitgliederzahl ist zu verringern, indem Zusammensetzung und Ernennungsmodus abgeändert werden. Der Staatsrat unterstützt die Idee, sich an den Regeln des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank (Art. 20ff.) zu orientieren, vor allem mit Bezug auf die Einsetzung eines Wahlausschusses mit der Aufgabe, dem Staatsrat und dem Grossen Rat die Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat vorzuschlagen; dieser Wahlausschuss würde

sich namentlich aus Mitgliedern des Grossen Rates zusammensetzen. Es kann durchaus eine Grossrätin oder ein Grossrat im HFR-Verwaltungsrat Einsitz nehmen, welche/r wegen ihrer bzw. seiner Qualitäten als Mitglied einer Spitaleinrichtung gewählt wird, nicht wegen ihrer bzw. seiner Funktion als Grossrätin bzw. Grossrat.

Für den Staatsrat wäre es ausserdem sinnvoll, die Zusammensetzung des Verwaltungsrats zu ändern, wobei Artikel 10 Abs. 3 HFRG Folgendes vorsieht: «Zu den Mitgliedern des Verwaltungsrats zählt die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats.» Im Übrigen hat die aktuelle Vorsteherin der GSD dem Staatsrat bereits ihre Absicht kundgetan, aus dem Verwaltungsrat auszusteigen, sobald es ihr das Gesetz erlaubt. Dem Staatsrat erscheint indes wichtig, dass der Staat weiterhin im Verwaltungsrat vertreten ist, etwa durch ein Kadermitglied der kantonalen Verwaltung, das mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnimmt.

Im Bewusstsein, dass bei diesem Dossier entschiedenes Handeln angezeigt ist, hat der Staatsrat während des Sommers einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung der Organisation der öffentlichen Spitaleinrichtungen in Vernehmlassung gegeben. Der Vorentwurf enthält alle vorgängig erwähnten Elemente. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 10. August 2018. Der Staatsrat verpflichtet sich, dem Grossen Rat diesen Gesetzesentwurf hinsichtlich eines Inkrafttretens per 1. Januar 2019 rasch zu unterbreiten.

3. Schlussfolgerungen

Angesichts dessen beantragt der Staatsrat die Annahme der Motion. In Hinblick auf die Session vom November 2018 wird er eine Änderung von Artikel 10ff. HFRG über die Zusammensetzung und Ernennung des HFR-Verwaltungsrats (und von Art. 11ff. PGG über den Verwaltungsrat des FNPG) vorschlagen, damit der neue Verwaltungsrat sein Amt schnellstmöglich antreten kann.

28. August 2018



Message 2018-DSAS-19

1^{er} mai 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit cadre en vue de la mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient

Nous vous soumettons un projet de décret concernant l'octroi d'un crédit cadre en vue de la constitution d'une communauté de référence au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient.

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Projet	3
3. Bases légales cantonales	5
4. Commentaire du décret	5
5. Conclusion	6

1. Introduction

La Cybersanté peut être définie comme l'utilisation intégrée des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour l'organisation, le soutien et la mise en réseau de tous les processus et acteurs du système de santé. Cela englobe, d'une part, les dossiers patients informatisés ou systèmes d'information clinique déployés au sein des institutions ou par les professionnel-le-s de la santé que l'on appelle «système primaire» et, d'autre part, le dossier électronique du patient aussi nommé «système secondaire», utilisé de façon à mettre en réseau ces institutions ou professionnel-le-s de la santé par l'échange et le partage sécurisé des données médicales des patients et des patientes.

Depuis plusieurs années, les hôpitaux fribourgeois ont fourni de gros efforts en informatisant leur système d'information clinique. De leur côté, les EMS ont eux aussi majoritairement informatisé leur système d'information clinique. Tandis que les pharmacies fribourgeoises sont toutes informatisées, les cliniques privées, les services d'aide et de soins à domicile, les cabinets privés et les autres professionnel-le-s de la santé sont sur la voie de l'informatisation de leur dossier patient. L'informatisation des systèmes d'information clinique des acteurs de la santé est une première étape, essentielle dans le processus de Cybersanté, mais elle ne permet toutefois pas la mise en réseau des informations entre tous les professionnel-

le-s de la santé qui interviennent dans une prise en charge commune d'un patient ou d'une patiente.

Le domaine de la santé accuse un certain retard en matière d'échange électronique de données par rapport à d'autres secteurs. Les échanges y sont pour l'essentiel opérés par courrier postal, par fax, par e-mail sécurisé ou via le patient lui-même ou la patiente elle-même. De plus, les échanges d'informations entre acteurs restent limités:

- > dans leur contenu: les données échangées ne sont pas toujours aussi complètes que nécessaires;
- > quant à leur destinataire: les données ne sont pas toujours transmises à l'ensemble des acteurs concernés;
- > dans leur forme: les données peuvent exister chez un acteur sous format électronique mais être échangées sous format papier ou par fax;
- > dans le temps: les données ne sont pas toujours disponibles au moment où elles sont nécessaires.

Il faut relever par ailleurs que le vieillissement démographique et l'augmentation de la prévalence des maladies chroniques et des polymorbidités tendent vers une évolution du système de santé se traduisant par un accroissement des prises en charge multidisciplinaires ou plurisectorielles complexes, ainsi que par une intensification de la coordination et de la continuité des soins.

Dans ce contexte, un partage électronique et sécurisé d'informations médicales et médico-sociales entre professionnel-le-s de la santé impliqué-e-s dans la prise en charge commune d'un patient ou d'une patiente devient une composante essentielle du système sanitaire. Le canton a entrepris une démarche qui tend à favoriser l'échange et le partage sécurisés de données sous forme électronique entre les acteurs de la santé, permettant ainsi d'assurer une disponibilité constante et sécurisée des informations nécessaires à la prise en charge du patient et de la patiente, notamment lorsque celui-ci ou celle-ci transite à l'intérieur du système de santé.

Dans cette perspective, la stratégie eHealth Suisse et la législation fédérale sur le dossier électronique du patient offrent le cadre structurel et la base légale nécessaires à la création de nouveaux outils de collaboration et de continuité des soins, pour répondre aux besoins des patients et des patientes. Cette démarche s'inscrit complètement dans une perspective nationale puisque la Confédération a fait du développement de la Cybersanté l'un des objectifs de son programme «Santé 2020». Le Conseil fédéral entend ainsi renforcer la qualité des soins par la promotion de la Cybersanté et la mise en place du Dossier Electronique du Patient (DEP) constitue en particulier un élément-clé pour atteindre cet objectif. Ce dossier contiendra les informations nécessaires à la suite du traitement du patient ou de la patiente, informations provenant de différents ou de différentes professionnel-le-s de santé impliqué-e-s dans une prise en charge commune (ex: hôpital, établissement médico-social, soins à domicile, médecin, pharmacien, etc.).

«Les instruments de Cybersanté doivent permettre d'améliorer la qualité des soins et la sécurité des patients en donnant à tous les soignants accès, partout et à tout moment, aux informations et aux documents importants du patient en question. La Cybersanté contribue ainsi à renforcer l'efficacité en évitant les diagnostics effectués à double. Ce faisant, il s'agit d'accorder une grande importance à la protection des données personnelles. La Cybersanté peut également permettre de renforcer la coordination entre les différents acteurs d'un traitement, ce qui aurait un impact positif pour le patient, notamment dans le cas de pathologies chroniques lourdes. À moyen et long termes, ces améliorations de la qualité peuvent également aboutir à une baisse des coûts. La Cybersanté est importante pour faire avancer les réformes de la politique de la santé aux niveaux de la qualité et des coûts.» (OFSP, Sante2020-priorites-2017-et-bilan, objectif 8, p.8).

Toute personne qui souhaitera en bénéficier devra donner son consentement explicite à la création d'un dossier électronique la concernant. Une fois ce prérequis rempli, le ou la professionnel-le de santé disposant d'un document informatique (par exemple une lettre de sortie d'un hôpital ou une ordonnance) aura la possibilité de le mettre à disposition d'autres professionnel-le-s de la santé, choisi-e-s par le patient ou la patiente, sur la plate-forme de partage qu'est

le Dossier électronique du patient. De la même manière, les Fribourgeois et les Fribourgeoises pourront accéder à leurs données via un portail Internet sécurisé. Seul-e le patient ou la patiente ainsi que les professionnel-le-s de santé choisi-e-s pourront accéder aux données médicales. Ni les assurances, ni les administrations n'auront accès au contenu du DEP.

Pour rappel, les bénéfices généraux attendus sont l'amélioration:

- > de la coordination des soins avec la mise à disposition de la bonne information au bon moment pour les professionnel-le-s de santé impliqué-e-s dans la prise en charge;
- > de la sécurité et de la qualité des soins, avec les informations à jour et disponibles pour les différents partenaires;
- > de l'efficacité, avec par exemple la diminution des examens faits à double ou triple, ce qui aura un effet sur la maîtrise des coûts;
- > de la transparence vis-à-vis du patient ou de la patiente.

La loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP) est entrée en vigueur le 15 avril 2017. Elle donne l'obligation aux hôpitaux de s'affilier à une communauté ou à une communauté de référence certifiée au sens de l'art. 11 let. a LDEP dans un délai de 3 ans (cf. art. 39 al.1 let. f LAMal modifié le 19 juin 2015 et disposition transitoire y relative). Les maisons de naissances et les établissements médico-sociaux ont, quant à eux, un délai de 5 ans pour s'affilier. En l'état de la législation, les prestataires de soins ambulatoires n'ont pas d'obligation d'affiliation.

La LDEP et ses ordonnances d'application fixent les conditions cadres dans lesquelles les données médicales contenues dans le dossier électronique doivent être gérées.

La LDEP prescrit que les professionnel-le-s de santé s'organisent en «communauté». Les échanges entre les communautés doivent être garantis selon la législation fédérale, permettant ainsi à des professionnel-le-s de la santé de communautés différentes de rechercher et de fournir de l'information dans un même DEP (interopérabilité des communautés).

Depuis 2011, l'Etat a posé un premier jalon de la Cybersanté par la mise en œuvre du Dossier Pharmaceutique Partagé (DPP), qui donne une vue de la liste des médicaments dispensés dans les pharmacies publiques du canton pour le patient ou la patiente qui a consenti à l'ouverture d'un DPP.

Dès 2014, sous l'impulsion de la Direction de la santé et des affaires sociales et par l'intermédiaire de son Service de la santé publique (SSP), le canton a étudié la possibilité d'établir un système de dossier électronique du patient, ce en collaboration avec les principaux acteurs du domaine de la santé, à savoir: l'hôpital fribourgeois (HFR), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), l'Hôpital Daler, la Clinique générale, la Société de médecine du canton de Fribourg (SMCF), la

Société des pharmaciens du canton de Fribourg (SPFR), l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées (AFIPA) et l'Association fribourgeoise d'aide et de soins à domicile (AFAS). Les professionnel-le-s et institutions de santé se sont déclaré-e-s très intéressé-e-s à un système pouvant faciliter l'échange d'informations médicales entre eux et ont exprimé leur soutien au canton dans son rôle d'initiateur et de coordinateur.

Le projet de Cybersanté mis sur pied est piloté par un Comité présidé par la Directrice de la santé et des affaires sociales. Outre des représentants de services de l'Etat concernés, ce comité de pilotage comprend les principaux acteurs du domaine de la santé ainsi que la Chancelière d'Etat, le Trésorier d'Etat, une personne représentant les patients et les patientes, la préposée à la protection des données et le Directeur du Service informatique et des télécommunications.

Les enjeux de la mise en place d'un DEP sont nombreux et importants. En termes de politique sanitaire cantonale, il s'agit d'améliorer la coordination et la qualité des soins. C'est un moyen d'améliorer l'efficacité de la prise en charge des patients et des patientes, notamment des malades chroniques dont les besoins en termes de coordination et continuité des soins sont majeurs; c'est aussi une réelle possibilité pour les patients et les patientes de se réapproprier une information médicale qui les concerne et la possibilité de devenir acteurs de leur propre santé.

2. Projet

Le Programme gouvernemental de législature 2017–2021 prévoit que le canton de Fribourg soit un acteur de la transition numérique. Le déploiement rapide et étendu du DEP dans le canton participera à ce que la transition numérique touche une grande partie de la population. L'objectif est également de créer un lien entre le guichet virtuel de l'administration et la plate-forme DEP. Ainsi les deux projets se renforceront mutuellement.

Le projet Cybersanté prévoit que le canton participe sur les plans organisationnel et financier à la mise en place d'une communauté pouvant accueillir les patients et les patientes ainsi que les institutions et les professionnel-le-s de santé. Le Conseil d'Etat souhaite que ce projet permette d'intégrer non seulement les établissements stationnaires ayant une obligation fédérale, mais également les différents prestataires ambulatoires, notamment les services d'aide et de soins à domicile, les médecins et les pharmacies. L'objectif est d'intégrer tous les acteurs de la santé.

De nombreux cantons ont fait le choix de jouer un rôle important pour le déploiement du DEP. C'est ainsi le cas de tous les cantons romands, mais également les cantons de Berne, Zurich, Bâle-Ville, Bâle campagne, Soleure, Argovie,

St-Gall et du Tessin. Ailleurs, le canton assume plutôt un rôle variable de coordination et d'information.

Une dizaine de communautés sont en train de voir le jour en Suisse. Certaines sont basées sur un territoire, notamment les communautés eHealth du Sud-Est (GL, GR), eHealth du Nord-Ouest (BS, BL, SO), e-Health Ticino (TI), eHealth Argovie (AG), la communauté Neuchâtel (NE), la communauté XAD (BE, ZH, SH) ainsi que la communauté cara portée par l'association intercantonale cara (GE, JU, VS, VD), alors que d'autres sont créées par une profession, notamment la communauté Abilis SA pour les pharmaciens et la communauté AD Swiss pour les médecins.

Plusieurs options ont été examinées par le Comité de pilotage, soit:

- > la création d'une communauté fribourgeoise;
- > l'affiliation à la communauté Abilis de la coopérative des pharmaciens (OFAC);
- > l'affiliation à la communauté XAD (BE, ZH, SH);
- > l'adhésion à l'association intercantonale «cara».

Après analyse détaillée des variantes, le Comité de pilotage a pris la décision de principe d'adhérer à l'association intercantonale bilingue «cara». Soutenu par le Conseil d'Etat, le choix de cette solution permettra au canton de Fribourg de bénéficier des expériences des autres cantons déjà bien avancés dans ce domaine (en particulier de Genève, de Vaud et du Valais) et des économies d'échelles liées à la taille du projet.

L'organisation de l'association intercantonale «cara» qui gèrera la communauté «cara» permettra de garantir que les cantons membres disposent chacun d'une voix et que les coûts soient répartis proportionnellement à leur population. Il faut souligner qu'il s'agit avant tout d'une mise en commun de l'infrastructure technique qui assurera une autonomie dans le déploiement du système, en fonction des spécificités de chaque canton, de ses priorités et de ses moyens.

Il est intéressant pour le canton de Fribourg de participer à une communauté plus large qu'une communauté cantonale. Les coûts de l'infrastructure technique ainsi que les coûts organisationnels feront l'objet de mutualisations et d'économies importantes que seule peut offrir une telle solution.

Par ailleurs, l'engagement du canton de Fribourg dans la communauté intercantonale de référence «cara» ne compromettra en rien les échanges et partages d'informations médicales avec les autres communautés, notamment avec la communauté XAD, puisque le cadre fédéral garantit les échanges entre les communautés.

Il est ainsi prévu que le canton de Fribourg participe à l'association intercantonale «cara» pour la mise sur pied d'une communauté intercantonale de référence avec les cantons de Genève, Jura, Valais et Vaud, communauté intercantonale de

référence à laquelle les institutions et professionnel-le-s de santé de ces cantons seront invités à s'affilier et où chaque Fribourgeois et Fribourgeoise sera invité-e à ouvrir son DEP.

Dans cette perspective et afin de bénéficier des aides financières de la Confédération selon l'Ordonnance fédérale sur les aides financières au dossier électronique du patient, le Conseil d'Etat a déjà déclaré son intention d'adhérer à cette association et de participer à son financement en vue de la mise en œuvre de la plate-forme du DEP, sous réserve de l'adoption du présent décret.

En tant qu'initiateur et coordinateur du projet avec les autres cantons romands, le canton de Fribourg fournira l'impulsion pour le lancement du DEP dans le canton, en prenant à sa charge sa part des coûts d'infrastructure technique et organisationnelle durant les premières années, soit de 2018 à 2022.

D'un point de vue opérationnel, le projet de Cybersanté emploie actuellement une équipe de projet de deux personnes (1.6 EPT) au Service de la santé publique.

Alors que le DEP sera gratuit pour le patient ou la patiente, il est à noter que les institutions et les professionnel-le-s de santé auront à effectuer des travaux sur leur propre système d'information clinique afin de pouvoir se connecter à la plate-forme DEP. Ces travaux internes en vue d'un raccordement à la plate-forme DEP sont à la charge des institutions de santé ou professionnel-le-s de santé.

Basée sur l'expérience des cantons ayant déjà déployé un DEP et l'offre d'un fournisseur technique, les coûts annuels pour l'association intercantonale sont estimés à 6 640 752 francs. Ces coûts représentent une année en fonctionnement complet, c'est-à-dire lorsque toutes les institutions, établissements médico-sociaux et maisons de naissance de tous les cantons seront connectés à la plate-forme DEP et partageront des données médicales et que chaque patient ou patiente pourra ouvrir son DEP. Ce coût de fonctionnement est attendu dès 2022.

	Association intercantonale	Fribourg	Genève	Jura	Valais	Vaud
Clé de répartition (% population)	100%	15,94%	24,45%	3,67%	16,93%	39,01%
Habitants (population 2016)	1 982 600	316 000	484 700	72 800	335 700	773 400
Infrastructure technique (en fr)	5 890 752	938 907	1 440 153	216 305	997 440	2 297 946
RH, certification, émoluments services centraux, communication, audit, experts. (en fr)	750 000	119 540	183 358	27 540	126 992	292 570
Coûts totaux annuels de l'association	6 640 752	1 058 447	1 623 511	243 845	1 124 433	2 590 516

Se référant au budget de l'association intercantonale, les coûts de la mise en place de la plate-forme DEP pour le canton de Fribourg peuvent être résumés comme suit:

	Budget	Plan financier 2019–2021				PF 22–25	Total 2018–2022
	2018	2019	2020	2021	2022		
Total des coûts du canton pour l'association intercantonale	135 975	658 554	780 592	1 002 151	1 058 447	3 635 720	
Total des coûts activités SSP/prestations de tiers	315 101	300 556	300 556	300 556	300 556	1 517 324	
Total des coûts bruts pour le canton	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	1 359 003	5 153 044	
Recette par la Confédération			740 000			-740 000	
Montant net à charge de l'Etat						4 413 044	

Le coût global brut de la réalisation du projet de mise en place de la plate-forme du DEP au plan cantonal est estimé à 5 153 044 francs. Un soutien financier de 740 000 francs est attendu de la part de la Confédération. Grâce à cette aide, le coût global net à charge de l'Etat et objet de ce présent décret est de 4 413 044 francs. A l'exception de la somme de 1 359 003 francs qui devra encore être inscrit au plan financier pour l'année 2022, le montant est inscrit au budget

2018 et au plan financier 2019–2021 du Service de la santé publique.

D'un point de vue intercantonal, l'association «cara» mettra à disposition l'infrastructure technique et opérationnelle bilingue nécessaire au fonctionnement de la plate-forme DEP de la communauté intercantonale. Par sa qualité de membre, le canton de Fribourg acquerra le droit d'utilisation de la plate-forme et de tous les services mis à disposition par la

communauté intercantonale et pourra ainsi les proposer à l'ensemble de ses professionnel-le-s de la santé et de sa population.

Le crédit cadre couvre la part cantonale des coûts initiaux de l'association intercantonale, qui peuvent être répartis en deux catégories:

- > Les coûts liés à l'infrastructure technique de la plateforme DEP et à son usage, tels que la solution informatique et les licences d'utilisation, les travaux sur la plateforme DEP pour réaliser les interfaces techniques avec les institutions, le support technique, le helpdesk et la maintenance;
- > Les coûts de fonctionnement de l'association et de la mise à disposition des services cybersanté, à savoir: le personnel de l'association estimé à ce stade à trois EPT, la certification de la communauté et l'abonnement aux services centraux de la Confédération.

Le crédit cadre couvre également les frais liés à la mise en œuvre initiale du DEP au niveau cantonal concrètement:

- > auprès des patients et des patientes, notamment par des campagnes d'information et de communication,
- > auprès des professionnel-le-s de santé et de leur institution, notamment par des conseils dans l'adaptation des processus métiers et un appui en vue de la création d'outils de coordination et de collaboration des soins,
- > pour assurer la coordination du projet.

Il faut relever que les coûts de personnel (1.6 EPT) sont déjà effectifs puisque les deux membres de l'équipe de projet sont déjà engagés. Il n'est pas prévu d'augmenter l'effectif durant les prochaines années.

Le montant du décret permet un financement graduel suivant un déploiement du DEP progressif dans le canton.

Le financement de la phase projet (2018–2022) sera assuré par des montants qui sont et seront inscrits aux budgets annuels du Service de la santé publique pour les années concernées.

A l'issue de la mise en œuvre du projet, soit dès 2023, l'Etat aura rempli son rôle d'initiateur et de coordinateur du projet. Dès lors, le financement des coûts d'exploitation de la plateforme DEP seront à charge des prestataires de soins, étant entendu qu'à terme l'outil de coordination et de collaboration que sera la plateforme DEP apportera un réel bénéfice aux professionnel-le-s de la santé. Si le rôle et le soutien de l'Etat est important dans la phase initiale d'élaboration et de mise en œuvre du DEP, l'Etat n'assumera par contre plus de charges récurrentes en lien avec le DEP dès 2023. Cet aspect sera réglé dans le cadre de la loi d'application cantonale de la LDEP (voir ci-dessous).

3. Bases légales cantonales

La législation fédérale en matière de dossier électronique du patient nécessite encore l'adoption de dispositions cantonales d'exécution. Ces dispositions devront donc notamment régler les modalités de financement dès la phase d'exploitation en 2023, mais aussi l'utilisation du numéro d'identification DEP, l'utilisation du numéro AVS, l'accès aux registres cantonaux du contrôle des habitants ainsi que l'accès aux registres cantonaux et fédéraux des professionnel-le-s de la santé. Des réflexions sur ces travaux législatifs sont en cours et un projet de loi y relatif sera soumis au Grand Conseil dans le courant de l'année 2019 afin de respecter les délais imposés par la législation fédérale (avril 2020 pour les hôpitaux et avril 2022 pour les établissements médico-sociaux et la maison de naissance).

4. Commentaire du décret

Art. 1

Pas de commentaire.

Art. 2

Pas de commentaire.

Art. 3

Le crédit cadre couvre la part cantonale des frais de l'association intercantonale qui peuvent être répartis en deux catégories, d'une part les coûts liés à l'infrastructure technique de la plateforme cybersanté et à son usage et d'autre part les coûts de fonctionnement de l'association et de la mise à disposition du service cybersanté.

Le crédit cadre couvre également les frais liés à la mise en œuvre du DEP auprès de tous les Fribourgeois; patients et patientes et professionnel-le-s de la santé et leurs institutions en garantissant la cohérence du système et sa concrétisation au niveau cantonal.

Le montant du décret permet un financement graduel suivant un déploiement du DEP progressif dans le canton.

Il est tenu compte ici des aides financières de la Confédération qui visent à soutenir le lancement du DEP.

Art. 4

Pas de commentaire.

Art.5

S'agissant du référendum financier facultatif, le crédit cadre retenu n'atteint pas la limite prévue par l'article 46 de la

Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg, car il n'excède pas le 1/4% du total des dépenses (montant déterminant 9 211 369 fr.). Il ne doit par conséquent pas être soumis au référendum financier.

5. Conclusion

Conscient des contraintes tant financières qu'humaines que représentent la création puis la certification d'une communauté de référence, la mise en application de la LDEP et l'exploitation du DEP à long terme, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une solution de mutualisation des ressources avec d'autres régions doit être trouvée. Dans cette optique, les démarches entreprises en 2016 avec les cantons de Genève, Jura, Valais et Vaud permettent de proposer aujourd'hui une solution commune répondant aux exigences de la LDEP et à une mission de santé publique.

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



Botschaft 2018-DSAS-19

1. Mai 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Dekrets über die Eröffnung eines Rahmenkredits für die Einführung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg nach dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Dekrets über die Eröffnung eines Rahmenkredits für die Errichtung einer Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier.

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einführung	7
2. Projekt	9
3. Kantonale Gesetzliche Grundlagen	11
4. Erläuterung des Dekretsentwurf	11
5. Schluss	12

1. Einführung

Unter eHealth wird der integrierte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Gestaltung, Unterstützung und Vernetzung aller Prozesse und Akteure im Gesundheitswesen verstanden. Dazu gehören zum einen die elektronischen Patientendossiers oder klinischen Informationssysteme, die innerhalb der Institutionen oder von Gesundheitsfachpersonen eingesetzt werden, das so genannte «Primärsystem», und zum anderen das elektronische Patientendossier, auch «Sekundärsystem» genannt, das für die Vernetzung dieser Gesundheitseinrichtungen oder Gesundheitsfachpersonen für den gesicherten Austausch der medizinischen Daten von Patientinnen und Patienten verwendet wird.

Seit mehreren Jahren haben die öffentlichen Freiburger Spitäler grosse Anstrengungen erbracht, ihr klinisches Informationssystem auf EDV umzustellen. Auch die Pflegeheime haben mehrheitlich ihr klinisches Informationssystem computerisiert. Während die Freiburger Apotheken alle auf EDV umgestellt haben, sind die Privatkliniken, die Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause, die ärztlichen Privatpraxen und übrigen Gesundheitsfachpersonen auf dem Weg zur Computerisierung ihres Patientendossiers. Die Computerisierung der klinischen Informationssysteme der Gesundheitsakteure ist eine erste im eHealth-Prozess wesentliche Etappe, sie ermöglicht aber noch nicht die Vernetzung der Informationen zwi-

schen allen Gesundheitsfachleuten, die an der Versorgung einer Patientin oder eines Patienten mitbeteiligt sind.

Verglichen mit anderen Sektoren verzeichnet der Gesundheitsbereich einen gewissen Rückstand beim elektronischen Datenaustausch. Ein Austausch erfolgt im Wesentlichen postalisch, per Fax, mit gesicherter E-Mail oder über die Patientin bzw. den Patienten selber. Zudem bleibt der Informationsaustausch zwischen Akteurinnen und Akteuren begrenzt:

- > inhaltlich: die ausgetauschten Daten sind nicht immer so vollständig wie nötig;
- > in Bezug auf den Empfängerkreis: die Daten werden nicht immer sämtlichen Akteurinnen und Akteuren übermittelt;
- > in formaler Hinsicht: die Daten können bei einem Akteur in elektronischer Form existieren, werden aber auf Papier oder per Fax übermittelt;
- > in Bezug auf den Zeitpunkt: die Daten sind nicht immer genau dann verfügbar, wenn sie benötigt werden.

Im Übrigen ist festzustellen, dass mit der demografischen Alterung und der steigenden Prävalenz von chronischen Erkrankungen und Multimorbidität eine Entwicklung des Gesundheitssystems einhergeht, die sich in einer Zunahme komplexer inter- und mehrdisziplinärer Versorgungen sowie einer Intensivierung der Koordination und Kontinuität der Pflege äussert.

Auf diesem Hintergrund wird ein gesicherter elektronischer Austausch von medizinischen und sozialmedizinischen Daten zwischen Gesundheitsfachpersonen, die an der Versorgung einer Patientin oder eines Patienten mitbeteiligt sind, zu einer wesentlichen Komponente des Gesundheitssystems. Der Kanton hat Schritte unternommen mit dem Ziel, den Datenaustausch zwischen den Gesundheitsakteuren und den gemeinsamen Datenzugriff in gesicherter elektronischer Form zu fördern, um eine konstante Verfügbarkeit der für die Versorgung der Patientin oder des Patienten nötigen Informationen sicherzustellen, vor allem wenn sie oder er innerhalb des Gesundheitssystems transferiert wird.

In dieser Perspektive bieten die Strategie eHealth Schweiz und die Bundesgesetzgebung über das elektronische Patientendossier den strukturellen Rahmen und die gesetzliche Grundlage, die für die Schaffung neuer Instrumente im Dienst der in der medizinischen Versorgung erwünschten Zusammenarbeit und Kontinuität nötig sind, damit den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten entsprochen wird. Der Schritt fügt sich voll und ganz in eine nationale Perspektive ein, hat doch der Bund die Entwicklung von eHealth zu einem der Ziele seines Programms «Gesundheit2020» erklärt. So gedenkt der Bundesrat die Versorgungsqualität durch die Förderung von eHealth zu stärken. Hierfür bildet insbesondere die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) ein Schlüsselement. Dieses Dossier wird die für die Weiterbehandlung der Patientin oder des Patienten nötigen Informationen enthalten, Informationen von Seiten verschiedener, an einer Versorgung beteiligter Gesundheitsfachpersonen (z.B. Spital, Pflegeheim, Spitex, Ärztin/Arzt, Apotheker/in usw.).

«Mit eHealth-Instrumenten können die Versorgungsqualität und die Sicherheit der Patientinnen und Patienten verbessert werden, indem alle Behandelnden jederzeit und überall Zugriff auf relevante Informationen und Unterlagen der Patientinnen und Patienten haben. Damit leistet eHealth einen Beitrag zu mehr Effizienz, weil Doppelspurigkeiten in der Diagnostik vermieden werden. Bei der Umsetzung ist dem Schutz persönlicher Daten grosse Bedeutung beizumessen. Mit eHealth kann die Koordination aller Akteure im Behandlungsprozess gestärkt werden. Dies kommt den Patientinnen und Patienten zugute – insbesondere bei aufwendigen chronischen Erkrankungen. Diese Qualitätsverbesserungen werden mittel- und langfristig auch zu einer Kostenreduktion führen. eHealth ist wichtig, um die gesundheitspolitischen Reformen im Bereich der Qualität und der Kosten voranzubringen.» (BAG, Gesundheit2020: Prioritäten 2017 und Rückblick, Ziel 8, S. 8).

Jede Person, die ein elektronisches Patientendossier eröffnen möchte, muss dazu ihre ausdrückliche Einwilligung geben. Sobald diese Voraussetzung erfüllt ist, hat die Gesundheitsfachperson, die über ein elektronisches Dokument verfügt (zum Beispiel Austrittsbericht eines Spitals oder ärztliche

Verordnung), die Möglichkeit, es im elektronischen Patientendossier weiteren, von der Patientin oder dem Patienten bezeichneten Gesundheitsfachpersonen zur Verfügung zu stellen. Desgleichen werden die Freiburgerinnen und Freiburger über ein gesichertes Internetportal auf ihre Daten zugreifen können. Der Zugriff auf die medizinischen Daten ist ausschliesslich der Patientin bzw. dem Patienten sowie den gewählten Gesundheitsfachpersonen vorbehalten. Weder Versicherungen noch Verwaltungen werden auf den Inhalt des EPD zugreifen können.

Erwartet werden die folgenden allgemeinen Vorteile in Verbindung mit der Einführung des elektronischen Patientendossiers:

- > bessere Koordination der Versorgung mit der Bereitstellung der richtigen Information zum rechten Zeitpunkt für jene Gesundheitsfachpersonen, die an einer medizinischen Versorgung mitbeteiligt sind;
- > bessere Versorgungssicherheit und -qualität mit aktuellen und für die verschiedenen Partnerinnen und Partner verfügbaren Informationen;
- > bessere Effizienz, zum Beispiel mit der Abnahme von mehrfach vorgenommenen Untersuchungen, was sich kostendämmend auswirken wird;
- > bessere Transparenz gegenüber der Patientin oder dem Patienten.

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) trat am 15. April 2017 in Kraft. Es verpflichtet die Spitäler, binnen drei Jahren einer nach Artikel 11 Bst. a EPDG zertifizierten Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft beizutreten (s. am 19. Juni 2015 geänderter Art. 39 Abs. 1 Bst. f KVG und entsprechende Übergangsbestimmung). Geburtshäuser und Pflegeheime haben für den Beitritt eine Frist von fünf Jahren. Für die ambulanten Pflegeleistungserbringer gilt beim jetzigen Stand der Gesetzgebung keine Beitrittspflicht.

Das EPDG und seine Vollzugsverordnungen legen die Rahmenbedingungen für die Verwaltung der im elektronischen Dossier enthaltenen medizinischen Daten fest.

Das EPDG schreibt vor, dass sich die Gesundheitsfachpersonen in «Gemeinschaften» organisieren. Gemäss der Bundesgesetzgebung muss der Austausch zwischen den Gemeinschaften gewährleistet werden, so dass die Gesundheitsfachpersonen verschiedener Gemeinschaften ein und demselben EPD Informationen entnehmen und zuzufügen können (Interoperabilität der Gemeinschaften).

2011 setzte der Staat einen ersten eHealth-Meilenstein mit der Einführung des vernetzten Pharmazeutischen Dossiers (PD). Dieses führt alle Arzneimittel auf, die in den öffentlichen Apotheken des Kantons Patientinnen und Patienten, die der Eröffnung eines PD zugestimmt haben, abgegeben werden.

Ab 2014 prüfte der Kanton auf Anstoss der Direktion für Gesundheit und Soziales und über das Amt für Gesundheit (GesA) die Möglichkeit der Einführung eines Systems des elektronischen Patientendossiers, dies in Zusammenarbeit mit den Hauptakteuren des Gesundheitsbereichs: freiburger spital (HFR), Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), Dalerspital, Clinique générale, Ärztegesellschaft des Kantons Freiburg (SMCF), Freiburger Apothekerverein (SPFR), Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen (VFA) und Spitex Verband Freiburg (SVF). Die Gesundheitsfachpersonen und -einrichtungen erklärten, an einem System für die Erleichterung des Austauschs medizinischer Informationen sehr interessiert zu sein, und drückten ihre Unterstützung des Kantons in seiner Rolle als Initiator und Koordinator aus.

Gesteuert wird das eHealth-Projekt von einem Ausschuss unter dem Vorsitz der Direktorin für Gesundheit und Soziales. Ausser Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Staatsdienste umfasst dieser Steuerungsausschuss die Hauptakteure des Gesundheitsbereichs sowie die Staatskanzlerin, den Staatsschatzverwalter, eine Person für die Vertretung der Patientinnen und Patienten, die Datenschutzbeauftragte und den Direktor des Amtes für Informatik und Telekommunikation.

Die Einführung eines EPD ist mit zahlreichen und grossen Herausforderungen verbunden. Aus Sicht der kantonalen Gesundheitspolitik geht es um eine Verbesserung der Koordination und Qualität der medizinischen Versorgung. Das EPD ist ein Mittel, die Effizienz der Versorgung von Patientinnen und Patienten zu verbessern, vor allem jener mit chronischen Erkrankungen, deren Bedürfnisse in Bezug auf Versorgungskoordination und -kontinuität sehr wichtig sind. Auch stellt das EPD eine echte Möglichkeit für die Patientin oder den Patienten dar, sich eine sie bzw. ihn betreffende medizinische Information zu eigen zu machen und auf diese Weise Akteurin bzw. Akteur der eigenen Gesundheit zu werden.

2. Projekt

Das Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2017–2021 sieht vor, dass der Kanton Freiburg eine aktive Rolle im digitalen Übergang spielt. Die rasche und breite Implementierung des EPD im Kanton wird dazu beitragen, dass der digitale Übergang einen grossen Teil der Bevölkerung betrifft. Ziel ist es auch, eine Verbindung zwischen dem eGovernment-Schalter und der EPD-Plattform zu schaffen. Auf diese Weise werden sich die beiden Projekte gegenseitig stärken.

Das eHealth-Projekt sieht vor, dass sich der Kanton auf organisatorischer und finanzieller Ebene an der Errichtung einer Gemeinschaft beteiligt, welche die Patientinnen und Patienten sowie die Einrichtungen und Fachpersonen des Gesundheitswesens aufnehmen kann. Nach dem Wunsch

des Staatsrats soll dieses Projekt nicht nur die bundesgesetzlich verpflichteten stationären Einrichtungen einbinden, sondern auch die Integration der verschiedenen ambulanten Leistungserbringer erlauben, vor allem jene der Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause, der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte und der Apotheken. Ziel ist es, alle Gesundheitsakteure zu integrieren.

Zahlreiche Kantone haben sich entschieden, eine wichtige Rolle in der Implementierung des EPD zu spielen. Dies gilt für alle Westschweizer Kantone, aber auch für die Kantone Bern, Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau, St. Gallen und Tessin. Andernorts übernimmt der Kanton eher eine variabel ausgestaltete Koordinations- und Informationsrolle.

Rund zehn Gemeinschaften sind derzeit in der Schweiz im Aufbau. Einige basieren auf einer Region, namentlich die Gemeinschaften eHealth Süd-Ost (GL, GR), eHealth Nordwestschweiz (BS, BL, SO), eHealth Ticino (TI), eHealth Aargau (AG), die Gemeinschaft Neuenburg (NE), die Gemeinschaft XAD (BE, ZH, SH) sowie die Gemeinschaft «cara» welche durch den interkantonalen Verein «cara» getragen wird (GE, JU, VS, VD), wohingegen andere durch einen Berufsstand gegründet werden, namentlich die Gemeinschaft Abilis AG für die Apotheker und die Gemeinschaft AD Swiss für die Ärzteschaft.

Der Steuerungsausschuss prüfte mehrere Optionen:

- > Aufbau einer Freiburger Gemeinschaft;
- > Beitritt zur Gemeinschaft Abilis der Berufsgenossenschaft der Schweizer Apothekerinnen und Apotheker (OFAC);
- > Beitritt zur XAD Stammgemeinschaft (BE, ZH, SH);
- > Beitritt zum interkantonalen Verein «cara».

Nach eingehender Analyse der Varianten traf der Steuerungsausschuss den Grundsatzentscheid, dem zweisprachigen interkantonalen Verein «cara» beizutreten. Die vom Staatsrat unterstützte Wahl dieser Lösung wird es dem Kanton Freiburg ermöglichen, von den Erfahrungen anderer Kantone, die auf diesem Gebiet schon weiter vorangekommen sind (insbesondere Genf, Waadt und Wallis), und den mit der Projektgrösse verbundenen Kostenersparnissen zu profitieren.

Aufgrund der Organisation des interkantonalen Vereins «cara» kann gewährleistet werden, dass jeder der Mitgliederkantone über eine Stimme verfügt und die Kosten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung verteilt werden. Unterstrichen sei, dass es sich vor allem um eine gemeinsame Nutzung der technischen Infrastruktur handelt, die eine Autonomie in der Systemführung entsprechend den Besonderheiten, Prioritäten und Mittel jedes Kantons sicherstellen wird.

Für den Kanton Freiburg ist es interessant, sich an einer Gemeinschaft zu beteiligen, die umfassender als eine kantonale Gemeinschaft ist. Nur eine solche Lösung bietet eine

Vergemeinschaftung der Kosten der technischen Infrastruktur und der Organisationskosten, somit bedeutende Einsparungen.

Im Übrigen wird das Engagement des Kantons Freiburg in der interkantonalen Stammgemeinschaft «cara» in keiner Weise den Austausch und die Vernetzung medizinischer Informationen mit anderen Gemeinschaften, namentlich der XAD Gemeinschaft beeinträchtigen, da der bundesgesetzliche Rahmen den Austausch zwischen den Gemeinschaften gewährleistet.

Somit ist vorgesehen, dass sich der Kanton Freiburg am interkantonalen Verein «cara» für den Aufbau einer interkantonalen Stammgemeinschaft mit den Kantonen Genf, Jura, Wallis und Waadt beteiligt, der beizutreten alle Gesundheitsfachpersonen dieser Kantone eingeladen sind und wo jede Freiburgerin und jeder Freiburger zur Eröffnung ihres bzw. seines EPD eingeladen wird.

In dieser Perspektive und um in den Genuss der Finanzhilfen des Bundes nach der Verordnung über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier zu kommen, hat der Staatsrat schon seine Absicht erklärt, diesem Verein beizutreten und sich an seiner Finanzierung im Hinblick auf die Umsetzung der EPD-Plattform zu beteiligen, unter dem Vorbehalt der Annahme des vorliegenden Dekrets.

Als Initiator und Koordinator des Projekts mit den übrigen Westschweizer Kantonen wird der Kanton Freiburg den Anstoss für die Lancierung des EPD im Kanton geben, indem er während der ersten Jahre, von 2018 bis 2022, seinen Anteil an den Kosten der technischen Infrastruktur und den Organisationskosten übernimmt.

Aus operationeller Sicht ist zu sagen, dass das eHealth-Projekt derzeit ein zweiköpfiges Projektteam (1.6 VZÄ) beim Amt für Gesundheit beschäftigt.

Der Patientin oder dem Patienten wird das EPD keine Kosten verursachen. Hingegen werden die Einrichtungen und Fachpersonen des Gesundheitswesens Arbeiten an ihrem eigenen klinischen Informationssystem vornehmen müssen, um sich die in die EPD-Plattform einloggen können. Diese internen Arbeiten für den Anschluss an die EPD-Plattform gehen zu Lasten der Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen.

Gestützt auf die Erfahrungen der Kantone, die schon ein EPD entwickelt haben, und das Angebot eines technischen Zulieferers werden die Kosten für den interkantonalen Verein auf jährlich 6 640 752 Franken veranschlagt. Diese Kosten bilden ein vollständiges Betriebsjahr ab, das heisst, wenn alle Einrichtungen, Pflegeheime und Geburtshäuser aller Kantone an die EPD-Plattform angeschlossen sind und die medizinischen Daten teilen werden und jede Patientin/jeder Patient ihr/sein EPD eröffnen kann. Diese Betriebskosten werden ab 2022 erwartet.

	Interkantonaler Verein	Freiburg	Genf	Jura	Wallis	Waadt
Verteilschlüssel (% Bevölkerung)	100%	15,94%	24,45%	3,67%	16,93%	39,01%
Einwohner (Bevölkerung 2016)	1 982 600	316 000	484 700	72 800	335 700	773 400
Technische Infrastruktur (in Franken)	5 890 752	938 907	1 440 153	216 305	997 440	2 297 946
HR, Zertifizierung, Gebühr zentrale Dienste, Kommunikation, Audit, Sachverständige (in Franken)	750 000	119 540	183 358	27 540	126 992	292 570
Jährliche Gesamtkosten des Vereins	6 640 752	1 058 447	1 623 511	243 845	1 124 433	2 590 516

In Bezugnahme auf das Budget des interkantonalen Vereins können die auf den Kanton Freiburg entfallenden Kosten für die Aufstellung der EPD-Plattform wie folgt zusammengefasst werden:

	Voranschlag	Finanzplan 2019–2021			FP 22–25	Total 2018–2022
	2018	2019	2020	2021	2022	
Gesamtkosten des Kantons für den interkantonalen Verein	135 975	658 554	780 592	1 002 151	1 058 447	3 635 720
Gesamtkosten Tätigkeiten GesA/Leistungen Dritter	315 101	300 556	300 556	300 556	300 556	1 517 324
Bruttogesamtkosten für den Kanton	451 076	959 110	1 081 148	1 302 707	1 359 003	5 153 044
Einnahme von Seiten des Bundes			740 000			-740 000
Nettobetrag zu Lasten des Staates						4 413 044

Die Bruttogesamtkosten der Verwirklichung des Projekts für die Einrichtung der EPD-Plattform auf Kantonsebene werden auf 5 153 044 Franken veranschlagt. Eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 740 000 Franken wird von Seiten des Bundes erwartet. Dank dieser Hilfe belaufen sich die Nettogesamtkosten zu Lasten des Staates, die Gegenstand dieses Dekrets sind, auf 4 413 044 Franken. Mit Ausnahme der Summe von 1 359 003 Franken, die noch in den Finanzplan für das Jahr 2022 eingetragen werden muss, wird der Betrag in den Voranschlag 2018 und den Finanzplan 2019–2021 des Amtes für Gesundheit eingetragen.

Interkantonal gesehen wird der Verein «cara» die technische und operationelle Infrastruktur, die für den Betrieb der EPD-Plattform der interkantonalen Gemeinschaft nötig ist, zur Verfügung stellen. In seiner Eigenschaft als Mitglied wird der Kanton Freiburg das Nutzungsrecht für die Plattform und alle von der interkantonalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Dienste erwerben und sie so allen seinen Gesundheitsfachpersonen und seiner ganzen Bevölkerung anbieten können.

Der Rahmenkredit deckt den Kantonsanteil an den Anfangskosten des interkantonalen Vereins; diese können in zwei Kategorien unterteilt werden:

- > die Kosten in Verbindung mit der technischen Infrastruktur der EPD-Plattform und ihrer Benützung, wie etwa die Informatiklösung und die Nutzungslizenzen, die Arbeiten an der EPD-Plattform für die Schaffung der technischen Schnittstellen mit den Institutionen, technischer Support, Helpdesk und Unterhalt;
- > die Betriebskosten des Vereins und die Kosten der Bereitstellung der eHealth-Dienste, das heisst: Personal des Vereins, das derzeit auf drei VZÄ veranschlagt wird, Zertifizierung der Gemeinschaft und Abonnement für die zentralen Dienste des Bundes.

Der Rahmenkredit deckt auch die Anfangskosten in Verbindung mit der Umsetzung des EPD auf Kantonsebene, konkret:

- > bei den Patientinnen und Patienten, vor allem durch Informations- und Kommunikationskampagnen,
- > bei den Gesundheitsfachpersonen und ihrer jeweiligen Institution, vor allem durch Beratung in der Anpassung der Geschäftsprozesse und eine Unterstützung im Hinblick auf die Schaffung von Instrumenten für die Koordination und Zusammenarbeit in der medizinischen Versorgung,
- > um die Koordination des Projekts sicherzustellen.

Es ist hervorzuheben, dass die Personalkosten (1.6 VZÄ) schon faktisch bestehen, da die beiden Mitglieder des Projektteams schon angestellt sind. Eine Erhöhung des Bestands ist in den nächsten Jahren nicht vorgesehen.

Die Höhe des Dekrets ermöglicht eine stufenweise Finanzierung entsprechend der progressiven Implementierung des EPD im Kanton.

Die Finanzierung der Projektphase (2018–2022) wird durch Beträge sichergestellt, die in die Voranschläge des Amtes für Gesundheit für die betroffenen Jahre eingetragen sind und werden.

Ab 2013, wenn die Umsetzung des Projekts abgeschlossen ist, wird der Staat seine Rolle als Projektinitiator und -koordinator erfüllt haben. Ab diesem Zeitpunkt geht die Finanzierung der Betriebskosten der EPD-Plattform zu Lasten der Pflegeleistungserbringer, in Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gesundheitsfachpersonen auf längere Sicht von der EPD-Plattform als Instrument für Koordination und Zusammenarbeit wirklich profitieren werden. In der Anfangsphase der Erarbeitung und Umsetzung der EPD wird der Staat eine wichtige Rolle spielen und grosse Unterstützung leisten; ab 2023 wird er hingegen vermehrt wiederkehrende Aufwendungen übernehmen. Dieser Aspekt wird künftig im Rahmen des kantonalen Ausführungsgesetzes zum EPDG geregelt (s. unten).

3. Kantonale Gesetzliche Grundlagen

Die Bundesgesetzgebung über das elektronische Patientendossier erfordert noch den Erlass kantonalen Ausführungsbestimmungen. Diese Bestimmungen müssen vor allem die Finanzierungsmodalitäten ab der Betriebsphase im Jahr 2023 regeln, aber auch die Verwendung der EPD-Identifikationsnummer, der AHV-Nummer, den Zugriff auf die kantonalen Register der Einwohnerkontrolle sowie den Zugang zu den kantonalen und eidgenössischen Verzeichnissen der Gesundheitsfachpersonen. Derzeit sind Diskussionen über diese Gesetzgebungsarbeiten in Gang, und in Berücksichtigung der von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Fristen (April 2020 für die Spitäler und April 2022 für die Pflegeheime und Geburtshäuser) wird dem Grossen Rat ein entsprechender Gesetzesentwurf im Lauf des Jahres 2019 unterbreitet.

4. Erläuterung des Dekretsentwurf

Art. 1

Keine Bemerkung.

Art. 2

Keine Bemerkung.

Art. 3

Der Rahmenkredit deckt den Kantonsanteil an den Kosten des interkantonalen Vereins, die in zwei Kategorien unterteilt werden können: zum einen die Kosten in Verbindung mit der technischen Infrastruktur der eHealth-Plattform und ihrer Nutzung, zum anderen die Betriebskosten des Vereins und die Kosten der Bereitstellung des eHealth-Dienstes.

Der Rahmenkredit deckt auch die Kosten in Verbindung mit der Umsetzung des EPD bei allen Freiburgerinnen und Freiburgern, Patientinnen und Patienten und Gesundheitsfachpersonen und ihren Institutionen, um die Kohärenz des Systems und seine Konkretisierung auf Kantonsebene zu gewährleisten.

Die Höhe des Dekrets ermöglicht eine stufenweise Finanzierung entsprechend der progressiven Implementierung des EPD im Kanton.

Berücksichtigt sind hier die finanziellen Hilfen des Bundes, die darauf abzielen, die Lancierung des EPD zu unterstützen.

Art. 4

Keine Bemerkung.

Art. 5

Was das fakultative Finanzreferendum angeht, so bleibt der berücksichtigte Rahmenkredit unter der Grenze nach Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, denn er übersteigt ein Viertel Prozent der Gesamtausgaben nicht (massgebender Betrag 9 211 369 Franken). Demzufolge muss er dem Finanzreferendum nicht unterstellt werden.

5. Schluss

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Errichtung und Zertifizierung einer Stammgemeinschaft, die Anwendung des EPDG und der langfristige Betrieb des EPD mit sowohl finanziellen als auch menschlichen Zwängen verbunden sind. Daher ist er der Auffassung, dass eine Lösung gefunden werden muss, die es erlaubt, die Ressourcen überregional zu bündeln. In diesem Sinne ist es heute dank den im Jahr 2016 mit den Kantonen Genf, Jura, Wallis und Waadt unternommenen Schritten möglich, eine gemeinsame Lösung vorzuschlagen, die den Anforderungen des EPDG und einem Auftrag der öffentlichen Gesundheit entspricht.

Abschliessend ersucht Sie der Staatsrat, diesen Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

**relatif à l'octroi d'un crédit cadre en vue
de la mise en place du dossier électronique du patient
dans le canton de Fribourg au sens de la loi fédérale
sur le dossier électronique du patient**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient;
Vu l'ordonnance fédérale du 22 mars 2017 sur les aides financières pour le dossier électronique du patient;
Vu l'article 39 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie;
Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;
Vu le message 2018-DSAS-19 du Conseil d'Etat du 1^{er} mai 2018;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Le projet de mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg, au travers d'une association intercantonale groupant les cantons de Vaud, Genève, Jura, Valais et Fribourg, est approuvé.

Art. 2

La part de l'Etat de Fribourg aux coûts des travaux de conception et de mise en œuvre du dossier électronique est estimée à 5 153 044 francs.

Dekret

vom

**über die Eröffnung eines Rahmenkredits
für die Einführung des elektronischen Patientendossiers
im Kanton Freiburg nach dem Bundesgesetz
über das elektronische Patientendossier**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier;
gestützt auf die Bundesverordnung vom 22. März 2017 über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier;
gestützt auf Artikel 39 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung;
gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;
nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSAS-19 des Staatsrats vom 1. Mai 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Projekt für die Umsetzung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg durch eine interkantonale Vereinigung, der die Kantone Waadt, Genf, Jura, Wallis und Freiburg angehören, wird genehmigt.

Art. 2

Der Anteil des Kantons Freiburg an den Kosten für Entwicklung und Umsetzung des elektronischen Patientendossiers wird auf 5 153 044 Franken geschätzt.

Art. 3

¹ Un crédit cadre de 4 413 044 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg.

² La part des coûts non couverte par le crédit cadre est assurée par une participation financière de la Confédération, estimée à 740 000 francs.

³ L'Administration des finances est autorisée à faire l'avance de la contribution fédérale, jusqu'à concurrence du montant indiqué à l'alinéa 2.

Art. 4

Les crédits de paiement seront portés aux budgets du Service de la santé publique, sous le centre de charges 3605, pour les années 2019 à 2022, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 5

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Art. 3

¹ Für die Finanzierung der Einführung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg wird bei der Finanzverwaltung ein Rahmenkredit von 4 413 044 Franken eröffnet.

² Der nicht durch den Rahmenkredit gedeckte Betrag wird durch eine finanzielle Beteiligung des Bundes von schätzungsweise 740 000 Franken gewährleistet.

³ Die Finanzverwaltung wird ermächtigt, den Bundesbeitrag bis zum Betrag nach Absatz 2 vorzuschiessen.

Art. 4

Die Zahlungskredite werden für die Jahre 2019–2022 unter der Kostenstelle 3605 in die Voranschläge des Amts für Gesundheit aufgenommen und entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 5

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSAS-19

Projet de décret :
Crédit cadre en vue de la mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-008

Présidence : Anne Meyer Loetscher

Membres : Susanne Aebischer, Olivier Flechtner, Johanna Gapany, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Christa Mutter, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory, Markus Zosso

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 25 juin 2018

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSAS-19

Dekretsentwurf:
Rahmenkredits für die Einführung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg nach dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-008

Präsidium : Anne Meyer Loetscher

Mitglieder : Susanne Aebischer, Olivier Flechtner, Johanna Gapany, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Christa Mutter, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory, Markus Zosso

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 25. Juni 2018

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSAS-19

Projet de décret :

Crédit cadre en vue de la mise en place du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Présidence : Claude Brodard

Membres : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler et Benoît Piller

Entrée en matière

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

Vote final

Par 12 voix sans opposition ni abstention (1 membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 29 août 2018

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSAS-19

Dekretsentwurf:

Rahmenkredits für die Einführung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg nach dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Präsidium : Claude Brodard

Mitglieder : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler und Benoît Piller

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 29. August 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Bonvin-Sansonnens Sylvie / Marmier Bruno

2017-GC-184

Renforcer les mesures contre le harcèlement sexuel

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 décembre 2017, les député-e-s Sylvie Bonvin- Sansonnens et Bruno Marmier relèvent que le harcèlement sexuel sévit partout et que le canton de Fribourg se doit d'agir. Ils demandent au Conseil d'Etat de rapporter sur ce qui a déjà été entrepris dans ce domaine, et de proposer un plan d'action contre le harcèlement sexuel, fondé sur l'éducation. Ils appellent également à la mise en place, au sein de la chaîne judiciaire, d'une formation pour la prise en charge des victimes de violences sexuelles, ainsi qu'à une intervention auprès de la Confédération pour un renforcement de la législation dans ce domaine.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le harcèlement sexuel est un phénomène très répandu, sous des formes et à des degrés de gravité divers. « L'affaire Weinstein », qui a éclaté l'année dernière, lui a donné une publicité mondiale et a suscité une large prise de conscience. Malgré les nombreuses dénonciations qui s'en sont suivies, il paraît certain que d'autres cas, y compris des cas graves, restent inconnus des autorités ou des employeurs.

Le Conseil d'Etat est conscient du rôle de prévention et de répression que les autorités ont à remplir dans ce domaine. Il a également pris ses responsabilités en tant que premier employeur du canton de Fribourg. Le système des personnes de confiance auxquelles les victimes peuvent recourir existe depuis 1998. En 2008, un processus d'information systématique des nouveaux collaborateurs et collaboratrices de l'administration a été instauré afin de fournir des conseils et des adresses en cas de harcèlement sexuel au travail. Le Conseil d'Etat y écrivait déjà explicitement que le harcèlement sexuel n'est pas toléré à l'Etat de Fribourg. En 2009, une campagne d'affiches a touché tous les services de l'Etat. Le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) a par ailleurs assuré la présidence et le secrétariat du Groupe de personnes de confiance jusqu'en 2016.

Un nouveau dispositif a été instauré par l'ordonnance du 14 décembre 2015 relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail (OHarc), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Les collaboratrices et collaborateurs victimes de harcèlement peuvent s'adresser à l'Espace santé-social (ESS) rattaché au Service du personnel et d'organisation (SPO), ou directement au BEF pour obtenir des conseils juridiques ; le harcèlement sexuel au travail est en effet une discrimination au sens de la Loi sur l'égalité (LEg). L'ESS peut notamment proposer une médiation ou les services d'un-e avocat-e-conseil. Une commission de surveillance (Commission OHarc), où sont représentés l'employeur et les employé-e-s, est à la tête du dispositif.

Afin de prévenir le harcèlement et de traiter les cas de manière adéquate, la Commission OHarc a mis sur pied une formation que le Conseil d'Etat a rendue obligatoire pour tous les cadres supérieurs de l'administration. Cette formation est en cours et sera dans un deuxième temps étendue aux cadres intermédiaires.

Le Conseil d'Etat n'a donc pas attendu l'affaire citée ci-dessus pour agir. Il a publiquement affirmé, en 2016, vouloir appliquer une politique de tolérance zéro, comme le demandent les auteur-e-s du postulat.

Le BEF qui propose, sur demande, des présentations de la thématique notamment auprès d'entreprises privées, mais organise aussi des actions de sensibilisation ou des formations, suit sur le fond, en moyenne 5 ou 6 cas individuels relevant de la LEg par année. Il fournit aussi, plus largement, des renseignements et de la documentation tant à des employé-e-s qu'à des employeur-e-s. Depuis « l'affaire Weinstein », en octobre 2017, il a déjà été saisi de 7 cas, 4 d'entre eux relevant du droit public (au sein de l'Etat) et 3 du droit privé.

La prévention des abus sexuels et l'éducation au consentement sont déjà bien présentes durant la scolarité des enfants et adolescents fribourgeois, en particulier par les interventions du Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS). Au sein de la chaîne judiciaire, des professionnel-le-s de la police et de la justice se sont spécialisés et formés pour la prise en charge de victimes de violences à caractère sexuel. Des informations complètes sur le dispositif anti-harcèlement ont été ou sont fournies dans le cadre de la réponse à la question n° 2017-CE-253 Erika Schnyder (19.12.2017) et à la question 2017-CE-300 Giovanna Garghentini Python / Nicole Lehner-Gigon (18 juin 2018).

Un plan d'action tel que préconisé par les postulants paraît ainsi superflu. Quant aux dispositions légales en la matière, le Conseil d'Etat les estime suffisantes. L'important est de rester attentif à leur application : dans le canton de Fribourg, les principaux acteurs concernés et le Gouvernement le sont.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter le postulat.

18 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Bonvin-Sansonnens Sylvie / Marmier Bruno

2017-GC-184

Verstärkung der Massnahmen gegen sexuelle Belästigung

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 4. Dezember 2017 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat heben Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens und Grossrat Bruno Marmier hervor, dass sexuelle Belästigung weit verbreitet ist und der Kanton Freiburg handeln muss. Sie verlangen vom Staatsrat einen Bericht darüber, was in diesem Bereich bereits unternommen wurde, sowie einen Aktionsplan gegen sexuelle Belästigung, welcher auf Erziehung gründet. Sie rufen zudem zur Umsetzung einer spezifischen Ausbildung für die Betreuung der Opfer sexueller Gewalt für die Justizakteurinnen und -akteure auf sowie zu einer Intervention beim Bund zur Verstärkung der Gesetzgebung in diesem Bereich.

II. Antwort des Staatsrats

Sexuelle Belästigung ist ein weit verbreitetes Phänomen mit unterschiedlichen Ausprägungen und Schweregraden. Die «Weinstein-Affäre» im Jahr 2017 hat sexueller Belästigung weltweite Publicity verschafft und das Bewusstsein für dieses Thema gesteigert. Trotz der vielen Anzeigen, die auf den Skandal folgten, bleiben sicherlich zahlreiche – manchmal schwere – Fälle von den Behörden oder Arbeitgebenden unerkannt.

Der Staatsrat ist sich der Rolle der Behörden bei Prävention und Repression in diesem Bereich bewusst. Seine Verantwortung als grösster Arbeitgeber des Kantons Freiburg hat er ebenfalls wahrgenommen. Das System der Vertrauenspersonen, an die sich die Opfer wenden können, besteht seit 1998. 2008 wurde in der Kantonsverwaltung ein Informationsverfahren eingeführt, im Rahmen dessen die neuen Mitarbeitenden systematisch Ratschläge und Adressen zum Thema sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz erhalten. Schon damals wies der Staatsrat darin schriftlich explizit darauf hin, dass sexuelle Belästigung beim Staat Freiburg nicht toleriert wird. 2009 lief in allen Ämtern und Dienststellen des Staats eine Plakatkampagne. Bis 2016 sass das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) der Gruppe der Vertrauenspersonen vor und führte deren Sekretariat.

Mit der Verordnung vom 14. Dezember 2015 über Mobbing, sexuelle Belästigung und zwischenmenschliche Probleme am Arbeitsplatz (MobV), in Kraft getreten am 1. Juli 2016, wurde ein neues Dispositiv geschaffen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Opfer von sexueller Belästigung geworden sind, können sich an den «Espace Gesundheit-Soziales» (EGS) wenden, der dem Amt für Personal und Organisation (POA) angeschlossen ist, oder direkt ans GFB für eine juristische Beratung; sexuelle Belästigung ist nämlich eine Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes (GlG). Der EGS bietet namentlich Mediationen oder Dienste von Vertrauensanwältin-

nen/Vertrauensanwälten an. Eine Aufsichtskommission (MobV-Kommission) mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden steht an der Spitze des Dispositivs.

Für die Prävention von sexueller Belästigung und eine angemessene Fallbetreuung hat die MobV-Kommission eine Ausbildung ins Leben gerufen, welche der Staatsrat für alle höheren Kader der Verwaltung als obligatorisch erklärt hat. Diese Ausbildung befindet sich derzeit in der Entwicklung und wird in einer zweiten Phase auf das mittlere Kader ausgeweitet.

Der Staatsrat hat also nicht erst den genannten Skandal abgewartet, um aktiv zu werden. Im Jahr 2016 erklärte er öffentlich, eine Nulltoleranzpolitik anwenden zu wollen, wie die Postulantin und der Postulant es verlangen.

Das GFB führt auf Anfrage Präsentationen in Privatunternehmen durch und organisiert Sensibilisierungsaktionen oder Weiterbildungen. Auf juristischer Ebene betreut es durchschnittlich fünf oder sechs individuelle GIG-Fälle pro Jahr. Ausserdem erteilt es Auskünfte oder gibt Unterlagen ab, die sich sowohl an Arbeitnehmende als auch an Arbeitgebende richten. Seit der «Weinstein-Affäre» im Oktober 2017 wurde es schon in sieben Fällen eingeschaltet, darunter vier öffentlich-rechtliche (innerhalb des Staates) und drei privatrechtliche Fälle.

Prävention von sexueller Belästigung und Erziehung in Sachen sexueller Selbstbestimmung sind in der Schulzeit der Freiburger Kinder und Jugendlichen bereits stark präsent, insbesondere dank der Interventionen der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG). Unter den Justizakteurinnen und -akteuren haben sich die Fachpersonen der Polizei und des Gerichts für die Betreuung von Opfern sexuell geprägter Gewalttaten spezialisiert und weitergebildet. Ergänzende Informationen zum Dispositiv zur Bekämpfung sexueller Belästigung finden sich in den Antworten auf Anfrage 2017-CE-253 Erika Schnyder (19. Dezember 2017) sowie Anfrage 2017-CE-300 Giovanna Garghentini Python / Nicole Lehner-Gigon (18. Juni 2018).

Ein Aktionsplan, wie im Postulat vorgeschlagen, scheint demnach überflüssig. Die Gesetzesbestimmungen in besagtem Bereich schätzt der Staatsrat als ausreichend ein. Wichtig ist es, ihre Anwendung sorgfältig zu beobachten – und genau dies tun die betroffenen Hauptakteure und die Regierung des Kantons Freiburg.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

18. Juni 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Morel Bertrand / Ducotterd Christian
**Modification de la loi sur le personnel de l'Etat
(art 128a LPers- Contribution FEDE)**

2017-GC-189

I. Résumé de la motion

L'article 128a al. 1 LPers dispose que le collaborateur ou la collaboratrice engagé-e pour une période indéterminée est appelé-e à verser **facultativement** une contribution annuelle de soutien en faveur de la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (FEDE). Cette contribution sert à financer une partie des frais administratifs de la FEDE.

L'article 128a al. 3 LPers prévoit, quant à lui, que la contribution est prélevée automatiquement sur le traitement et qu'elle est présumée acceptée, à moins que le collaborateur ou la collaboratrice n'exprime expressément son refus.

Selon l'ordonnance du 12 décembre 2006 relative à la contribution de soutien en faveur des associations de personnel, la contribution s'élève à 2 francs par mois, soit 24 francs par année. Le collaborateur ou la collaboratrice qui ne désire pas que la contribution soit prélevée doit le communiquer au centre de paie dont il ou elle dépend. Le caractère facultatif de la contribution prévu à l'article 128a al. 1 LPers est biaisé par la présomption de consentement des collaborateurs et collaboratrices qui doivent, s'ils ne veulent pas automatiquement passer à la caisse, réagir et manifester leur refus.

Or, pour que le sens premier du terme « facultativement » prévu à l'article 128a al. 1 LPers soit respecté, il est impératif que le collaborateur ou la collaboratrice doive, non pas réagir pour ne pas payer, mais agir pour payer, en exprimant de manière expresse sa volonté d'apporter un soutien aux frais administratifs de la Fédération.

Cela se justifie d'autant plus que, s'il est certes heureux que le paiement de la contribution n'emporte pas d'office adhésion à la FEDE ou à une quelconque association, il est toutefois malheureux qu'un collaborateur ou une collaboratrice se doive de réagir pour éviter le paiement d'une contribution aux frais administratifs d'une Fédération dont il ne fait pas partie et au processus décisionnel de laquelle il ou elle ne participe donc pas.

Les députés Bertrand Morel et Christian Ducotterd demandent la modification de l'article 128a LPers, dans le sens où le collaborateur ou la collaboratrice qui souhaite apporter son soutien à la FEDE doive le manifester de manière expresse et que sa volonté en ce sens ne soit pas simplement présumée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans son message du 27 juin 2006 au Grand Conseil expliquant l'origine de la contribution de soutien, le Conseil d'Etat explique avoir été saisi d'une demande de la FEDE d'introduire un système permanent de financement en sa faveur. Cette demande était motivée, « *d'une part, par les difficultés de pouvoir assurer une défense professionnelle des intérêts du personnel de l'Etat et, d'autre part, par le constat que le personnel ne faisant pas partie des associations du personnel bénéficiait également des résultats des négociations menées par la FEDE avec l'Etat-employeur, sans toutefois avoir contribué au fonctionnement de la FEDE, comme le personnel membre des associations du personnel faisant partie de la FEDE* ». Le Conseil d'Etat est entré en matière sur cette demande et a mandaté le Service du personnel et d'organisation (SPO) pour faire une analyse juridique. Le SPO est arrivé à la conclusion que l'introduction d'une contribution de solidarité, prélevée automatiquement sur le traitement du personnel, exigeait une base légale au sens formel et donc une modification de la LPers.

L'avant-projet mis en consultation auprès des Directions et du personnel de l'Etat a concrétisé le principe de l'acceptation présumée de la contribution de soutien. Bien que ce principe ait été discuté lors de la consultation, une tendance majoritairement favorable s'est dégagée en faveur de l'acceptation présumée.

Toujours selon le Conseil d'Etat, « *cette contribution de soutien offre les avantages suivants* » :

- 1) *Elle permet à la FEDE de disposer d'une structure indépendante et d'assurer ainsi sa pérennité.*
- 2) *De ce fait, l'ensemble du personnel de l'Etat bénéficie directement et régulièrement des résultats des négociations de la FEDE avec le Conseil d'Etat (par exemple compensation du renchérissement).*
- 3) *L'ensemble du personnel de l'Etat participe au financement de la FEDE. Alors que sans l'adoption de l'art. 128a LPers, seules les personnes membres d'une association affiliée à la FEDE y contribuent. Il faut reconnaître à ce sujet que la situation actuelle a un aspect contradictoire, dans le sens qu'une majorité du personnel de l'Etat bénéficie, sans aucun soutien et effort, des résultats obtenus par une minorité. La contribution de soutien permet de mettre fin à cette situation.*
- 4) *Les cotisations annuelles versées par les membres aux associations devraient pouvoir être réduites* ».

En outre, le Conseil d'Etat a confirmé que le prélèvement de la contribution de soutien est conforme aux dispositions en matière de protection des données. Les données personnelles indispensables à la perception de la contribution sont traitées de manière confidentielle. Seul le SPO – responsable de la perception – et les entités de gestion ont accès à ces données. Aucun fichier contenant le nom des collaborateurs et collaboratrices acceptant ou non de payer n'est constitué. La FEDE n'a pas connaissance de l'identité des contributeurs et contributrices. Elle ne perçoit qu'un montant global.

Il ressort des débats du Grand Conseil que le législateur de l'époque avait l'intention, en introduisant la contribution de soutien prélevée automatiquement sur les salaires, de renforcer le rôle de la FEDE en tant qu'interlocuteur privilégié et fiable du gouvernement. Précisons, dans ce contexte, que la FEDE est une association faîtière regroupant les associations de personnel actives auprès du

personnel de l'Etat de Fribourg. Selon ses statuts, elle est appelée à négocier avec l'Etat sur toutes les questions touchant les intérêts généraux du personnel de l'Etat. La FEDE assume le rôle de porte-parole de ses membres dans les négociations sur le personnel. Il est vrai que la concentration des négociations du Conseil d'Etat avec une seule faîtière, plutôt qu'avec une multitude d'interlocuteurs, permet d'accélérer le processus décisionnel avec, à la clef, un gain de temps et des économies pour l'Etat.

La solution proposée par la motion, soit de passer d'un consentement présumé à un consentement exprimé, comporte le risque que le but initial du Grand Conseil qui visait à encourager la FEDE à persévérer dans un dialogue constructif avec l'Etat-employeur, soit anéanti.

a) Mode de perception

S'il est exact que le prélèvement de la contribution se fait sur la base d'un accord présumé, chaque collaborateur et collaboratrice peut **en tout temps** déclarer son refus du prélèvement. Au moment de son engagement, le collaborateur ou la collaboratrice reçoit, en annexe à son contrat de travail, une information détaillée sur la contribution de soutien. La personne qui ne souhaite pas payer la contribution remplira le formulaire à sa disposition sur le site internet du SPO. Dans le délai prévu pour la signature et le renvoi de son contrat de travail, le collaborateur ou la collaboratrice peut envoyer ce formulaire au centre de paie dont il ou elle dépend, à l'adresse indiquée sur la documentation. Passé ce délai, à défaut de réception du formulaire de refus, le prélèvement de la contribution est effectué avec effet à la date de l'engagement.

Si la personne ne réagit pas au moment de son engagement, elle garde la possibilité de déclarer son refus à n'importe quel moment au cours des rapports de service, au moyen du formulaire en ligne précité. Dans ce cas, la cessation du prélèvement de la contribution prend effet le mois suivant la déclaration de refus (cf. art. 4 ordonnance du 12 décembre 2006 relative à la contribution de soutien).

Force est de constater que les collaborateurs et collaboratrices disposent de toute l'information nécessaire pour prendre leur décision en connaissance de cause et, pour ceux et celles qui ne désirent pas y contribuer, la formulation de leur refus est très simple. De plus, la confidentialité de leur démarche est assurée.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime que le **consentement présumé garantit la liberté de choix** de chaque collaborateur et collaboratrice d'adhérer ou non à ce système.

b) Conclusion

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande de rejeter la motion et de maintenir le système actuel.

18 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Morel Bertrand / Ducotterd Christian

2017-GC-189

Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 128a StPG - FEDE-Beitrag)

I. Zusammenfassung der Motion

Nach Artikel 128a Abs. 1 StPG entrichten die mit unbefristetem Vertrag angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen **freiwilligen** jährlichen Unterstützungsbeitrag zugunsten der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE). Mit diesem Beitrag wird ein Teil der Verwaltungskosten finanziert.

Nach Artikel 128a Abs. 3 StPG wird der Beitrag automatisch vom Gehalt abgezogen, und das Einverständnis der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters wird vorausgesetzt, sofern diese oder dieser die Beitragszahlung nicht ausdrücklich ablehnt.

Gemäss Verordnung vom 12. Dezember 2006 über den Unterstützungsbeitrag an die Personalverbände beträgt der Unterstützungsbeitrag zwei Franken pro Monat, das heisst 24 Franken pro Jahr. Wer mit dem Abzug des Unterstützungsbeitrags nicht einverstanden ist, teilt dies der zuständigen Lohnberechnungsstelle schriftlich mit. Die Freiwilligkeit des Unterstützungsbeitrags nach Artikel 128a Abs. 1 StPG wird durch die vermutete Einwilligung der Mitarbeitenden verzerrt, die reagieren und ihre Ablehnung bekunden müssen, wenn sie nicht automatisch zur Kasse gebeten werden wollen.

Um der eigentlichen Bedeutung des Begriffs «freiwillig» nach Artikel 128a Abs. 1 StPG gerecht zu werden, müsste unbedingt vorgesehen werden, dass die Mitarbeitenden nicht tätig zu werden brauchen, um nicht zu zahlen, sondern reagieren müssen, um zu zahlen, und damit ausdrücklich ihren Willen bekunden, einen Beitrag an die Verwaltungskosten der FEDE zu leisten.

Es ist zwar gut, dass mit der Zahlung des Unterstützungsbeitrags kein automatischer Beitritt zur FEDE oder irgendeinem anderen Verband verbunden ist, nicht gut ist aber, dass die Mitarbeitenden reagieren müssen, um der Zahlung eines Beitrags an die Verwaltungskosten eines Verbands zu entgehen, dem sie nicht angehören und an dessen Entscheidungsprozessen sie damit nicht beteiligt sind.

Die Grossräte Bertrand Morel und Christian Ducotterd verlangen die Änderung von Artikel 128a StPG in dem Sinne, dass die Mitarbeitenden, die die FEDE unterstützen wollen, ihren Willen ausdrücklich bekunden müssen und dieser nicht einfach vorausgesetzt werden kann.

II. Antwort des Staatsrats

In seiner Botschaft vom 27. Juni 2006 an den Grossen Rat, in der auf den Ursprung des Unterstützungsbeitrags eingegangen wird, erklärt der Staatsrat, er sei von der FEDE um die Einführung eines ständigen Finanzierungssystems zu ihren Gunsten ersucht worden. Die FEDE begründete ihren

Antrag damit, dass gegenwärtig kaum eine professionelle Interessenvertretung gewährleistet werden kann. Sie machte auch geltend, dass die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der FEDE und dem Arbeitgeber Staat auch denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugutekommen, die im Gegensatz zu den Mitgliedern der in der FEDE zusammengeschlossenen Personalverbände nicht zum Funktionieren der FEDE beigetragen haben. Der Staatsrat trat auf diesen Vorschlag ein und beauftragte das Amt für Personal und Organisation (POA) mit einer rechtlichen Prüfung. Das POA kam zum Schluss, dass die Einführung eines automatisch vom Gehalt des Personals abgezogenen Solidaritätsbeitrags eine Rechtsgrundlage im formellen Sinne erfordere, also eine Änderung des StPG.

Der bei den Direktionen und beim Staatspersonal in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf stützte sich auf das grundsätzlich vorausgesetzte Einverständnis mit dem Unterstützungsbeitrag. Obschon dieser Grundsatz in der Vernehmlassung zu Diskussionen führte, liess sich eine mehrheitliche Tendenz zugunsten des vorausgesetzten Einverständnisses erkennen.

Gemäss Staatsrat hat dieser Unterstützungsbeitrag folgende Vorteile:

- 1) *Die FEDE erhält eine unabhängige Struktur und kann so ihren Fortbestand sichern.*
- 2) *Dadurch profitiert das gesamte Staatspersonal direkt und regelmässig von den Ergebnissen der Verhandlungen zwischen der FEDE und dem Staatsrat (z.B. Teuerungsausgleich).*
- 3) *Das gesamte Staatspersonal beteiligt sich an der Finanzierung der FEDE, während heute nur die Mitglieder eines der FEDE angeschlossenen Verbände dazu beitragen. Zugegebenermassen ist die jetzige Situation insofern stossend, als eine Mehrheit des Staatspersonals ohne jegliche Unterstützung und Anstrengung von dem profitiert, was eine Minderheit erreicht hat. Der Unterstützungsbeitrag wird dem ein Ende setzen.*
- 4) *Die Jahresbeiträge der Verbandsmitglieder sollten gesenkt werden können ».*

Der Staatsrat bestätigte zudem, der Unterstützungsbeitrag sei datenschutzkonform. Alle für den Bezug des Beitrags erforderlichen Personendaten würden vertraulich behandelt. Nur das POA – für den Bezug zuständig – und die Personalfachstellen hätten Zugang zu diesen Daten. Es würden keine Dateien mit den Namen von Mitarbeitenden angelegt, die mit der Zahlung einverstanden sind oder nicht. Die FEDE habe keine Kenntnis der Identität der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, sondern erhalte nur einen Gesamtbetrag.

Aus den Beratungen im Grossen Rat geht hervor, dass der damalige Gesetzgeber mit der Einführung des automatisch vom Gehalt abgezogenen Unterstützungsbeitrags die Rolle der FEDE als privilegierter und zuverlässiger Gesprächspartner der Regierung stärken wollte. In diesem Zusammenhang möchten wir klarstellen, dass die FEDE eine Dachorganisation ist, in der die beim Staatspersonal Freiburg aktiven Personalverbände zusammengeschlossen sind. Gemäss ihrer Statuten verhandelt sie mit dem Staat über alle Fragen im allgemeinen Interesse des Staatspersonals. Die FEDE übernimmt die Rolle einer Wortführerin für ihre Mitglieder bei den Verhandlungen in Personalfragen. Fakt ist, dass sich mit der Konzentration der Verhandlungen des Staatsrats mit nur einer Dachorganisation statt mit einer Vielzahl von Verhandlungspartnern der Entscheidungsprozess beschleunigen lässt und der Staat so Zeit und Geld spart.

Bei der mit der Motion vorgeschlagenen Lösung, das heisst dem Wechsel von einem vorausgesetzten Einverständnis zu einem ausdrücklichen Einverständnis, besteht die Gefahr, dass das

ursprüngliche Ziel des Grossen Rates verfehlt würde, nämlich die FEDE dabei zu unterstützen, in einem konstruktiven Dialog mit dem Arbeitgeber Staat zu bleiben.

a) Zahlungsart

Der Beitrag wird zwar anhand eines vorausgesetzten Einverständnisses erhoben, jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter kann jedoch **jederzeit** die Zahlung verweigern. Bei der Anstellung erhalten die Mitarbeitenden als Beilage zu ihrem Arbeitsvertrag jeweils eine detaillierte Information über den Unterstützungsbeitrag. Wer den Beitrag nicht zahlen will, kann das entsprechende Formular auf der Website des POA herunterladen und innerhalb der für die Unterzeichnung und Rücksendung des Arbeitsvertrags vorgesehenen Frist ausgefüllt an die Lohnberechnungsstelle an die auf den Unterlagen angegebene Adresse senden. Ist nach Ablauf dieser Frist keine Ablehnungserklärung eingegangen, so wird der Unterstützungsbeitrag mit Wirkung ab dem Anstellungsdatum erhoben.

Auch wer zum Zeitpunkt der Anstellung keine Ablehnungserklärung abgegeben hat, kann diese zu jedem beliebigen Zeitpunkt während des Dienstverhältnisses mit dem Online-Formular nachreichen. In diesem Fall wird die Beitragserhebung im auf die Ablehnungserklärung folgenden Monat eingestellt (s. Art. 4 der Verordnung vom 12. Dezember 2006 über den Unterstützungsbeitrag).

Fakt ist, dass die Mitarbeitenden über alle Informationen verfügen, die sie für eine fundierte Entscheidung benötigen, und dass für diejenigen, die keinen Beitrag leisten wollen, die Ablehnung sehr einfach ist. Ausserdem ist dabei die Vertraulichkeit gewährleistet.

Nach Ansicht des Staatsrats **garantiert das vorausgesetzte Einverständnis die Wahlfreiheit** der Mitarbeitenden, sich für oder gegen die Beitragszahlung zu entscheiden.

b) Fazit

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen und am bisherigen System festzuhalten.

18. Juni 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Marmier Bruno / Dietrich Laurent

2017-GC-186

Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (art. 8 et 9 – exonération des communes)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 décembre 2017, les députés Marmier et Dietrich demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG ; RSF 635.1.1). Ils proposent d'introduire, à l'article 9 al. 1 LDMG, une nouvelle lettre a^{bis} prévoyant l'exonération des droits de mutation pour « les transferts immobiliers aux communes, aux associations de communes et aux agglomérations, dans la mesure où les immeubles sont affectés à l'exécution des tâches qui leur sont dévolues par la loi ». Ils suggèrent en outre, à l'article 8 let. b LDMG, d'exempter des droits de mutation, au même titre que la Confédération et les établissements fédéraux et cantonaux, les « établissements communaux », si les lois spéciales le prévoient.

Les motionnaires font valoir que, selon la législation en vigueur, lorsque les communes font l'acquisition d'un immeuble, par exemple d'un bâtiment administratif, elles sont astreintes au paiement des droits de mutation. Ils estiment que rien ne justifie une telle imposition dès lors que le bien est affecté aux tâches communales dévolues par la loi.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Présentation du système légal actuel

Les droits de mutation sont prélevés par l'Etat sur les transferts immobiliers à titre onéreux ayant pour objet des immeubles situés dans le canton. Ils sont calculés au taux de 1.5 % sur la base du prix d'achat (valeur vénale) de l'immeuble. Les communes peuvent décider le prélèvement de centimes additionnels aux droits de mutation relatifs aux immeubles situés sur leur territoire. Le taux communal ne peut excéder 100 % de l'impôt cantonal. Ces droits et centimes additionnels (3 % au total et au maximum) sont dus par l'acquéreur.

La LDMG prévoit plusieurs exceptions au principe de l'imposition. Pour les collectivités publiques et autres personnes morales de droit public, les cas d'exemption et d'exonération sont réglés aux articles 8 et 9 al. 1 let. a LDMG de la manière suivante :

Art. 8 VI. Exemptions

Sont exemptés des droits :

- a) l'Etat de Fribourg ;
- b) la Confédération ainsi que les établissements fédéraux et cantonaux, si les lois spéciales le prévoient.

Art. 9 VII. Exonérations

1. Transferts immobiliers

¹*Sont exonérés des droits de mutation :*

- a) les transferts immobiliers à des établissements ou corporations de droit public cantonal, ou à des groupements de telles corporations, dans la mesure où les immeubles sont affectés à un but d'éducation, d'instruction ou de santé publiques ou d'aide et de prévoyance sociale ;*

Les exemptions (art. 8 LDMG) sont subordonnées, sauf à l'égard de l'Etat de Fribourg, à des conditions particulières (« si les lois spéciales le prévoient »). Pour la Confédération, comme pour ses établissements, une disposition majeure figure à l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), qui institue une exemption générale de tout impôt cantonal ou communal (y compris des droits de mutation), sauf pour les « *immeubles qui ne sont pas directement affectés à des fins publiques* ». La Confédération et ses établissements demeurent ainsi redevables des droits de mutation en cas d'acquisition, par exemple, d'un immeuble de rendement. Pour ce qui est des établissements cantonaux, aucune loi spéciale ne prévoit pour l'heure d'exemption, de sorte qu'une absence de prélèvement n'est possible que si l'acquisition coïncide avec un cas d'exonération.

L'exonération (art. 9 al. 1 let. a LDMG) vise les « établissements ou corporations de droit public cantonal », c'est-à-dire les personnes morales dont le fondement juridique réside dans des actes de droit public cantonal. Rentrent en particulier dans le champ d'application de cette norme d'exonération non seulement les établissements cantonaux, mais aussi les communes, agglomérations et établissements communaux (cf. loi du 25 septembre 1980 sur les communes [LICO ; RSF 140.1] et loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations [LAgg ; RSF 140.2]). Il en va de même pour les associations de communes, qui sont des groupements de corporations de droit public cantonal. Pour ces personnes morales de droit public, l'exonération est soumise à la condition que l'immeuble soit affecté à l'un des buts exhaustivement énumérés par la disposition (éducation, instruction et santé publiques ou aide et prévoyance sociales). Cette restriction de l'exonération à certains domaines de l'intérêt public a été adoptée avant tout pour des raisons pratiques, comme l'a relevé le rapporteur de l'époque : « *La commission (...) est partie de l'idée qu'il ne fallait justement pas s'arrêter à une notion aussi large que celle d'utilité publique sinon on arrive à de gros problèmes au niveau de l'application. Il faut se dire aussi que lorsqu'on prend un but trop large, on va retrouver des immeubles qui seront à moitié utilisés avec un caractère privé, un autre avec un caractère public, tandis que si on ciblait exactement les parties ou les secteurs de l'intérêt public, on arriverait à une application beaucoup plus judicieuse* » (BGC 1996, p. 422).

2. Appréciation du système légal et des modifications proposées

a) Les communes

A l'égard des communes, la limitation de l'exonération aux seules réalisations liées à l'éducation et l'instruction publiques, à la santé publique et à l'aide et la prévoyance sociales (par ex. une école, un EMS, une structure d'accueil extrafamiliale, etc.), même si les domaines privilégiés recouvrent déjà une grande partie des activités communales, paraît difficilement compréhensible. On peine en effet à voir, avec les motionnaires, pour quelle raison un bâtiment destiné à l'administration communale ne mériterait pas d'être favorisé au même titre qu'une réalisation liée à l'instruction publique, à la santé publique ou à l'aide sociale. Il en va de même pour une réalisation communale

ou intercommunale liée par exemple à la culture (par ex. une salle de spectacle). Les raisons pratiques avancées par le rapporteur de l'époque ne sont guère convaincantes. Que l'immeuble soit affecté pour partie à des fins publiques et pour partie à des fins privées importe peu. Pour ce genre de cas, en effet, la législation prévoit précisément (par les termes « *dans la mesure où* ») une exonération partielle (BGC 1996 p. 23 ; P. CRAUSAZ, *La nouvelle LDMG in RFJ 1996 p. 81 ss*, p. 88 note 19). Et, la mise en œuvre de cette exonération partielle ne pose pas de difficultés particulières. On peut citer l'exemple de l'acquisition d'une parcelle destinée à la construction d'un bâtiment abritant les bureaux de l'administration communale (360 m²) et deux appartements loués à des tiers (au total 240 m²) pour le prix de 150'000 francs. Une telle acquisition donnerait lieu à imposition sur la part d'immeuble non affectée à des fins publiques (40 %), soit sur le montant 60'000 francs (40 % x 150'000 francs), et serait exonérée pour le reste.

Dès lors, il n'y a aucune raison objective de maintenir le système actuel, ce d'autant que, en comparaison intercantonale, sur les 15 cantons qui possèdent un impôt cantonal comparable, le canton de Fribourg est le plus restrictif en la matière. Dans sept cantons, les communes sont purement et simplement exemptées pour toute acquisition immobilière sans égard à l'affectation de l'immeuble (VD, BE, LU, SO, BS, BL et TG) et dans les sept autres cantons, les communes sont exonérées dans la mesure où (sous diverses formulations) l'immeuble est directement affecté à des fins publiques (NE, GE, VS, JU, NW, OW et AI). Aucun canton ne va en revanche jusqu'à un fractionnement de l'intérêt public.

Si le Conseil d'Etat est favorable, sans aller jusqu'à une exemption totale, à assouplir les conditions d'exonération en faveur des communes, il ne peut se rallier à la solution proposée par les motionnaires, visant à exonérer l'acquisition d'immeubles destinés à servir à l'exécution d'une tâche imposée par la loi. Le fait qu'il doit s'agir d'une tâche légalement obligatoire n'est pas suffisamment pertinent pour ce genre de prélèvement, une tâche publique pouvant être le fait d'un libre choix de la collectivité publique (art. 5 al. 1 LCo ; par ex. une salle de spectacle). Une telle solution pourrait même, de manière contre-productive, emporter l'imposition d'une acquisition actuellement exonérée, l'affectation aux domaines privilégiés ne découlant pas forcément d'une obligation légale.

Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à la solution communément admise (Confédération et autres cantons) et d'exonérer les acquisitions immobilières dans la mesure où les immeubles sont directement affectés à des fins publiques. Les immeubles de placement ou de rendement (par ex. les logements locatifs, y compris les logements adaptés pour personnes âgées), de même que les immeubles « sans affectation » (seule une affectation « immédiate » et effective pouvant justifier une exonération), resteraient soumis à imposition. L'exonération doit profiter à la fois aux communes et aux associations de communes et agglomérations. Dissocier ces entités n'aurait guère de sens, la réalisation de projets d'envergure n'étant souvent possible que si les communes se mettent ensemble.

L'élargissement des conditions d'exonération n'aura qu'un impact relativement modeste sur les finances de l'Etat. En prenant en considération les dix dernières années (2008 à 2017), les droits de mutation cumulés payés par les communes s'élèvent, au total, à 2'434'525 francs, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 243'452 francs. En faisant abstraction des deux années extraordinaires (2012 et 2016) qui totalisent ensemble plus de la moitié des recettes fiscales sur dix ans (1'281'525 francs), la moyenne annuelle chute même à 144'125 francs. Et, il s'agit là d'un plafond théorique. Doivent encore être décomptées les recettes fiscales afférentes aux acquisitions

immobilières qui resteront imposables. L'on peut donc partir de l'idée que le manque à gagner réel sera largement inférieur aux moyennes annuelles précitées.

b) Les établissements communaux

Les motionnaires proposent d'exempter des droits de mutation les établissements communaux, au même titre que les établissements cantonaux, si les lois spéciales le prévoient (art. 8 let. b LDMG). Au-delà du fait que cette disposition est restée lettre morte à l'égard des établissements cantonaux, il sied de constater que la modification proposée est un non-sens. Aucune « loi spéciale » (cantonale) ne peut en effet prévoir l'exonération d'un établissement communal créé par une commune. Et, il ne saurait évidemment être question d'étendre la notion de « lois spéciales » aux règlements communaux. Il y a dès lors lieu de s'en tenir aux conditions d'exonération actuelles (art. 9 al. 1 let. a LDMG), qui valent aussi bien pour les établissements cantonaux que pour les établissements communaux.

3. Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la motion dans la version remaniée par ses soins.

18 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Marmier Bruno / Dietrich Laurent

2017-GC-186

Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (Art. 8 und 9 - Steuerbefreiung der Gemeinden)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 13. Dezember 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Marmier und Dietrich vom Staatsrat eine Änderung des Gesetzes vom 1. Mai über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG; SGF 635.1.1). Sie wollen einen neuen Buchstaben a^{bis} in Artikel 9 Abs. 1 HGStG einfügen, wonach Grundstücksübertragungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Agglomerationen von den Handänderungssteuern befreit sein sollen, sofern diese Grundstücke zur Erfüllung der ihnen vom Gesetz übertragenen Aufgaben bestimmt sind. Sie schlagen ausserdem vor, in Artikel 8 Bst. b HGStG wie die Eidgenossenschaft und die eidgenössischen und kantonalen Anstalten auch die kommunalen Anstalten von der subjektiven Steuerpflicht zu befreien, sofern dies in den Spezialgesetzen vorgesehen ist.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass nach geltender Gesetzgebung Gemeinden, die eine Liegenschaft erwerben, beispielsweise ein Verwaltungsgebäude, dafür Handänderungssteuern zahlen müssen, und ihrer Ansicht nach eine solche Besteuerung nicht gerechtfertigt ist, wenn das Objekt für die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Gemeinde bestimmt ist.

II. Antwort des Staatsrats

1. Heutiges System

Der Staat erhebt Handänderungssteuern auf den entgeltlichen Grundstücksübertragungen, die Grundstücke im Kanton betreffen. Sie werden zum Satz von 1,5 % auf der Grundlage des Kaufpreises (Verkehrswert) des Grundstücks erhoben. Die Gemeinden können für die auf ihrem Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke eine Zusatzabgabe auf den Handänderungssteuern erheben. Die Gemeinde-Zusatzabgabe darf 100 % der kantonalen Steuer nicht übersteigen. Diese Steuern und Zusatzabgaben werden vom Erwerber geschuldet.

Nach dem HGStG gibt es einige Ausnahmen vom Grundsatz der Besteuerung. Für die Gemeinwesen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die Fälle von Befreiung von der subjektiven und der objektiven Steuerpflicht in den Artikeln 8 und 9 Abs. 1 Bst. a HGStG wie folgt geregelt:

Art. 8 VI. Befreiung von der subjektiven Steuerpflicht

Nicht steuerpflichtig sind:

- a) *der Staat Freiburg;*
- b) *die Eidgenossenschaft sowie die eidgenössischen und kantonalen Anstalten, sofern dies in den Spezialgesetzen vorgesehen ist.*

Art. 9 VII. Befreiung von der objektiven Steuerpflicht

1. Grundstücksübertragungen

¹Von den Handänderungssteuern befreit sind:

- a) *Grundstücksübertragungen an kantonale Anstalten oder kantonale Körperschaften des öffentlichen Rechts oder an Vereinigungen solcher Körperschaften, sofern diese Grundstücke für Zwecke des Erziehungs-, des Gesundheits- oder des Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesens bestimmt sind.*

Für die Befreiung von der subjektiven Steuerpflicht (Art. 8 HGStG) gelten ausser für den Staat Freiburg besondere Voraussetzungen («sofern dies in den Spezialgesetzen vorgesehen ist»). Für den Bund wie auch für seine Anstalten gilt eine übergeordnete Bestimmung nach Artikel 62d des eidgenössischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) mit einer Befreiung von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden (einschliesslich Handänderungssteuer), mit Ausnahme von «*Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen*». Der Bund und seine Anstalten bleiben bei Erwerb beispielsweise einer Renditeliegenschaft handänderungssteuerpflichtig. Im Fall der kantonalen Anstalten ist zurzeit in keinem Spezialgesetz eine Steuerbefreiung vorgesehen, so dass die Steuer nur dann entfällt, wenn der Erwerb mit einem Steuerbefreiungsfall zusammenfällt.

Die objektive Steuerbefreiung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a HGStG) gilt für «kantonale Anstalten oder kantonale Körperschaften des öffentlichen Rechts», das heisst für juristische Personen, deren Rechtsgrundlage im kantonalen öffentlichen Recht liegt. In den Geltungsbereich dieser Rechtsnorm fallen insbesondere nicht nur die kantonalen Anstalten, sondern auch die Gemeinden, Agglomerationen und kommunalen Anstalten (s. Gesetz über die Gemeinden vom 25. September 1980 [GG; SGF 140.1] und Gesetz über die Agglomerationen vom 19. September 1995 [AggG; SGF 140.2]). Dies gilt auch für die Gemeindeverbände, die Zweckverbände kantonalen Körperschaften sind. Für diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt die Steuerbefreiung unter der Voraussetzung, dass das Grundstück für einen der in der Bestimmung abschliessend aufgezählten Zwecke bestimmt ist (im Erziehungs-, Gesundheits- oder Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesen). Diese Beschränkung der Steuerbefreiung auf bestimmte Bereiche des öffentlichen Interesses beruht hauptsächlich auf praktischen Gründen, wie der damalige Berichterstatter bemerkte. Er wies darauf hin, dass die Kommission nicht bei einem so weitreichenden Begriff wie der Gemeinnützigkeit bleiben wollte, da es sonst grosse Probleme bei der Umsetzung gebe. Wenn man einen zu weit gefassten Zweck nehme, werde dies dazu führen, dass gewisse Liegenschaften zur Hälfte privat und zur anderen Hälfte öffentlich genutzt würden, beziehe man sich hingegen gezielt auf die Teile oder Sektoren des öffentlichen Interesses, so erreiche man eine viel sinnvollere Umsetzung (TGR 1996, S. 422).

2. Würdigung des vorgeschlagenen Systems und der Änderungsvorschläge

a) Gemeinden

Gegenüber den Gemeinden scheint die Begrenzung der Steuerbefreiung auf Zwecke des Erziehungs-, Gesundheits- oder Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesens (z.B. eine Schule, ein Pflegeheim, eine Kinderbetreuungseinrichtung usw.), auch wenn damit schon ein Grossteil der Gemeindeaktivitäten abgedeckt ist, schwer verständlich. Tatsächlich hat man wie die Motionäre Mühe einzusehen, weshalb ein Gebäude für die Gemeindeverwaltung nicht wie ein für das Erziehungs-, Gesundheits- oder Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesen vorgesehenes Gebäude steuerbefreit sein sollte. Dies gilt auch für eine kommunale oder interkommunale Liegenschaft für kulturelle Zwecke (z.B. ein Konzertsaal). Die vom damaligen Berichterstatter vorgebrachten praktischen Gründe sind nicht sehr überzeugend. Ob eine Liegenschaft zum Teil für öffentliche Zwecke und zum Teil für private Zwecke genutzt wird, ist nicht so wichtig. In solchen Fällen ist nämlich gesetzlich eine teilweise Steuerbefreiung möglich (TGR 1996 S. 23; P. CRAUSAZ, *La nouvelle LDMG in FZR* 1996 S. 81 ff., S. 88 RZ 19), und diese teilweise Steuerbefreiung ist umsetzungsmässig unproblematisch. Als Beispiel könnte man den Erwerb einer Parzelle für den Bau eines Gebäudes mit Büros der Gemeindeverwaltung (360 m²) und zwei Mietwohnungen (insgesamt 240 m²) für 150 000 Franken nehmen. Besteuert würde der nicht für öffentliche Zwecke bestimmte Teil der Liegenschaft (40 %), also 60 000 Franken (40 % x 150 000 Franken), der Rest wäre steuerfrei.

Es gibt also keinen sachlichen Grund, am jetzigen System festzuhalten, umso mehr als der Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich von den 15 Kantonen mit einer vergleichbaren kantonalen Steuer der diesbezüglich restriktivste ist. In sieben Kantonen sind die Gemeinden für jeden Grundstückserwerb ganz einfach steuerbefreit, ohne Rücksicht auf die Zweckbestimmung (VD, BE, LU, SO, BS, BL und TG), in den sieben anderen Kantonen sind die Gemeinden insofern steuerbefreit, als (unterschiedlich formuliert) das Grundstück unmittelbar für öffentliche Zwecke bestimmt ist (NE, GE, VS, JU, NW, OW und AI). Kein Kanton geht so weit, das öffentliche Interesse aufzusplitten.

Der Staatsrat befürwortet eine Lockerung der Voraussetzungen für die Steuerbefreiung der Gemeinden, will aber keine vollständige Steuerbefreiung und kann sich auch nicht einfach dem Vorschlag der Motionäre anschliessen, wonach der Erwerb von Grundstücken, die zur Erfüllung von vom Gesetz übertragenen Aufgaben dienen sollen, von den Handänderungssteuern befreit werden sollen. Dass es sich um eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe handeln muss ist für diese Art von Abgabe nicht hinreichend, da eine öffentliche Aufgabe auch das Ergebnis eines freien Beschlusses des Gemeinwesens sein kann (Art. 5 Abs. 1 GG; z.B. ein Theatersaal). Eine solche Lösung könnte sich sogar kontraproduktiv erweisen und dazu führen, dass ein gegenwärtig steuerbefreiter Erwerb künftig besteuert würde, da sich die Zuweisung zu den steuerlich bevorzugten Bereichen nicht zwingend aus einer gesetzlichen Verpflichtung ergibt.

Der Staatsrat schlägt vor, sich an die (für Bund und andere Kantone) gemeinhin anerkannte Lösung zu halten und den Erwerb von Grundstücken von den Handänderungssteuern zu befreien, insofern diese direkt für öffentliche Zwecke bestimmt sind. Der Erwerb von Anlage- oder Ertragsliegenschaften (z.B. Mietwohnungen, einschliesslich Seniorenwohnungen) sowie von Liegenschaften «ohne Zweckbestimmung» würde weiterhin besteuert (da eine Steuerbefreiung eine «unmittelbare» und effektive Zweckbestimmung voraussetzt). Die Steuerbefreiung muss für die Gemeinden, die

Gemeindeverbände und die Agglomerationen gelten. Hier Unterschiede zu machen wäre wenig sinnvoll, da Großprojekte oft nur möglich sind, wenn sich die Gemeinden zusammenschließen.

Die Ausdehnung der Steuerbefreiung hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen: Unter Berücksichtigung der letzten zehn Jahre (2008 - 2017) belaufen sich die von den Gemeinden bezahlten Handänderungssteuern insgesamt auf 2 434 525 Franken, was einem Jahresdurchschnitt von 243 452 Franken entspricht. Lässt man die zwei ausserordentlich einträglichen Jahre (2012 und 2016) ausser Acht, auf die mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen über zehn Jahre entfielen (1 281 525 Franken), so sinkt der Jahresdurchschnitt sogar auf 144 125 Franken. Und dies ist auch nur ein theoretischer Wert. Es müssen auch noch die Steuereinnahmen für die steuerbar bleibenden Grundstückserwerbe abgezogen werden. Es ist also davon auszugehen, dass die wirkliche Einbusse weit unter diesen Jahresdurchschnitten liegen wird.

b) Kommunale Anstalten

Die Motionäre schlagen die Befreiung von der subjektiven Steuerpflicht für die kommunalen Anstalten gleich wie für die kantonalen Anstalten vor, sofern dies in den Spezialgesetzen vorgesehen ist (Art. 8 Bst. b HGStG). Abgesehen davon, dass diese Bestimmung für die kantonalen Anstalten totus Buchstabe geblieben ist, ist festzustellen, dass dieser Änderungsvorschlag unsinnig ist. Es kann nämlich gar kein (kantonales) «Spezialgesetz» die Steuerbefreiung einer von einer Gemeinde geschaffenen kommunalen Anstalt vorsehen. Und es kommt natürlich auch nicht in Frage, den Begriff «Spezialgesetze» auf die Gemeindereglemente auszudehnen. So ist auf die gegenwärtigen Steuerbefreiungsvoraussetzungen abzustellen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a HGStG), die sowohl für die kantonalen als auch für die kommunalen Anstalten gelten.

3. Fazit

Aus diesen Gründen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion in der von ihm geänderten Version anzunehmen.

18. Juni 2018