

GRAND CONSEIL Session de février 2021 - Séance ordinaire
 GROSSER RAT Februarsession 2021 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2018-DSJ-228	Loi <i>Gesetz</i>	Imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR) <i>Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzAG)</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>	I

GRAND CONSEIL Session de février 2021 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2021 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2020-GC-181	Mandat <i>Auftrag</i>	Suspension des délais de récolte de signatures pendant la période de situation extraordinaire <i>Fristenstillstand für die Sammlung von Unterschriften während der ausserordentlichen Lage</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Pasquier Solange Berset David Bonny Bruno Marmier Benoît Rey Mirjam Ballmer Cédric Péclard Christel Berset Claude Chassot Julia Senti Auteurs / <i>Urheber</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>	
5.	2019-GC-218	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les communes - Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élus <i>Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Elias Moussa Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>	Bruno Marmier Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>	

GRAND CONSEIL Session de février 2021 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2021 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
6.	2019-GC-217	Motion <i>Motion</i>	Révision de la loi sur les communes <i>Revision des Gemeindegesetzes</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Piller Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> André Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2020-GC-111	Motion <i>Motion</i>	Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques <i>Anpassung der Wälder angesichts von Borkenkäfer und Klimawandel</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Mirjam Ballmer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Benoît Glasson Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2020-GC-122	Postulat <i>Postulat</i>	Mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes <i>Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von Veruntreuungen in den Gemeinden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christian Ducotterd Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

GRAND CONSEIL Session de février 2021 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2021 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
9.	2020-GC-110	Postulat <i>Postulat</i>	<p>La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir</p> <p><i>Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen</i></p>	<p>Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i></p>	<p>Michel Chevalley Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Patrice Longchamp Auteur-e / <i>Urheber/-in</i></p> <p>Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>		
10.	2020-CE-236	Rapport <i>Bericht</i>	<p>Elections du 10 novembre 2019 (rapport sur mandat 2019-GC-185)</p> <p><i>Wahlen vom 10. November 2019 (Bericht zum Auftrag 2019-GC-185)</i></p>	<p>Discussion <i>Diskussion</i></p>		<p>Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>	
11.	2020-DIAF-30	Rapport <i>Bericht</i>	<p>Création d'une table ronde des religions (Rapport sur postulat 2020-GC-22) - Suite directe</p> <p><i>Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen (Bericht zum Postulat 2020-GC-22) _ Direkte Folge</i></p>	<p>Discussion <i>Diskussion</i></p>		<p>Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i></p>	



Message 2018-DSJ-228

10 mars 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR)

1. Origine et nécessité du projet	1
1.1. Motion «Pour une imposition sur les véhicules cohérente et durable»	1
1.2. Principe d'une révision totale	1
<hr/>	
2. Nouvelles formes d'imposition	1
2.1. Généralités	1
2.2. Premier pilier: l'impôt de base	2
2.3. Deuxième pilier: la composante énergie	2
2.4. Troisième pilier: la composante environnement	2
<hr/>	
3. Résultats de la consultation	2
<hr/>	
4. Révision de l'étiquette énergie au 1.1.2020	3
<hr/>	
5. Commentaires d'articles	3
Annexe 1	8
<hr/>	
6. Conséquences du projet	13
6.1. Conséquences financières	13
6.2. Autres conséquences	13

1. Origine et nécessité du projet

1.1. Motion «Pour une imposition sur les véhicules cohérente et durable»

Les impôts frappant les véhicules automobiles et les remorques sont actuellement perçus en application de la loi du 14 décembre 1967 (LIVA; RSF 635.4.1). Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1968, concrétisait la révision totale de la loi du 13 mai 1960 qui avait introduit un nouveau tarif basé sur la cylindrée du moteur au lieu des chevaux (art. 7).

Par motion déposée et développée le 12 février 2018, les députés Eric Collomb et Hubert Dafflon ont demandé une refonte des critères d'imposition des véhicules¹. En effet, l'évolution technologique a révolutionné le domaine automobile, notamment au niveau des types de motorisation, de la puissance, des émissions polluantes et de la sécurité. Malgré les adaptations successives de la base légale concernée, il est apparu opportun de revoir en profondeur les critères d'imposition actuels, tout en garantissant la masse fiscale.

Le 11 septembre 2018, le Grand Conseil a adopté cette motion qui vise à mettre en œuvre une imposition cohérente, dans le sens où elle taxe l'ensemble des personnes détentrices de véhicules automobiles et de remorques, mais aussi durable, afin qu'elle tienne compte séparément des critères énergétiques et environnementaux.

1.2. Principe d'une révision totale

Dans la mesure où la loi date déjà de plus de 50 ans, qu'elle a fait l'objet de plusieurs révisions partielles successives et que la motion touche son essence même, il est proposé de la réviser totalement, afin de rétablir une certaine clarté et proposer une meilleure cohérence.

2. Nouvelles formes d'imposition

2.1. Généralités

A titre de rappel, la Confédération finance ses tâches et ses dépenses en matière de circulation routière, par les recettes affectées correspondant à la moitié des revenus de l'impôt

¹ Motion 2018-GC-24 Collomb Eric, Dafflon Hubert, Pour une imposition sur les véhicules cohérente et durable.

sur les huiles minérales, par les revenus de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants (Limpmin RS; 641.61) et par les revenus nets de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière). Dans le contexte des mesures fiscales favorables aux véhicules efficents sur les plans énergétique et environnemental, la Confédération exploite de nombreuses mesures. Les véhicules électriques sont exonérés de l'impôt fédéral unique (Limpauto RS; 641.51) qui grève les voitures de tourisme et les véhicules utilitaires de moins de 1,6 tonne lors de leur introduction sur le marché national. Cet impôt correspond à 4% de leur valeur. Les véhicules électriques ne sont pas concernés non plus par l'impôt fédéral sur les huiles minérales et par la surtaxe sur les carburants, proportionnels à la consommation de carburant et à l'impact environnemental des véhicules. C'est un poste important quant aux frais d'utilisation d'un véhicule; pour une voiture de tourisme dotée d'un moteur thermique, il représente plus de 13%. Cette systématique d'imposition est *de facto* propre à l'usage et la consommation de chaque véhicule.

Quant aux véhicules de plus de 3,5 tonnes affectés au transport de marchandises, ceux qui fonctionnent à l'énergie électrique sont exonérés de la redevance fédérale sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP; perçue depuis le 1^{er} janvier 2001). Une exonération est également octroyée aux autres véhicules lourds électriques soumis à la redevance fédérale forfaitaire sur le trafic des poids lourds (RPLF), notamment les autocars.

Cela étant dit, dans le cadre de ce projet, il est proposé d'imposer les véhicules de plus de 3,5 tonnes selon le poids total à la place de la charge utile. Quant aux véhicules de moins de 3,5 tonnes, l'imposition selon la cylindrée est remplacée par une nouvelle forme d'imposition reposant sur trois piliers: la puissance du véhicule, l'efficience énergétique et la protection de l'environnement. Cette méthode est présentée ci-après.

2.2. Premier pilier: l'impôt de base

L'impôt de base instaure une fiscalisation progressive, définie selon la puissance du véhicule (kW). Ce principe apparaît compréhensible et pertinent par le public. En effet, tout véhicule à moteur dispose d'une puissance, elle est publiée sur le permis de circulation. La prise en compte du poids afin de déterminer l'impôt de base n'est pas pertinente, ce critère se répercutant défavorablement sur les véhicules électriques qui sont équipés de batteries lourdes. De plus, il pénalise les véhicules de type monospace et break, privilégiés par les familles et les entreprises du secteur secondaire. En revanche, les véhicules à caractère sportif, ayant une puissance élevée et présentant un poids réduit sont favorisés. Il existe une corrélation significative entre la cylindrée et la puissance, ce qui permet d'éviter l'apparition de trop grands écarts entre l'impôt actuel et l'impôt futur. En outre, la puissance d'un

véhicule est fréquemment liée à la capacité contributive de la personne détentrice du véhicule.

2.3. Deuxième pilier: la composante énergie

La composante fondée sur l'étiquette-énergie est applicable. L'étiquette-énergie détermine l'efficience énergétique et environnementale; elle est attribuée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) qui procède annuellement à une reclassification de l'étiquette-énergie de toutes les voitures de tourisme en circulation. Par le biais de cette composante, l'efficacité énergétique des véhicules à faible émission de CO₂ est reconnue. S'agissant du deuxième pilier, il est prévu d'octroyer une réduction applicable sur l'impôt de base, uniquement aux véhicules disposant d'une étiquette-énergie très favorable (étiquettes-énergie A). Pour les catégories inférieures, aucune réduction ne serait accordée. Actuellement, l'étiquette-énergie est disponible uniquement pour les voitures de tourisme. À terme, elle devrait être également disponible pour d'autres véhicules de moins de 3,5 tonnes, notamment les véhicules utilitaires et les motocycles.

2.4. Troisième pilier: la composante environnement

La composante environnement prévoit d'intégrer la stratégie énergie 2050 de la Confédération en marquant la volonté du canton de Fribourg de favoriser les énergies propres. Les véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou hydrogène profiteraient d'une réduction cumulable avec la réduction prévue par la composante énergie. Une réduction intermédiaire, également cumulable, serait accordée aux véhicules dotés de motorisation hybrides ou fonctionnant au gaz. Pour les véhicules qui consomment uniquement de l'essence ou du diesel, aucune réduction ne serait accordée.

3. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 8 juillet 2019 au 15 octobre 2019. 44 entités ont été consultées et 32 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

D'une manière générale, l'avant-projet a été accueilli avec enthousiasme par une large majorité des entités consultées et aucune opposition de principe n'est à relever, tant sur l'opportunité d'une révision totale de la législation sur l'imposition des véhicules que sur le système à trois piliers proposé.

Certaines entités remettent néanmoins en question l'imposition des véhicules selon leur puissance, lui préférant l'imposition selon la cylindrée ou selon le poids total. Le présent message détaille ci-après les raisons pour lesquelles l'imposition des véhicules selon leur puissance est la plus opportune (cf. remarques ad art. 10).

Les réductions en faveur des véhicules présentant un profil environnemental favorable sont accueillies très favorablement et l'ensemble des entités consultées préfèrent ce système à celui de pénalisation des véhicules présentant un profil environnemental moins favorable, tel que prévu dans l'actuelle LIVA. Cependant, certaines entités regrettent l'abandon de l'exonération totale pendant 3 ans des véhicules de catégorie A. Le nouveau régime leur est toutefois plus favorable à moyen terme et respecte donc la volonté des motionnaires. Il a également été demandé d'étendre les réductions aux véhicules de plus de 3500 kilos. Des encouragements importants existent cependant déjà au niveau fédéral, cette suggestion n'a dès lors pas été intégrée dans le présent projet (cf. remarques ad art. 11).

Finalement, de nombreuses entités demandent ou s'opposent à diverses exonérations. Afin de prendre en compte le fait que l'avant-projet soumis à consultation ne prévoyait pas suffisamment de flexibilité quant aux personnes pouvant bénéficier des exonérations, il est désormais prévu que le Conseil d'Etat a la possibilité, par voie d'arrêté, de désigner d'autres entités qui peuvent bénéficier d'exonérations totales ou partielles à l'imposition sur les véhicules (cf. remarques ad art. 5).

En définitive, la structure du projet de loi n'a pas été modifiée fondamentalement et les corrections effectuées sont essentiellement formelles.

4. Révision de l'étiquette énergie au 1.1.2020

Suite à une révision majeure de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique (OEEE), approuvée par le Conseil fédéral le 23 octobre 2019, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a présenté en novembre 2019 la modification des critères d'attribution des étiquettes-énergie, avec effet au 1^{er} janvier 2020 et avec pour résultat une augmentation importante du nombre de véhicules mis au bénéfice d'étiquette-énergie A et B. Ceci a évidemment une incidence importante puisque l'avant-projet mis en consultation prévoyait une réduction de 20% pour les véhicules de catégorie A et de 10% pour les véhicules de catégorie B.

Alors que selon l'ancienne classification 15 577 véhicules devaient être mis au bénéfice d'une réduction, pour un montant cumulé de 1 099 917 de francs, sans adaptation du projet, 46 980 véhicules seraient désormais concernés, ce qui constituerait une réduction cumulée de 3 000 000 de francs.

Afin de permettre au projet d'atteindre l'équilibre financier, tout en maintenant le système de réduction mis en consultation, un relèvement significatif du tarif du chiffre 4 de l'Annexe 1 serait nécessaire, d'un montant de 8 à 9 francs par véhicule. De plus, un certain effet «d'arrosoir» à la portée peu incitative serait créé, dans la mesure où près de 47 000 véhi-

cules seraient alors au bénéfice d'une réduction de l'imposition, sur un parc total d'environ 190 000 voitures de tourisme.

Pour éviter ces écueils, il est proposé au Grand Conseil une adaptation de l'article 11 al. 1, afin que seules les personnes détentrices de véhicules avec une étiquette-énergie A bénéficient d'une réduction de l'imposition.

Cette nouvelle proposition a pour effet de diminuer l'effet «d'arrosoir» relevé, puisque 25 182 au lieu de 46 980 véhicules seront au bénéfice de réductions en raison de leur étiquette-énergie.

En outre, la majoration du tarif du chiffre 4 de l'Annexe 1 LIVAR se limite à 5 francs par véhicule.

Dans la mesure où la plupart des véhicules qui étaient classés en catégorie B sont désormais en catégorie A, seule la situation de quelques détenteurs dont le véhicule est resté en catégorie B est désormais péjorée par rapport au système d'imposition présenté dans l'avant-projet.

Finalement, alors que 15 577 véhicules auraient été mis au bénéfice d'une réduction en raison de leur étiquette-énergie selon l'avant-projet, leur nombre augmente désormais à 25 182.

5. Commentaires d'articles

Article 1

Cette disposition présente l'objet du présent projet de loi ainsi que son champ d'application. Une disposition similaire n'existe pas dans la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques du 14 décembre 1967 (LIVA; RSF 635.4.1, ci-après: «loi actuelle/loi»).

Cette disposition reprend également en substance l'article 1 al. 1 de la loi actuelle. C'est le droit fédéral qui détermine quels véhicules sont imposés dans notre canton. C'est ainsi le stationnement sur le territoire fribourgeois qui est déterminant. La terminologie de «plaques de contrôle» utilisée par la législation fédérale a été reprise. Ce critère des véhicules munis de plaques de contrôle remplace celui qui figurait dans la loi actuelle qui prévoyait qu'étaient imposables tous véhicules «empruntant la voie publique».

Article 2

La formulation de l'alinéa 1, simple et claire, permet à l'autorité compétente d'imposer tous les véhicules visés par la LIVAR.

Par le second alinéa, le système de la rétrocession aux communes ainsi que son pourcentage (20%) sont maintenus en l'état, dans la mesure où il n'est pas prévu de modifier la répartition entre l'Etat et les communes. Il est précisé que

ce montant est dû après déduction des frais de perception. Cette déduction est justifiée par le fait que le travail demandé aux communes en application de la LIVAR (cf. remarques ad art. 16) permet essentiellement d'assurer une rétrocession exacte aux communes. Il paraît dès lors justifié que les frais de perception soient mis à leur charge.

Article 3

Cet article détermine l'autorité compétente, à savoir l'Office de la circulation et de la navigation (ci-après: l'OCN). L'OCN remplit les tâches qui lui sont attribuées par la loi sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN; RSF 122.23.7).

L'alinéa 2 reproduit l'actuel article premier de l'arrêté d'exécution de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (AIVA; RSF 635.4.11) qui sera abrogé par le Conseil d'Etat. Cet alinéa prévoit que l'OCN est compétent pour déterminer la catégorie dans laquelle chaque véhicule doit être classé pour son imposition. Il ne s'agit ainsi pas d'attribuer les étiquettes-énergie aux véhicules (cf. remarques ad art. 11), ni de classifier leur genre (cf. remarques ad art. 8), ce qui demeure une compétence fédérale, mais de permettre à l'OCN d'imposer les nouveaux véhicules entrant sur le marché, en faisant le lien entre les catégories de véhicules définies au niveau fédéral et celles établies dans l'Annexe 1 LIVAR.

Article 4

Cette disposition reprend l'actuel article 3, tout en ne faisant plus mention de la notion de propriétaire. Seule la personne détentrice du véhicule, au sens de l'article 11 LCR, c'est-à-dire celle qui figure sur le permis de circulation, est débitrice de l'impôt. Pour l'heure, c'est déjà le cas dans les faits. Le terme de personne, ou de personne détentrice, est utilisé pour désigner tant les personnes physiques que morales, qui peuvent toutes les deux être détentrices de véhicules.

Article 5

Cet article précise quelles sont les entreprises et entités publiques qui bénéficient de l'exonération fiscale. L'alinéa 1 let. a reprend l'actuel article 5 qui indique que les véhicules effectuant le transport public de personnes selon un horaire sont exonérés de l'impôt.

Les véhicules du service du feu bénéficient également d'une exonération complète, en vertu de l'alinéa 1 let. b, en raison de l'important parc de véhicules nécessaire à leurs activités. Cette exonération ne se justifie pas pour les autres services feux bleus. En effet, les services d'ambulances répercutent leurs coûts sur leurs usagers, y compris le montant pour lequel ils sont imposés.

L'alinéa 1 let. c prévoit l'exonération des véhicules appartenant aux entités de l'Etat, à l'exception de ceux appartenant

aux établissements dotés de la personnalité juridique, ce qui correspond aussi à la pratique actuelle arrêtée entre l'OCN et la Direction des finances (DFIN). Huit établissements dotés de la personnalité juridique ne sont pas exonérés, soit un parc de 161 véhicules. Cette pratique «historique», appliquée depuis de nombreuses années, a donc été inscrite dans le projet. Elle fait toujours sens actuellement, étant donné qu'en cas d'absence d'une telle exonération, l'Etat aurait alors à se taxer lui-même, ce qui ne fait pas réellement sens.

Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les véhicules détenus par des personnes indigentes à mobilité réduite ou les véhicules servant au transport de telles personnes en ménage commun avec une personne détentrice indigente, ne sont pas imposés ou imposés que partiellement. Cela concerne actuellement 172 véhicules.

L'alinéa 3 prévoit de régler les conditions précises de ce droit à l'exonération par ordonnance du Conseil d'Etat, pour des raisons de simplification. Cet alinéa prévoit également que le Conseil d'Etat peut arrêter une liste d'associations et d'autres organisations qui pourraient se prévaloir d'une utilité publique particulière afin de bénéficier d'une exonération ou d'une réduction de l'impôt sur les véhicules. Le fait de déléguer cette compétence au Conseil d'Etat permet de garantir une certaine flexibilité, notamment afin de s'assurer que les entités ainsi exonérées continuent d'accomplir à satisfaction leur but d'intérêt public.

L'alinéa 4 rappelle que les véhicules diplomatiques et consulaires sont exonérés, conformément aux dispositions du droit international qui s'appliquent.

Article 6

Conformément à la pratique dans la grande majorité des cantons, il est proposé que, pour les véhicules munis de plaques interchangeables, seul l'impôt du véhicule le plus fortement imposé soit perçu. Actuellement, un pourcentage de 40% est encore requis sur le véhicule le moins taxé. C'est une forme de double imposition qui mécontente les détenteurs et détentrices actuels de véhicules ainsi que les ressortissantes et ressortissants d'autres cantons qui élisent domicile dans le canton. Il est proposé de supprimer cette forme de double imposition par étape, selon l'article 19 al. 2 du projet.

La répercussion de la suppression de cette double imposition implique une augmentation globale d'environ 3% des barèmes d'imposition. Pour une voiture de tourisme moyenne, cela correspond concrètement à 15 francs supplémentaires, soit à un montant équivalent au prix de moins de 10 litres d'essence par an.

Il est également à noter que les véhicules de plus de 30 ans, conservés à but de collection, peuvent tous bénéficier du même jeu de plaque, en vertu du droit fédéral. La suppression

de l'imposition du second véhicule est aussi applicable dans ce cas.

Article 7

Cette disposition concerne les véhicules à carrosserie interchangeable, c'est-à-dire les véhicules qui sont dotés de deux configurations. Il est prévu d'appliquer le même principe qu'à l'article 6. Sont concernés par la présente disposition, notamment: les tracteurs à sellette sur lesquels il est possible d'installer un pont ou une benne de chargement et qui deviennent ainsi des camions; les pickups sur lesquels il est possible d'installer un module d'habitation, devenant ainsi une voiture automobile légère; les side-cars pour lesquels il est possible de séparer la nacelle, le véhicule devenant ainsi un motocycle.

Article 8

Cette disposition définit les modalités de la taxation. L'alinea 1 indique que le montant de l'impôt est fixé pour chaque genre de véhicules selon les catégories déterminées et le barème fixé à l'Annexe 1 du projet de loi. L'Annexe 1 prévoit 8 catégories, qui elles-mêmes sont subdivisées en sous-catégories en fonction du poids (kg) ou de la puissance (kW). L'alinea 2 précise que la classification des genres de véhicule est déterminée conformément à l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41). L'alinea 3 reproduit l'article 14 de la loi actuelle relatif à la «Modification du véhicule».

Article 9

Cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat peut adapter le tarif des impôts à l'indice annuel des prix à la consommation, lorsque celui-ci varie d'au moins 5%. Les montants fixés dans le tarif (Annexe 1 à la loi) correspondent à 101,7 points avec pour base décembre 2015 (100 points). Une adaptation est cependant exclue en cas de renchérissement négatif.

Pour l'heure, cette compétence revient au Grand Conseil, qui peut en tous les cas procéder à des modifications de tarifs en révisant l'Annexe 1, de par son pouvoir de législateur.

De plus, une transmission de cette compétence au Conseil d'Etat permet d'harmoniser le système d'adaptation des tarifs selon l'indice moyen annuel des prix à la consommation, puisque c'est également le Conseil d'Etat qui est compétent en la matière, notamment en vertu de l'article 1^{bis} de la loi du 25 septembre 1974 sur l'imposition des bateaux (RSF 635.4.2).

Article 10

Cette disposition, couplée à l'article 11, se trouve être la concrétisation principale de la motion et remplace l'actuel article 7. La dénomination de l'article est conservée.

L'alinea 2 est l'article topique du projet, il établit l'impôt de base qui comprend le nouveau critère d'imposition: la puissance. Celle-ci est définie selon la réception par type, le cas échéant, selon le certificat de conformité et remplace l'imposition en fonction de la cylindrée. En effet, la nouvelle disposition se référera à la puissance pour les véhicules dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kilos. Quant aux véhicules dont le poids total est supérieur à 3500 kilos, ils seront imposés en fonction du poids total en remplacement de l'imposition actuelle selon la charge utile.

A moyen terme, la prise en compte de la cylindrée n'est, en tous les cas, pas applicable, la part des véhicules électriques augmentant et ceux-ci ne disposant pas d'une cylindrée. De plus, la détermination d'un indice de type poids/cylindrée raccordé dans un 2^e temps à un barème tarifaire progressif est une formule peu lisible pour la personne détentrice du véhicule. Pour cette même raison, le bruit émis par le véhicule n'est pas un facteur de calcul de la base d'imposition. Par ailleurs, les nuisances sonores émises par les véhicules sont prises en compte au niveau fédéral par le biais de l'élévation successive des exigences techniques lors de la 1^{re} mise en circulation des véhicules.

Lors de la consultation, certaines entités ont remis en question l'imposition des véhicules selon leur puissance, lui préférant l'imposition selon la cylindrée ou selon le poids total. Ces propositions vont néanmoins à l'encontre de la motion Collomb/Dafflon, acceptée par le Grand Conseil. La puissance des véhicules, comme critère d'imposition, permet de tenir convenablement compte tant de l'impact écologique du véhicule que de la capacité contributive de sa personne détentrice. En effet, plus un véhicule est puissant, plus son empreinte écologique, de même que son prix d'acquisition, tendent à être importants. Finalement, des réductions d'impôts sont prévues pour les véhicules présentant un profil environnemental favorable (cf. remarques ad art. 11).

L'alinea 1 prévoit un impôt forfaitaire pour les cyclomoteurs, les tracteurs, les machines et les chariots de travail, les chariots à moteur ainsi que les plaques professionnelles. S'agissant des remorques, semi-remorques et les autres véhicules dont le poids total est supérieur à 3500 kilos, l'alinea 3 prévoit qu'ils sont imposés en fonction du poids total. Cette solution, qui remplace l'imposition actuelle selon la charge utile, n'augmente pas les tarifs appliqués actuellement.

Il est rappelé que les différentes formes de véhicules mentionnées sont définies par le droit fédéral.

Article 11

Cette disposition intitulée «Réduction pour l'utilisation de véhicules particulièrement efficaces sur le plan de la consommation, de l'énergie et des émissions» concrétise les

deuxième et troisième piliers du nouveau système d'imposition des véhicules.

Le premier alinéa établit le deuxième pilier et prévoit une réduction pour l'utilisation des véhicules particulièrement efficaces sur le plan de la consommation d'énergie notamment. Ce pilier se réfère au critère de l'étiquette-énergie, qui est attribuée par les instances fédérales pour l'année fiscale concernée. La réduction prévue est de 20% pour les véhicules dont l'étiquette-énergie correspond à la catégorie A. Le DETEC réexamine chaque année les critères correspondants à chaque catégorie, ce qui permet d'assurer que les étiquettes-énergie, et par conséquent les réductions prévues dans la LIVAR, soient régulièrement réévaluées en fonction des évolutions technologiques. Il convient encore une fois de souligner que l'attribution à chaque véhicule d'une étiquette-énergie est de compétence fédérale, l'OCN ne faisant qu'appliquer ces décisions au barème de taxation.

Le second alinéa incarne le troisième pilier et détermine une réduction supplémentaire, pour les véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène, et pour les véhicules mus par une motorisation hybride, à gaz ou assimilable. La réduction prévue est de 30% dans le premier cas et respectivement de 15% dans le second.

Les réductions prévues dans le cadre du deuxième et troisième piliers sont cumulables et applicables aux véhicules dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kilos. Cette possibilité de cumuler les réductions permet aux véhicules les plus efficaces sur le plan de la consommation de bénéficier de jusqu'à 50% de réduction de la taxation. Par conséquent, ce régime est plus favorable que celui actuellement en vigueur, puisqu'une réduction sera accordée aux véhicules aussi longtemps qu'ils répondent aux critères légaux, alors que l'actuelle LIVA prévoit une exonération totale uniquement pour 3 années civiles.

Les réductions ne sont pas applicables aux véhicules lourds car la grande majorité sont soumis à la RPLP ou la RPLF. Cet impôt fédéral sanctionne lourdement les véhicules avec un profil environnemental défavorable. Un élargissement du périmètre des réductions cantonales n'aurait pas d'effet.

Article 12

Cette disposition établit la période d'imposition ainsi que le mode de paiement. Cet article combine les articles 6 et 9 de la loi actuelle tout en s'adaptant à la nouvelle forme d'imposition des véhicules et des remorques.

L'alinéa 1 porte sur la période d'imposition, reprenant et précisant l'article 6 al. 3 de la LIVA. Le principe de la période d'imposition annuelle est conservé et une réserve est faite en cas de restitution des plaques de contrôle dans le courant d'une année d'imposition.

L'alinéa 2 reprend essentiellement le contenu l'article 9 al. 1 de la loi actuelle, prévoyant un paiement en une seule fois pour les véhicules des catégories 1 à 2 du tarif de l'Annexe 1. Est également repris dans cet alinéa l'article 6 al. 1 de la LIVA puisque l'imposition des cyclomoteurs reste annuelle et indivisible. Les cyclomoteurs électriques continueront à ne pas être imposés.

L'alinéa 3 complète le précédent et met à jour l'article 9 al. 2 de la LIVA puisqu'il prévoit que l'impôt dû pour les véhicules des catégories 3 à 8 du tarif de l'Annexe 1 peut être payé en une ou deux tranches. Cet alinéa précise également le moment auquel ces deux tranches échoient.

Les alinéas 4 et 5 règlent les modalités d'imposition dans les cas de changement de véhicule en cours d'année ou de remplacement d'un véhicule au sens des prescriptions fédérales.

Article 13

Cette disposition introduit le principe selon lequel, en cas de restitution temporaire des plaques, l'impôt payé en trop est porté en compte. Il s'agit d'une question de simplification pour éviter des frais et des démarches administratives inutiles. Cette disposition n'empêchera pas les remboursements sur demande.

Article 14

Actuellement l'article 10 de la LIVA indique que les plaques de contrôles sont retirées si le montant dû n'est pas payé un mois après son échéance. L'alinéa 1 de l'article 14 du projet reproduit ce principe en indiquant que le retrait des plaques de contrôle, mais aussi du permis de circulation – qui n'est pas mentionné dans la loi actuelle –, interviendra «après un rappel».

L'alinéa 2 précise que lorsque la situation n'est pas régularisée dans le délai imparti par la décision de retrait, la police procède à la saisie des plaques et du permis de circulation du véhicule. Il s'agira dans ces cas soit de la Police cantonale fribourgeoise, soit des corps de Police d'autres cantons, si la personne détentrice a changé entretemps de canton de domicile.

Par souci de transparence et de clarté, il est proposé d'introduire cette procédure dans le projet.

Article 15

Cette disposition reproduit l'article 12 de la loi actuelle. Un changement de terminologie a été apporté: «la personne détentrice» a remplacé «le détenteur et le propriétaire». En effet, le Conseil d'Etat a approuvé le 31 mars 1998 les Recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes élaborées par le Chancellerie d'Etat et le Service de la législation. Depuis, elles sont applicables à tous les textes émanant de l'administration cantonale. Le choix de

la méthode de formulation non discriminatoire est laissé à l'appréciation des auteur-e-s.

Suite à la consultation, il est également proposé que l'ensemble des délais prévus dans cette disposition concernent la prescription, et non la péremption des droits. Le présent projet utilise alors la même terminologie que la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1). De plus, en cas de longue procédure de contestation de la taxation, le délai de prescription est suspendu.

Article 16

Cette disposition reprend en substance l'article 13 de la loi actuelle. Il est proposé de remplacer la dénomination suivante «le préposé au contrôle des habitants» par «la personne préposée au contrôle des habitants», dans le sens des Recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes citées précédemment. Pour des raisons de lisibilité, il est souhaitable de retenir en priorité la formulation neutre et/ou l'élimination de la notion de sexe.

L'alinéa 3 de cette disposition renvoie à l'article 74 al. 5 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC; RS 741.51). Une formulation générale est maintenue dans la LIVAR afin qu'une révision de la loi ne soit pas nécessaire en cas de changement législatif au niveau fédéral.

Article 17

Compte tenu du nombre toujours plus élevé de véhicules en circulation, il convient de prévoir, en cas de contestation de l'impôt, la voie de la réclamation auprès de l'OCN avant un éventuel recours auprès du Tribunal cantonal. Une telle disposition est en vigueur dans la LIVA depuis le 1^{er} janvier 1992 (art. 14a «Voies de droit»). Il s'agit essentiellement d'y ajouter l'article qui règle la procédure de réclamation, soit l'article 103 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Article 18

Cette disposition reproduit l'article 15 de la loi actuelle.

Le code de procédure pénale suisse s'applique pour ce qui est des procédures de recours, ce qui est précisé, à titre didactique, à l'alinéa 2 de cette disposition.

Article 19

Actuellement, dans la LIVA, l'imposition des voitures de tourisme en fonction de la cylindrée est modulée selon leur efficience énergétique et environnementale, soit le système de l'étiquette-énergie. Par le biais de l'alinéa 1 de cette disposition transitoire, l'objectif est de ne pas tromper les personnes détentrices d'un véhicule de catégorie A récemment

mis en circulation. En effet, celles-ci bénéficient d'une exonération de l'impôt durant trois années civiles à compter de la première mise en circulation, en vertu de l'article 7 al. 2 let. a LIVA. Pour celles-ci, un droit résiduel est maintenu aux mêmes conditions. Il s'agit de deux classes d'âges (nombre de véhicules: 4500). Il s'agit du maintien du droit acquis pendant 2 ans, respectivement 1 an.

Par ailleurs, l'article 6 du projet prévoit la suppression de la taxation partielle du véhicule le moins taxé en cas de plaques interchangeables. Il est proposé, à l'alinéa 2 du présent article, de supprimer cette forme de double imposition par étape, à savoir en procédant à une taxation de 20% durant la première année d'application de loi, puis de 10% la deuxième année, au lieu de 40% actuellement.

L'alinéa 3 de cet article concerne la suppression progressive de l'imposition du deuxième camion qui circule alternativement avec un jeu de plaque partagé.

Ces deux alinéas sont non seulement cohérents avec le premier, mais permettent également d'assurer l'équilibre financier du projet, respectivement de diminuer la perte de revenu que devra épouser le canton lors de l'entrée en vigueur de la LIVAR.

En effet, pendant les 2 premières années d'application de la LIVAR, l'Etat ne percevra aucun impôt sur les véhicules de catégorie A nouvellement mis en circulation. Une suppression immédiate de l'imposition du second véhicule utilisant des plaques interchangeables entraînerait une perte sèche pour le canton.

Par conséquent, le régime transitoire proposé retient une solution balançant à la fois l'intérêt des administrés et celui de l'Etat de Fribourg et doit donc être maintenu.

ANNEXE 1

La pression fiscale cantonale relative aux véhicules à moteur et remorques est importante, elle correspond à un indice de 117 points, la moyenne nationale est de 100 points; le canton de Fribourg occupe le 8^e rang. La valeur la plus haute est de 136 points (1^{er} rang) et la plus basse de 62 points.

Au début des années 2000, le poids total autorisé pour les véhicules lourds a été graduellement relevé de 28 à 40 tonnes. L'imposition s'est accentuée en raison de tarifs progressifs; la majorité des cantons a corrigé cette situation. Le canton de Fribourg a procédé à deux corrections: réduction moyenne de 10% en 2006 puis de 5% en 2012. Toutefois, ces réductions ont été neutralisées par les ajustements de tous les tarifs de la LIVA: indexation de 5% en 2006 et augmentation de 10% en 2014. Une réduction de tarifs est prévue pour les remorques et semi-remorques afin de maintenir la compétitivité des entreprises de transport. Cette réduction devrait, à terme, devenir neutre, car cette mesure encouragera les entreprises à payer l'impôt sur les véhicules dans le canton de Fribourg. Il faut souligner que la détermination du lieu de stationnement et par conséquent du lieu d'imposition des camions, remorques, véhicules articulés et cars est délicate en raison d'un engagement intercantonal, voire international, des flottes de véhicules de transport.

Annexe 1, tarif	Effectif	Cumul impôt en KCHF		
		Actuel	Projet	Ecart
Chiffre 1 (cyclomoteurs)	7 868	193	198	+5
Chiffre 2 (tracteurs, machines de travail et assimilables)	12 682	1 674	2 332	+658
Chiffre 3 (plaques professionnelles)	1 112	577	600	+23
Chiffre 4 (voitures de tourisme et assimilables)	202 130	92 420	92 340	-80
Chiffre 5 (motocycles et assimilables)	24 625	3 985	3 944	-41
Chiffre 6 (camions, tracteurs à sellette et assimilables)	2 159	4 525	4 512	-13
Chiffre 7 (autocar, bus)	265	288	263	-25
Chiffre 8 (remorques, semi-remorques)	23 600	4 639	3 993	-646
Total	274 441	108 301	108 182	-119

Pour toutes les analyses quantité/francs, l'effectif correspond au parc des véhicules et des remorques au 1^{er} mars 2019, à l'exception des motocycles où c'est l'effectif au 30 septembre 2018 qui est pris en compte afin de supprimer l'effet saisonnier des mises hors circulation en période hivernale. Une actualisation de ces analyses n'est pas nécessaire car le parc de véhicule n'a que peu évolué en une année (+1,4% au 30 septembre 2019) et que son profil est quasiment inchangé.

Le tarif moyen unitaire calculé est souvent inférieur au tarif unitaire publié en raison des plaques interchangeables, à savoir lorsque plusieurs véhicules circulent alternativement avec le même jeu de plaques. Le véhicule présentant la charge fiscale la plus faible est actuellement imposé à 40%, respectivement 20% pour les camions. Le projet prévoit une exonération complète du véhicule présentant la charge fiscale la plus faible.

Chiffre 1

On dénombre 4944 cyclomoteurs soumis à l'impôt. Les 2924 cycles électriques 45 km/h immatriculés continueront à être exonérés. Pour l'heure, cette exonération est prévue à l'article 1 b al. 4 de l'arrêté d'exécution de la LIVA qui sera abrogé.

	Effectif	Tarif unitaire		
		Actuel	Projet	Ecart
Cyclomoteurs	4 944	39.-	40.-	+1.-
Cycles électriques muni d'une plaque de contrôle	2 924	0.-	0.-	0.-
Effet financier global +4944 francs, +2,6%				

Chiffre 2

Les tracteurs, machines de travail, etc. mis sur le marché ont enregistré au fil des années une très forte augmentation du poids, du gabarit et de la motorisation. En parallèle, la vitesse maximale pour les véhicules agricoles a été relevée à 40 km/h; l'usage et la charge du réseau routier se sont accrus. Ces genres de véhicules sont soumis à un impôt forfaitaire. Le projet prévoit la

création d'un nouveau palier tarifaire dès 3,5 tonnes pour les tracteurs et machines de travail agricoles, comme c'est le cas déjà aujourd'hui pour les machines de travail industrielles. Ce nouveau palier vise l'équité entre les personnes détentrices d'un véhicule. A titre de comparaison, l'imposition d'un camion présentant un poids total entre 3,5 et 7,5 tonnes se montera à 1100 francs, respectivement 1600 francs pour un poids total jusqu'à 14 tonnes. Le poids total de la majorité des tracteurs neufs mis en circulation se situe entre 8 et 12 tonnes; l'imposition d'un tracteur de plus de 3,5 tonnes à hauteur de 240 francs est donc justifiée. Finalement, des baisses des émissions nocives ont été enregistrées pour tous les véhicules et il ne se justifie donc pas d'en tenir particulièrement compte dans la fixation du montant de l'imposition des véhicules agricoles.

	Effectif	Tarif moyen unitaire			Ecart
		Actuel	Projet		
Monoaxe	61	40.-	40.-		0.-
Véhicule jusqu'à 3500 kg	3 526	116.-	96.-		-20.-
Véhicule dès 3501 kg	9 095	139.-	219.-		+80.-

Effet financier global +658 318 francs, +39,3%

La part des véhicules affectés à l'usage agricole correspond à 77,2%; la masse fiscale est équivalente.

Chiffre 3

Ce chiffre concerne les plaques professionnelles ou plaques «U». Une majoration plus marquée est prévue pour les véhicules agricoles, justification selon chiffre 2. Ces nouveaux montants sont cohérents avec le chiffre 5 de l'Annexe 1.

	Effectif	Tarif unitaire			Ecart
		Actuel	Projet		
Motocycle, remorque	107	141.-/158.-	150.-		+ ou - néant
Véhicule agricole	63	228.-	300.-		+72.-
Voiture automobile	942	580.-	600.-		+20.-

Effet financier global +23 472 francs, +4,07%

Chiffre 4

Les motorisations des véhicules de moins de 3500 kilos, en particulier les voitures de tourisme, minibus, voitures de livraison, etc. sont de plus en plus puissantes, nonobstant une cylindrée moyenne en baisse. Il y a 15 ans, un moteur de 1000 cm³ développait en moyenne une puissance de 60 kilowatts; aujourd'hui la puissance développée peut dépasser 100 kilowatts.

Afin de respecter l'équité fiscale, une réduction tarifaire est prévue pour les minibus.

	Effectif	Tarif moyen unitaire			Ecart
		Actuel	Projet		
Voitures de tourisme	185 450	451.-	459.-		+8.-
Minibus	266	895.-	461.-		-434.-
Voitures de livraison	14 440	525.-	437.-		-88.-
Autres véhicules	1 974	496.-	400.-		-96.-

Effet financier global -80 290 francs, -0,09%

Répartition de l'impact de la révision tarifaire pour les voitures de tourisme

Impact de la révision tarifaire	Effectif	% effectif	Cumul impact en francs
Suppression de la double imposition des voitures avec des plaques interchangeables	11 238	6,1	-2 060 855.-
Allégement de plus de 10%	30 801	16,6	-2 957 268.-
Stable, à savoir + ou - 10% de variation	96 276	51,9	-88 846.-
Majoration comprise entre 11 et 25%	31 603	17,0	+2 699 144.-
Majoration de plus de 25%	12 472	6,7	+2 846 480.-
Majoration théorique, car véhicules étiquette A actuellement exonérés *	3 060	1,7	+1 050 920.-
Total	185 450		+1 495 575.-

* Conformément aux dispositions transitoires prévues à l'article 19, cette mesure entraîne un manco d'environ 1 300 000 francs la première année, respectivement 650 000 francs la deuxième année.

Les véhicules présentant une grosse cylindrée, mais une petite puissance, profitent de cette révision; il s'agit pour l'essentiel de véhicules avec un âge supérieur à la moyenne, qui parcourent un nombre de kilomètres réduits en raison d'une consommation de carburant importante. Les véhicules présentant un rapport puissance/cylindrée élevé sont plus lourdement imposés. Une imposition progressive selon la puissance permet d'imposer plus lourdement les personnes détentrices qui choisissent délibérément un véhicule présentant ces caractéristiques alors que la même fonctionnalité de transport est offerte par un modèle de la même gamme, mais avec une puissance réduite.

Impact selon la répartition actuelle des cylindrées

Cylindrée	Effectif	Tarif moyen actuel	Tarif moyen projet	Ecart cumulé en Fr. et %
Jusqu'à 1000 cm ³	12 475	320.-	301.-	-233 567.- -5,8%
Comprise entre 1001 et 1400 cm ³	51 962	397.-	389.-	-401 857.- -2,0%
Comprise entre 1401 et 1600 cm ³	35 067	412.-	413.-	+37 948.- +0,3%
Comprise entre 1601 et 1800 cm ³	11 699	427.-	439.-	+141 835.- +2,8%
Comprise entre 1801 et 2000 cm ³	47 360	475.-	512.-	+1769 991.- +7,9%
Comprise entre 2001 et 3000 cm ³	22 419	589.-	600.-	+266 336.- +2,0%
De plus de 3000 cm ³	4 468	871.-	852.-	-85 111.- -2,2%
Total	185 450	451.-	459.-	+1 495 575.- +1,8%

Synthèse relative à la composante environnementale

En 2020, il est prévu qu'environ 6780 véhicules de catégorie A vont bénéficier d'une exonération fiscale, celle-ci représente près de 3 000 000 francs. 120 000 voitures vont supporter un malus de 5% afin de couvrir ces exonérations. Selon le projet (art. 11):

Profil	Réduction	Effectif	Réduction cumulée en Fr.
Véhicules avec une étiquette énergie A	-20%	25 182	2 013 891.-
Véhicules électriques ou hydrogènes	-30%	586	105 475.-
Véhicules hybrides, à gaz ou assimilables	-15%	4 097	265 802.-

3640 voitures bénéficieront conjointement d'une réduction étiquette-énergie et énergie/carburant. Au total, ce sont donc 26 225 véhicules qui bénéficieront de réductions. Le nombre de véhicules profitant de réductions selon l'article 11 progressera; ce manco fiscal sera partiellement compensé par la croissance de la puissance moyenne par véhicule. A long terme, un maintien des recettes fiscales pourra être assuré en ajustant le niveau des réductions, le tarif des impôts ou les deux.

Les voitures de tourisme électriques sont intégrées dans le tarif basé sur la puissance. Plus du 90% des modèles sont classées en étiquette-énergie A, la grande majorité bénéficiera de la réduction maximale cumulée de 50%. Voici l'impact pour quelques modèles représentatifs:

Modèle	Puissance	Tarif unitaire		
		Actuel	Projet	Ecart
Renault Zoe	65 kW	352.-	194.-	-158.-
BMW i3	125 kW	465.-	259.-	-206.-
Tesla S 85 D P	568 kW	851.-	631.-	-220.-

Chiffre 5

Le projet prévoit d'imposer les motocycles selon la puissance. L'impact global est minime bien qu'il y ait certaines différences individuelles. Il se justifie de créer 4 échelons d'imposition entre les véhicules d'une puissance de 0 à 11 kilowatts afin d'atténuer les écarts entre l'imposition actuelle et future.

	Effectif	Tarif unitaire		
		Actuel	Projet	Ecart
Motocycle	22 946	165.-	163.-	-2.-
Assimilables aux motocycles	1 679	123.-	125.-	+2.-
Effet financier global -40 852 francs, -1,%				

Chiffre 6

Le projet prévoit d'imposer les camions, tracteurs à sellette et autres véhicules analogues selon leur poids total.

	Effectif	Tarif moyen unitaire		
		Actuel	Projet	Ecart
Camion	1 538	2 328.-	2 317.-	-11.-
Tracteur à sellette	395	2 166.-	2 103.-	-67.-
Autres	226	393.-	524.-	+131.-
Effet financier global -12 168 francs, -0,3%				

Camions: impact de la révision tarifaire selon la répartition par poids total

Poids total	Effectif	Tarif moyen actuel	Tarif moyen projet	Ecart cumulé en Fr. et %
De 3501 à 7500 kg	201	1 001.-	1 062.-	+12 114.- +6%
De 7501 à 14000 kg	153	1 407.-	1 537.-	+19 915.- +9,3%
De 14001 à 20000 kg	343	1 798.-	2 008.-	+72 176.- +11,7%
De 20001 à 26000 kg	366	2 487.-	2 522.-	+12 690.- +1,4%
De 26001 à 32000 kg	327	3 170.-	2 967.-	-66 303.- -6,4%
Dès 32001 kg	148	4 055.-	3 600.-	-67 368.- -11,2%
Total	1 538	2 328.-	2 317.-	-16 776.- -0,5%

Le projet favorise les configurations présentant un poids élevé. En effet, les grands véhicules présentent un meilleur rapport charge utile – poids total; les nuisances du transport routier sont réduites.

Tracteurs à sellette: impact de la révision tarifaire selon la répartition par poids total

Les tracteurs à sellette sont actuellement imposés avec un forfait de 2200 francs. Le projet prévoit de passer à une imposition selon le poids total, comme les camions.

Poids total	Effectif	Tarif moyen actuel	Tarif moyen projet	Ecart cumulé en Fr. et%	
De 3501 à 14000 kg	5	2 200.-	1 300.-	-4 500.-	-41 %
De 14001 à 20000 kg	337	2 174.-	2 069.-	-35 400.-	-4,8%
De 20001 à 26000 kg	49	2 115.-	2 388.-	+13 385.-	+12,9%
Dès 26001 kg	4	2 076.-	2 450.-	+1 496.-	+18%
Total	395	2 166.-	2 103.-	-25 019.-	-2,9%

Chiffre 7

Le projet prévoit une imposition des autocars selon le poids total. Il est à relever que la LIVA prévoyait une réduction de 33% de cette imposition pour les véhicules servant exclusivement au transport scolaire. Cette réduction était justifiée par le fait que ces transports étaient imposés au nombre de places. Par conséquent, les véhicules de transport scolaire étaient désavantagés dans la mesure où ils sont dotés d'un nombre de places plus élevé en raison de sièges de plus faible dimension.

Cette réduction n'est plus nécessaire dans la LIVAR puisque désormais ce type de véhicule est imposé selon son poids.

	Effectif	Tarif moyen unitaire			Ecart
		Actuel	Projet	Ecart	
Autocar, bus	265	1 088.-	993.-	-95.-	
Effet financier global -25 203 francs, -8,7%					

Autocars et bus: impact de la révision tarifaire selon la répartition par poids total

Poids total	Effectif	Tarif moyen actuel	Tarif moyen projet	Ecart cumulé en Fr. et%	
Véhicules du trafic de ligne	116	Exonéré	Exonéré		
De 3500 à 15 000 kg	84	1 270.-	1 431.-	+13 556.-	+12,7%
Dès 15 001 kg	65	2 796.-	2 200.-	-38 759.-	-21,3%
Total	265	1 088.-	993.-	-25 203.-	-8,7%

Chiffre 8

	Effectif	Tarif moyen unitaire			Ecart
		Actuel	Projet	Ecart	
Remorque transport de choses	16 949	214.-	185.-	-31.-	
Semi-remorque transport de choses	494	1 102.-	539.-	-563.-	
Remorque agricole	1 891	32.-	111.-	+79.-	
Remorque de travail	1 900	32.-	29.-	-3.-	
Caravane	942	92.-	129.-	+37.-	
Autre remorque	1 424	144.-	142.-	-2.-	
Effet financier global -645 540 francs, -13,9%					

Le projet favorise les remorques et semi-remorques. Il s'agit d'exploiter au maximum les capacités de transport tout en contenant les nuisances du transport routier.

La taxation actuelle des semi-remorques d'un poids total de 34 tonnes et d'une charge utile de 27 tonnes est très élevée en comparaison intercantonale. Elle représente plus du triple de l'impôt tessinois. Avec la réduction proposée, Fribourg resterait malgré tout dans le haut de la fourchette¹. Une même situation prévaut pour les remorques de plus de 3,5 tonnes.

Remorques transport de choses: impact de la révision tarifaire selon la répartition par poids total

Poids total	Effectif	Tarif moyen actuel	Tarif moyen projet	Ecart cumulé en Fr. et%	
De 0 à 3500 kg	16 365	195.–	173.–	-350 030.–	-11 %
Dès 3501 kg	584	851.–	523.–	-191 491.–	-38,5 %
Total	16 949	217.–	185.–	-541 521.–	-14,7 %

Un effort marqué est fait pour améliorer la compétitivité des entreprises de transport fribourgeoises. Cette mesure les encouragera à payer l'impôt sur les véhicules et les remorques dans le canton.

¹ A titre d'exemple, les semi-remorques (poids total 34 000 kg, charge utile 27 000 kg) sont imposées à hauteur de 300 francs par an dans le canton du Tessin, 350 francs dans le canton de Berne, 370 francs dans les cantons du Valais et de Saint-Gall, 478 francs dans le canton de Neuchâtel et 646 francs dans le canton de Vaud.

6. Conséquences du projet

6.1. Conséquences financières

Dans la mesure où le principe d'un impôt de base déterminé selon la charge utile, le poids ou la cylindrée du véhicule est remplacé par celui d'un impôt de base déterminé selon le poids total ou la puissance du véhicule et que ces deux modes d'imposition ont une certaine corrélation, le nouveau système d'imposition ne devrait pas induire de diminution de la masse fiscale actuelle. Durant les deux premières années d'application de la nouvelle loi, le maintien des droits acquis pour les détenteurs d'un véhicule de catégorie A provoque un manco estimé à 1 300 000 francs la 1^{re} année et à 650 000 francs la 2^e année. Toutefois, la suppression de la double imposition des véhicules en plaques interchangeables est également mise en place progressivement durant la même durée (cf. remarques ad art. 19), ce qui permet de compenser intégralement les montants cités.

Le présent projet de loi ne présente pas de risque financier pour l'Etat et les communes.

6.2. Autres conséquences

Ces nouvelles règles d'imposition entraînent une adaptation importante de la plateforme informatique utilisée pour la perception des impôts. La durée des travaux de mise en œuvre est estimée à 4 mois.

Cela étant, le projet n'aura pas de conséquence sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

L'examen de la durabilité effectué pour le projet de révision sur les critères pertinents de l'évaluation Boussole 21 amène à un résultat favorable du projet de révision.

Annexe

Rapport Boussole 21



Botschaft 2018-DSJ-228

10. März 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzAG)

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	14
1.1. Motion «Für eine kohärente und nachhaltige Besteuerung der Motorfahrzeuge»	14
1.2. Grundsatz der Totalrevision	14
<hr/>	
2. Neue Besteuerungsformen	15
2.1. Allgemeines	15
2.2. Erste Säule: Grundsteuer	15
2.3. Zweite Säule: Energiekomponente	15
2.4. Dritte Säule: Umweltkomponente	15
<hr/>	
3. Ergebnisse der Vernehmlassung	15
<hr/>	
4. Revision der Energieetikette per 1.1.2020	16
<hr/>	
5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	16
Anhang 1	21
<hr/>	
6. Auswirkungen des Entwurfs	26
6.1. Finanzielle Auswirkungen	26
6.2. Sonstige Auswirkungen	26

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1. Motion «Für eine kohärente und nachhaltige Besteuerung der Motorfahrzeuge»

Die Steuern auf Motorfahrzeugen und Anhängern werden heute in Anwendung des Gesetzes vom 14. Dezember 1967 (BMfzG; SGF 635.4.1) erhoben. Dieses Gesetz, das am 1. Januar 1968 in Kraft trat, setzte die Totalrevision des Gesetzes vom 13. Mai 1960 um, mit der ein neuer Tarif nach Motor-Hubraum anstelle von PS eingeführt wurde (Art. 7).

Mit einer am 12. Februar 2018 eingereichten und gleichzeitig begründeten Motion beantragten die Grossräte Eric Collomb und Hubert Dafflon eine Überarbeitung der Kriterien zur Besteuerung der Motorfahrzeuge¹. Tatsächlich hatte der technologische Fortschritt die Fahrzeugbranche revolutioniert, namentlich in den Bereichen Antriebstypen, Fahr-

zeugleistung, Schadstoffemissionen und Sicherheit. Trotz der schrittweisen Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage war eine grundlegende Revision der Besteuerungskriterien angezeigt, wobei der Steuerertrag garantiert werden sollte.

Ziel der Motion war eine Besteuerung, die sowohl kohärent ist – indem sie alle Halterinnen und Halter von Fahrzeugen und Anhängern betrifft –, aber auch nachhaltig, indem gleichzeitig die Kriterien Energieverbrauch und Umweltbelastung separat berücksichtigt werden. Am 11. September 2018 nahm der Grosse Rat die Motion an.

1.2. Grundsatz der Totalrevision

Da das Gesetz bereits über 50-jährig ist und mehrmals teilrevidiert wurde und da die Motion seinen Kern betrifft, wird eine Totalrevision vorgeschlagen, um wieder eine gewisse Klarheit zu erreichen und seine Kohärenz zu verbessern.

¹ Motion 2018-GC-24 Collomb Eric, Dafflon Hubert, Für eine kohärente und nachhaltige Besteuerung der Motorfahrzeuge.

2. Neue Besteuerungsformen

2.1. Allgemeines

Zur Erinnerung: Der Bund finanziert seine Aufgaben und Ausgaben im Bereich Strassenverkehr mit den dafür zugewiesenen Einnahmen. Diese setzen sich zusammen aus der Hälfte der Erträge aus der Mineralölsteuer, aus den Erträgen aus dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (MinöstG; SR 641.61) und aus den Nettoerträgen aus der Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (Autobahnvignette). Der Bund hat zugunsten von energieeffizienten und umweltfreundlichen Fahrzeugen zahlreiche steuerliche Massnahmen ergriffen. So sind Elektrofahrzeuge von der einmaligen Bundessteuer (AStG; SR 641.51) befreit, die bei der ersten Inverkehrssetzung von Personenwagen und Nutzfahrzeugen unter 1,6 Tonnen auf dem nationalen Markt erhoben wird. Diese Steuer entspricht 4% des Fahrzeugwertes. Elektrofahrzeuge sind außerdem von der eidgenössischen Mineralölsteuer und vom Zuschlag auf Treibstoffen, die vom Treibstoffverbrauch und von der Umweltbelastung des Fahrzeugs abhängen, befreit. Diese machen einen bedeutenden Teil der Betriebskosten eines Fahrzeuges aus. Bei Personenwagen mit einem Verbrennungsmotor sind es über 13%. Dieses Steuersystem hängt *de facto* von der Verwendung und vom Konsum jedes Fahrzeugs ab.

Zusätzlich sind Fahrzeuge über 3,5 Tonnen, die dem Gütertransport dienen und einen Elektroantrieb haben, von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe des Bundes (LSVA, erhoben seit 1. Januar 2001) befreit. Auch die anderen schweren Elektrofahrzeuge, die der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA) unterstehen, namentlich Gesellschaftswagen, sind steuerbefreit.

Mit diesem Gesetzesentwurf wird vorgeschlagen, die Fahrzeuge über 3,5 Tonnen nicht mehr nach der Nutzlast, sondern nach dem Gesamtgewicht zu besteuern. Für Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen wird die Besteuerung nach Hubraum mit einer neuen Besteuerungsform ersetzt, die auf drei Säulen basiert: Fahrzeugleistung, Energieeffizienz und Umweltschutz. Diese Methode wird im Folgenden ausgeführt.

2.2. Erste Säule: Grundsteuer

Mit der Grundsteuer wird eine progressive Besteuerung aufgrund der Fahrzeugleistung (kW) eingeführt. Dieses Prinzip scheint geeignet und allgemein verständlich. Jedes Motorfahrzeug hat eine Leistung, die auf dem Fahrzeugausweis ausgewiesen wird. Die Berücksichtigung des Gewichts für die Ermittlung der Grundsteuer ist nicht sachdienlich, da sich dieses Kriterium auf Elektrofahrzeuge, die mit schweren Batterien ausgestattet sind, negativ auswirkt. Es bestraft zudem die von Familien und Betrieben des zweiten Wirtschaftssektors bevorzugten Minivans und Breaks. Sportwagen mit hoher Leistung und geringem Gewicht werden hingegen bevorzugt.

Da eine signifikante Korrelation zwischen Hubraum und Leistung besteht, können allzu grosse Unterschiede zwischen der aktuellen und der zukünftigen Steuer vermieden werden. Im Übrigen steht die Fahrzeugleistung häufig in Zusammenhang mit der Steuerkraft der fahrzeughaltenden Person.

2.3. Zweite Säule: Energiekomponente

Eine Besteuerungskomponente, die auf der Energieetikette basiert, ist umsetzbar. Die Energieetikette bestimmt die Energie- und Umwelteffizienz der Fahrzeuge. Sie wird vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vergeben, das die in Verkehr stehenden Personenwagen jedes Jahr neu einstuft. Mit dieser Komponente wird die Energieeffizienz von Fahrzeugen mit geringem CO₂-Ausstoss belohnt. Bei der zweiten Säule ist vorgesehen, eine Reduktion der Grundsteuer für Fahrzeuge mit sehr guter Energieetikette (A) zu gewähren. Für alle anderen Kategorien gäbe es keine Reduktion. Vorläufig existiert die Energieetikette nur für Personenwagen. Zu gegebener Zeit soll sie auch für andere Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen verfügbar sein, namentlich für Nutzfahrzeuge und Motorräder.

2.4. Dritte Säule: Umweltkomponente

Mit der Umweltkomponente soll die Energiestrategie 2050 des Bundes umgesetzt werden, indem der Wille des Kantons Freiburg, saubere Treibstoffe zu bevorzugen, aufgezeigt wird. Bei Fahrzeugen mit ausschliesslichem Elektro- oder Wasserstoffantrieb würde eine reduzierte Grundsteuer anfallen, die mit der Reduktion der Energiekomponente kumulierbar wäre. Auch Fahrzeuge mit Hybrid- oder Gasantrieb würden vorübergehend von einer ebenfalls kumulierbaren Steuerreduktion profitieren. Für Fahrzeuge mit Benzin- oder Dieselmotor würde keine Reduktion gewährt.

3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 8. Juli bis 15. Oktober 2019. Es wurden 44 Stellen angehört, wovon sich 32 zum Vorentwurf des Gesetzes geäussert haben.

Allgemein wurde der Vorentwurf von der Mehrheit der angehörten Stellen mit Begeisterung aufgenommen und es gab keine grundsätzlichen Einwände, weder gegen die Zweckmässigkeit einer Gesamtrevision der Gesetzgebung über die Besteuerung der Fahrzeuge, noch gegen das vorgeschlagene System mit drei Säulen.

Einige Stellen hinterfragen allerdings die Besteuerung der Fahrzeuge nach ihrer Leistung und ziehen dem eine Besteuerung nach Hubraum oder Gesamtgewicht vor. Weiter unten in dieser Botschaft wird erläutert, weshalb die Besteuerung der Fahrzeuge nach ihrer Leistung dennoch am zielführendsten ist (s. Kommentar zu Art. 10).

Die Steuerreduktionen für Fahrzeuge mit guter Ökobilanz wurden sehr positiv aufgenommen. Alle angehörten Stellen ziehen diese Lösung einem System vor, in dem Fahrzeuge mit weniger günstiger Ökobilanz bestraft werden, wie dies im aktuellen BMfzG der Fall ist. Einige Stellen bedauern jedoch, dass die vollständige Steuerbefreiung von Fahrzeugen der Kategorie A aufgegeben wurde. Das neue System kommt ihnen jedoch mittelfristig stärker zugute und erfüllt damit die Erwartungen der Motionsurheber. Im Übrigen wurde auch eine Ausdehnung der Steuerreduktionen auf Fahrzeuge über 3500 kg gefordert. Da jedoch in diesem Bereich auf Bundesebene bereits starke Anreize bestehen, wurde dieser Vorschlag nicht in den vorliegenden Entwurf aufgenommen (s. Kommentar zu Art. 11).

Schliesslich fordern bzw. kritisieren zahlreiche Stellen verschiedene Steuerbefreiungen. Der in Vernehmlassung geschickte Vorentwurf war in Bezug auf den Personenkreis, der von der Steuer befreit werden kann, zu wenig flexibel ausgestaltet. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, soll der Staatsrat nun per Beschluss andere Stellen bezeichnen kann, die ganz oder teilweise von der Fahrzeugsteuer befreit werden können (s. Kommentar zu Art. 5).

Die Struktur des Gesetzesentwurfs wurde nicht grundlegend geändert und es wurden im Wesentlichen formale Änderungen vorgenommen.

4. Revision der Energieetikette per 1.1.2020

Infolge einer grösseren Revision der Verordnung über die Anforderungen an die Energieeffizienz (EnEV), die der Bundesrat am 23. Oktober 2019 genehmigt hat, präsentierte das UVEK im November 2019 eine Änderung der Kriterien für die Energieetikette per 1. Januar 2020, die zur Folge habt, dass die Zahl der Fahrzeuge mit Energieetikette A oder B erheblich ansteigt. Dies hat natürlich erhebliche Auswirkungen, denn der in Vernehmlassung geschickte Vorentwurf sah für Fahrzeuge der Kategorie A eine Reduktion von 20% und für Fahrzeuge der Kategorie B eine solche von 10% vor.

Mit der alten Klassierung und ohne Anpassung des Entwurfs hätten 15 577 Fahrzeuge eine Reduktion erhalten, was einem Betrag von 1 099 917 Franken entsprochen hätte. Neu wären 46 980 Fahrzeuge betroffen und die kumulierte Steuerreduktion würde sich auf 3 000 000 Franken belaufen.

Um mit dem Entwurf ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen und gleichzeitig das in Vernehmlassung geschickte Reduktionsystem beizubehalten, müsste der Tarif von Ziffer 4 in Anhang 1 um 8–9 Franken pro Fahrzeug signifikant erhöht werden. Überdies entstünde ein gewisser Giesskanneffekt ohne grossen Anreiz, weil rund 47 000 Fahrzeuge in den Genuss einer Steuerreduktion kämen. Dies bei einem Fahrzeugpark von rund 190 000 Personenwagen.

Um dies zu vermeiden, wird dem Grossen Rat eine Anpassung von Artikel 11 Abs. 1 vorgeschlagen So sollen nur noch Personen, die ein Fahrzeug mit Energieetikette A halten, eine Steuerreduktion erhalten.

Mit diesem Vorschlag wird der erwähnte Giesskanneffekt reduziert, weil nur noch 25 182 anstatt 46 980 Fahrzeuge dank ihrer Energieetikette von der Steuerreduktion profitieren.

Der Tarif von Ziffer 4 in Anhang 1 des BMfzAG steigt so lediglich um 5 Franken pro Fahrzeug.

Da die meisten Fahrzeuge, die in der Kategorie B klassiert waren, nun zur Kategorie A gehören, stellt dies nur für wenige fahrzeughaltende Personen, deren Fahrzeug weiterhin zur Kategorie B gehört, eine Verschlechterung gegenüber dem System des Vorentwurfs dar.

Anstelle der 15 577 Fahrzeuge, die mit dem Vorentwurf dank ihrer Energieetikette eine Steuerreduktion erhalten hätten, steigt diese Zahl nun auf 25 182.

5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

Diese Bestimmung enthält den Zweck und den Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Im Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger vom 14. Dezember 1967 (BMfzG; SGF 635.4.1) fehlt eine solche Bestimmung.

Die Bestimmung übernimmt im Wesentlichen Artikel 1 Abs. 1 des aktuellen Gesetzes. Das Bundesrecht legt fest, welche Fahrzeuge in unserem Kanton besteuert werden. Massgebend ist also die Stationierung auf Freiburger Gebiet. Allerdings wurde der Ausdruck «Halter von Motorfahrzeugen und Anhängern» durch den in der Bundesgesetzgebung verwendeten Begriff «Fahrzeuge mit Kontrollschildern» ersetzt. Das Kriterium der Fahrzeuge mit Kontrollschildern ersetzt das Kriterium des aktuellen Gesetzes, nach dem alle Fahrzeuge, die «auf öffentlichen Strassen verkehren», besteuert wurden.

Artikel 2

Mit der einfachen und klaren Formulierung von Absatz 1 kann die zuständige Behörde alle Fahrzeuge, die unter das BMfzAG fallen, besteuern.

Mit dem zweiten Absatz, werden das System der Rückvergütung an die Gemeinden und der entsprechende Prozentsatz (20%) vorläufig beibehalten, da keine Änderung der Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden vorgesehen ist. Dieser Betrag wird nach Abzug der Erhebungskosten geschuldet. Der Abzug wird damit begründet, dass die Arbeit, die in Anwendung des BMfzAG von den Gemeinden verlangt wird (s. Kommentar zu Art. 16) im Wesentlichen eine exakte

Rückerstattung an die Gemeinden ermöglicht. Demnach ist es gerechtfertigt, ihnen die Erhebungskosten aufzuerlegen.

Artikel 3

Mit diesem Artikel wird die zuständige Behörde, d.h. das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS), festgelegt. Das ASS erfüllt alle Aufgaben, die ihm das Gesetz über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASSG; SGF 122.23.7) überträgt.

Absatz 2 übernimmt Artikel 1 des aktuellen Ausführungsbeschlusses zum Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzB; SGF 635.4.11), den der Staatrat aufheben wird. Der Absatz sieht vor, dass das ASS dafür zuständig ist, die Steuerkategorie der einzelnen Fahrzeuge festzulegen. Es geht also nicht darum, die Energieetiketten der Fahrzeuge zu erteilen (s. Kommentar zu Art. 11) oder die Klassierung des Fahrzeugtyps vorzunehmen (s. Kommentar zu Art. 8). Dafür ist weiterhin der Bund zuständig. Vielmehr soll das ASS Fahrzeuge, die neu auf den Markt kommen, besteuern können, indem es eine Verbindung zwischen den auf Bundesebene festgelegten Fahrzeugkategorien und den Kategorien von Anhang 1 BMfzAG herstellt.

Artikel 4

Diese Bestimmung übernimmt den aktuellen Artikel 3, wobei der Fahrzeugeigentümer nicht mehr erwähnt wird. Die Steuer wird nur mehr von der fahrzeughaltenden Person im Sinne von Artikel 11 SVG geschuldet, d.h. von der im Fahrzeugausweis vermerkten Person. Dies ist faktisch bereits heute der Fall. Mit dem Begriff «Person» bzw. «fahrzeughaltende Person» werden sowohl natürliche als auch juristische Personen bezeichnet, die beide Fahrzeuge halten können.

Artikel 5

Dieser Artikel führt aus, welche öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen von einer Steuerbefreiung profitieren. Absatz 1 Bst. a übernimmt den aktuellen Artikel 5, der bestimmt, dass die Fahrzeuge öffentlich konzessionierter Betriebe für Personentransporte nach Fahrplan von der Fahrzeugsteuer befreit sind.

Die Fahrzeuge des Feuerwehrdienstes sind gemäss Absatz 1 Bst. b ebenfalls ganz von der Steuer befreit, weil sie für ihre Tätigkeit auf einen grossen Fahrzeugpark angewiesen sind. Bei den anderen Blaulichtorganisationen ist die Steuerbefreiung nicht gerechtfertigt. Die Ambulanzdienste überwälzen die Kosten, einschliesslich des Steuerbetrags, auf ihre Kundenschaft.

Absatz 1 Bst. c sieht die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Besitz von staatlichen Einrichtungen vor, was der gängigen Praxis entspricht, die das ASS und die Finanzdirektion

(FIND) beschlossen haben. Davon ausgenommen sind die Fahrzeuge von acht Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit mit einem Fahrzeugpark von 161 Fahrzeugen. Die «historische» Praxis der Steuerbefreiung von staatlichen Einrichtungen, die seit vielen Jahren gilt, wurde in den Entwurf aufgenommen. Sie ist heute immer noch sinnvoll, weil sich der Staat ohne die Steuerbefreiung selbst besteuern müsste, was keinen Sinn ergibt.

Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung werden die Fahrzeuge von mittellosen Personen mit verminderter Mobilität und Fahrzeuge, die dem Transport solcher Personen dienen und einer im gleichen Haushalt lebenden, mittellosen Person gehören, nicht oder nur teilweise besteuert. Dies betrifft momentan 172 Fahrzeuge.

Absatz 3 schlägt vor, die Bedingungen für diese Steuerbefreiung der Einfachheit halber mit einer Verordnung des Staatstrats genau festzulegen. Der Absatz sieht auch vor, dass der Staatstrat eine Liste von gemeinnützigen Vereinen und Organisationen erlassen kann, die für ihre Fahrzeuge eine Steuerbefreiung oder -reduktion erhalten können. Dadurch dass diese Kompetenz dem Staatstrat erteilt wird, lässt sich eine gewisse Flexibilität garantieren, namentlich damit sichergestellt ist, dass die so von der Steuer befreiten Institutionen ihren gemeinnützigen Zweck weiterhin zufriedenstellend erfüllen können.

Absatz 4 erinnert daran, dass Diplomaten- und Konsularfahrzeuge entsprechend den geltenden Bestimmungen des internationalen Rechts ebenfalls steuerbefreit sind.

Artikel 6

Es wird vorgeschlagen, bei Fahrzeugen mit Wechselschildern nur die Steuer für das höchstbesteuerte Fahrzeug zu erheben, wie dies in den meisten Kantonen der Fall ist. Momentan wird noch ein Anteil von 40% der eigentlichen Steuer für das weniger besteuerte Fahrzeug verlangt. Dies ist eine Doppelbesteuerung, die den aktuellen fahrzeughaltenden Personen sowie den Zuzügerinnen und Zuzügern aus anderen Kantonen missfällt. Mit Artikel 19 Abs. 2 des Entwurfs wird vorgeschlagen, diese Form der Doppelbesteuerung schrittweise abzuschaffen.

Die Abschaffung der Doppelbesteuerung hat zur Folge, dass die gesamte Besteuerungsskala um rund 3% angehoben werden muss. Für einen Personenwagen entspricht dies einer konkreten Erhöhung um 15 Franken, d.h. dem Preis von weniger als 10 Litern Benzin im Jahr.

Anzumerken ist auch, dass Fahrzeuge, die über 30 Jahre alt sind und zu Sammlerzwecken gehalten werden, gemäss Bundesrecht alle mit denselben Kontrollschildern verkehren dürfen. Die Abschaffung der Steuer für das zweite Fahrzeug gilt auch in diesem Fall.

Artikel 7

Diese Bestimmung betrifft Fahrzeuge mit auswechselbarer Karosserie, d. h. Fahrzeuge mit zwei Konfigurationen. Es ist vorgesehen, dasselbe Prinzip wie in Artikel 6 anzuwenden. Von dieser Bestimmung sind u.a. folgende Fahrzeuge betroffen: Sattelschlepper, auf denen ein Tragraum oder eine Lademulde angebracht werden kann und die so zu Lastwagen werden; Pickups, auf denen ein Wohnmodul angebracht werden kann, und die so zu leichten Motorwagen werden; Motorrad-Seitenwagen, bei denen die Gondel entfernt werden kann, und die so zu Motorrädern werden.

Artikel 8

Diese Bestimmung regelt die Besteuerungsmodalitäten. Absatz 1 bestimmt, dass der Steuerbetrag für jede Fahrzeugart entsprechend den Kategorien und der Skala in Anhang 1 des Gesetzesentwurfs festgelegt wird. Der Anhang 1 sieht 8 Kategorien vor, die wiederum nach Gewicht (kg) oder Leistung (kW) in Unterkategorien unterteilt sind. Absatz 2 führt aus, dass die Klassierung der Fahrzeugarten nach der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41) erfolgt. Absatz 3 übernimmt Artikel 14 des aktuellen Gesetzes betreffend «Änderung am Fahrzeug».

Artikel 9

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Staatsrat den Steuertarif an den Jahresindex der Konsumentenpreise anpassen kann, sofern dieser sich um mindestens 5% verändert hat. Die Beträge des Tarifs (Anhang 1 des Gesetzes) entsprechen dem Stand von 101,7 Punkten mit Dezember 2015 (100 Punkte) als Basis. Bei negativer Teuerung ist die Anpassung hingegen ausgeschlossen.

Momentan ist der Grosse Rat für Anpassungen zuständig. Als Gesetzgeber kann er mit einer Revision von Anhang 1 in jedem Fall Tarifänderungen vornehmen.

Mit der Übertragung der Kompetenz an den Staatsrat lässt sich das System der Tarifanpassung an den durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise harmonisieren. Der Staatsrat ist nämlich ebenfalls für diesen Bereich zuständig, unter anderem gemäss Artikel 1^{bis} des Gesetzes vom 25. September 1974 betreffend die Besteuerung der Schiffe (SGF 635.4.2).

Artikel 10

Diese Bestimmung stellt zusammen mit Artikel 11 die Hauptkonkretisierung der Motion dar und ersetzt den aktuellen Artikel 7. Die Artikelüberschrift wird beibehalten.

Absatz 2 beinhaltet den Kern des Entwurfs: Er definiert die Grundsteuer, die neu auf dem Besteuerungskriterium der Leistung basiert. Diese wird gemäss Typengenehmigung, gegeben-

nenfalls gemäss Übereinstimmungsbescheinigung festgelegt und ersetzt die Besteuerung nach Hubraum. Die neue Bestimmung bezieht sich bei Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von höchstens 3500 kg auf deren Leistung. Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3500 kg werden nicht mehr wie heute nach der Nutzlast, sondern nach dem Gewicht besteuert.

Mittelfristig wird die Berücksichtigung des Motor-Hubraums nicht mehr in allen Fällen möglich sein, da der Anteil der Elektrofahrzeuge zunimmt und diese keinen Hubraum haben. Zudem wäre die Festlegung eines Messwerts aufgrund von Gewicht und Hubraum, der in einem zweiten Schritt an ein progressives Tarifsystem geknüpft wäre, für die fahrzeughaltenden Personen schwer nachvollziehbar. Aus demselben Grund dient auch der von einem Fahrzeug verursachte Lärm nicht als Faktor für die Berechnung der Besteuerungsgrundlage. Zudem wird die Lärmbelästigung durch Fahrzeuge auf Bundesebene berücksichtigt, indem die technischen Anforderungen bei der ersten Inverkehrsetzung von Fahrzeugen schrittweise angehoben werden.

In der Vernehmlassung hinterfragten einige Stellen die Besteuerung der Fahrzeuge nach ihrer Leistung und zogen dem eine Besteuerung nach Hubraum oder Gesamtgewicht vor. Diese Vorschläge widersprechen jedoch der Motion Collomb/Dafflon, die der Grosse Rat gutgeheissen hat. Mit der Fahrzeugleistung als Besteuerungskriterium lässt sich sowohl die Ökobilanz des Fahrzeugs als auch die Steuerkraft der fahrzeughaltenden Person sachgerecht berücksichtigen. Je grösser die Leistung eines Fahrzeugs, desto wahrscheinlicher ist es, dass auch seine Umweltbelastung und sein Kaufpreis hoch sind. Für Fahrzeuge mit günstiger Ökobilanz sind Steuerreduktionen vorgesehen (s. Kommentar zu Art. 11).

Gemäss Absatz 1 werden Motorfahrräder, Traktoren, Arbeitsmaschinen und Arbeitskarren, Motorkarren und Fahrzeuge mit Berufsschildern pauschal besteuert. Für Anhänger, Transportsattelanhänger und andere Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3500 kg sieht Absatz 3 eine Besteuerung nach Gesamtgewicht vor. Diese Lösung, die die aktuelle Besteuerung nach Nutzlast ersetzt, erhöht die aktuell angewandten Tarife nicht.

Die verschiedenen Fahrzeugarten werden im Bundesrecht definiert.

Artikel 11

Die Bestimmung mit der Überschrift «Reduktion für die Benützung besonders verbrauchs-, energie- und emissionseffizienter Fahrzeuge» setzt die zweite und dritte Säule des neuen Fahrzeugbesteuerungssystems um.

Der erste Absatz führt die zweite Säule ein und sieht unter anderem für besonders energieeffiziente Fahrzeuge eine Steuerreduktion vor. Die Bestimmung bezieht sich auf die Energieetikette, welche die Bundesbehörden für das betreffende

Steuerjahr vergeben. Vorgesehen ist eine Reduktion von 20% für Fahrzeuge mit einer Energieetikette der Kategorie A Das UVEK überprüft die Kriterien der einzelnen Kategorien jährlich. Dadurch ist sichergestellt, dass die Energieetiketten und damit auch die im BMfzAG vorgesehenen Steuerreduktionen regelmässig an die technische Entwicklung angepasst werden. Es sei hier noch einmal betont, dass der Bund für die Erteilung der Energieetiketten zuständig ist und das ASS diese Entscheide lediglich in der Besteuerungsskala umsetzt.

Der zweite Absatz führt die dritte Säule ein und legt für Fahrzeuge, die ausschliesslich mit Elektrizität oder Wasserstoff angetrieben werden, sowie für solche mit Hybrid-, Gas- oder ähnlichem Antrieb eine zusätzliche Reduktion vor. Im ersten Fall sind 30% vorgesehen, im zweiten Fall 15%.

Die in der zweiten und dritten Säule vorgesehenen Reduktionen sind kumulierbar und gelten für Fahrzeuge, deren Gesamtgewicht höchstens 3500 kg beträgt. Mit der Möglichkeit zur Kumulierung der Reduktionen können die verbrauchseffizientesten Fahrzeuge eine Steuerreduktion von bis zu 50% erreichen. Demnach ist dieses System vorteilhafter als das bisherige, denn die Reduktion gilt solange, wie die Fahrzeuge den gesetzlichen Kriterien entsprechen, während das BMfzG eine Steuerbefreiung für insgesamt höchstens drei Jahre vorsieht.

Die Reduktionen sind nicht auf schwere Fahrzeuge anwendbar, da die meisten von ihnen der LSVA oder der PSVA unterstehen. Diese Bundessteuer sanktioniert Fahrzeuge mit einer ungünstigen Ökobilanz stark. Eine Ausweitung der kantonalen Reduktionen hätte keine Wirkung.

Artikel 12

Diese Bestimmung legt Steuerperiode und Zahlungsart fest. Der Artikel ist eine Kombination der aktuellen Artikel 6 und 9, mit Anpassung an die neue Form der Besteuerung von Fahrzeugen und Anhängern.

Absatz 1 betrifft die Steuerperiode, wobei Artikel 6 Abs. 3 BMfzG übernommen und präzisiert wird. Der Grundsatz der jährlichen Besteuerung wird beibehalten und ein Vorbehalt für den Fall einer Abgabe der Kontrollschilder während des Steuerjahres eingefügt.

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen dem Inhalt von Artikel 9 Abs. 1 des aktuellen Gesetzes, wobei die Steuer für Fahrzeuge der Kategorien 1–2 des Tarifs in Anhang 1 in einem Mal zahlbar ist. In diesem Absatz ebenfalls übernommen wird Artikel 6 Abs. 1 BMfzG, denn die Steuer für Motorfahrräder ist weiterhin unteilbar und jährlich zu entrichten. E-Bikes werden weiterhin nicht besteuert.

Absatz 3 ergänzt den vorigen Absatz und aktualisiert Artikel 9 Abs. 2 BMfzG. Er sieht vor, dass die Steuer für Fahrzeuge der Kategorien 3–8 des Tarifs in Anhang 1 in ein oder

zwei Raten zahlbar ist. Der Absatz legt auch fest, wann die zwei Raten fällig werden.

Die Absätze 4 und 5 regeln die Modalitäten bei einem Fahrzeugwechsel während des Jahres und beim Ersatz eines Fahrzeugs im Sinne der Bundesvorschriften.

Artikel 13

Diese Bestimmung führt den Grundsatz ein, wonach bei einer zeitweiligen Abgabe der Kontrollschilder die zu viel bezahlte Steuer angerechnet wird. Es handelt sich um eine Vereinfachung, mit der unnötiger administrativer Aufwand und Kosten vermieden werden. Rückerstattungen auf Anfrage lassen sich mit dieser Bestimmung allerdings nicht ausschliessen.

Artikel 14

Momentan bestimmt Artikel 10 BMfzG, dass die Kontrollschilder entzogen werden, wenn der geschuldete Steuerbetrag nicht innert Monatsfrist nach Fälligkeit bezahlt wird. Absatz 1 von Artikel 14 des Entwurfs übernimmt dieses Prinzip, indem ausgeführt wird, dass der Entzug der Kontrollschilder und des Fahrzeugausweises – der im aktuellen Gesetz nicht erwähnt wird – «nach einer Mahnung» erfolgt.

Absatz 2 präzisiert, dass die Polizei den Fahrzeugausweis und die Kontrollschilder des Fahrzeugs entzieht, wenn die Angelegenheit nicht innert der im Entzugsentscheid gewährten Frist geregelt wird. Ausgeführt wird dies von der Kantonspolizei Freiburg oder vom Polizeikorps eines anderen Kantons, wenn die fahrzeughaltende Person in der Zwischenzeit den Wohnkanton gewechselt hat.

Aus Gründen der Transparenz und der Klarheit wird empfohlen, dieses Verfahren in den Entwurf zu integrieren.

Artikel 15

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 12 des aktuellen Gesetzes. Es wurde jedoch eine terminologische Änderung vorgenommen: Die «fahrzeughaltende Person» ersetzt den «Fahrzeughalter und -eigentümer». Am 31. März 1998 hat der Staatsrat die Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann, welche die Staatskanzlei und das Amt für Gesetzgebung erarbeitet haben, genehmigt. Seither gelten sie für alle Texte der kantonalen Verwaltung. Es wird den Autorinnen und Autoren überlassen, welche Form der nicht-diskriminierenden Formulierung sie wählen.

Nach der Vernehmlassung wird zudem vorgeschlagen, dass alle Fristen dieser Bestimmung die Verjährung und nicht die Verwirkung der Rechte betreffen. Im Gesetzesentwurf wird nun dieselbe Terminologie verwendet, wie im Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantssteuern (DStG; SGF 631.1). Bei langen Verfahren zur Anfechtung der Besteuerung wird zudem die Verjährungsfrist ausgesetzt.

Artikel 16

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen Artikel 13 des aktuellen Gesetzes. Es wird vorgeschlagen, die Bezeichnung «der Vorsteher der Einwohnerkontrolle» im Sinne der oben erwähnten Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann durch «die Person, die der Einwohnerkontrolle vorsteht» zu ersetzen. Aus Gründen der Lesbarkeit ist es wünschenswert, wann immer möglich eine neutrale oder geschlechtsfreie Formulierung zu wählen.

Absatz 3 dieser Bestimmung verweist auf Artikel 74 Abs. 5 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (VZV; SR 741.51). Im BMfzAG wurde eine allgemeine Formulierung gewählt, damit bei einer Gesetzesänderung auf Bundesebene keine Revision nötig ist.

Artikel 17

Da die Zahl der in Verkehr stehenden Fahrzeuge stetig zunimmt, ist für den Fall einer Anfechtung der Steuer die Einsprache beim ASS vor einer allfälligen Beschwerde beim Kantonsgericht vorzusehen. Eine solche Bestimmung ist im BMfzG seit 1. Januar 1992 (Art. 14a «Rechtsmittel») in Kraft. Allerdings ist zusätzlich der Artikel anzugeben, in dem das Beschwerdeverfahren geregelt wird, d.h. Artikel 103 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1).

Artikel 18

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 15 des aktuellen Gesetzes.

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung, was zu didaktischen Zwecken in Absatz 2 der Bestimmung angegeben wird.

Artikel 19

Momentan wird die Besteuerung der Personenwagen nach Hubraum im BMfzG entsprechend der Energie- und Umwelteffizienz abgestuft, d.h. nach dem System der Energieetikette. Ziel von Absatz 1 dieser Übergangsbestimmung ist es, die Halter/innen von Fahrzeugen der Kategorie A, die kürzlich in Verkehr gesetzt wurden, nicht zu benachteiligen. Diese werden gemäss Artikel 7 Abs. 2 Bst. a BMfzG ab ihrer ersten Inverkehrsetzung für die Dauer von drei Kalenderjahren von der Steuer befreit. Nun wird für sie unter den gleichen Bedingungen ein Residualanspruch beibehalten. Betroffen sind zwei Altersklassen (Anzahl Fahrzeuge: 4500). Das erworbene Recht wird somit während 2 resp. 1 Jahr beibehalten.

Artikel 6 des Entwurfs sieht zudem vor, dass bei Wechselschildern die Teilbesteuerung des geringer besteuerten Fahrzeugs abgeschafft wird. In Absatz 2 des Artikels wird vorgeschlagen, diese Form der Doppelbesteuerung schrittweise

aufzuheben, indem anstelle des heutigen Anteils von 40% der Steuer im ersten Jahr der Gesetzesanwendung 20% und im zweiten Jahr 10% erhoben werden.

Absatz 3 dieses Artikels betrifft Lastwagen, die abwechselnd mit denselben Wechselschildern verkehren und bei denen die schrittweise Abschaffung der Besteuerung des zweiten Lastwagens vorgesehen ist.

Mit diesen beiden Absätzen, die mit Absatz 1 zusammenhängen, lässt sich das finanzielle Gleichgewicht des Entwurfs sicherstellen bzw. der Ertragsausfall minimieren, den der Kanton bei Inkrafttreten des BMfzAG decken muss.

So wird der Staat in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des BMfzAG auf neu in Verkehr gesetzten Fahrzeugen der Kategorie A keine Steuer erheben. Würde die Besteuerung des zweiten Fahrzeugs bei Wechselschildern sofort abgeschafft, so würde dies für den Kanton einen Totalausfall bedeuten.

Das vorgeschlagene Übergangssystem ist eine Lösung, die sowohl den Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, wie auch den Interessen des Staates Freiburg Rechnung trägt und die deshalb beibehalten werden sollte.

ANHANG 1

Die kantonale steuerliche Belastung von Motorfahrzeugen und Anhängern ist hoch. Sie entspricht einem Index von 117 Punkten bei einem Schweizer Mittel von 100 Punkten, wodurch der Kanton Freiburg auf dem 8. Rang liegt. Der höchste Wert (1. Rang) liegt bei 136 Punkten und der niedrigste bei 62 Punkten.

Anfang der 2000er-Jahre wurde das zugelassene Gesamtgewicht für schwere Fahrzeuge schrittweise von 28 auf 40 Tonnen angehoben. Die Besteuerung wurde aufgrund der progressiven Tarife verschärft; die Mehrheit der Kantone hat diese Situation korrigiert. Der Kanton Freiburg hat zwei Korrekturen vorgenommen: eine durchschnittliche Senkung um 10% im Jahr 2006 und eine um 5% im Jahr 2012. Diese Senkungen wurden aber durch Anpassungen aller Tarife des BMfzG neutralisiert, und zwar durch die Indexierung von 5% im Jahr 2006 und die Erhöhung um 10% im Jahr 2014. Für die Anhänger und Sattelanhänger ist eine Tarifsenkung vorgesehen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Transportunternehmen zu erhalten. Diese Senkung sollte schlussendlich neutralisiert werden, da diese Massnahme die Unternehmen ermutigt, die Fahrzeugsteuer im Kanton Freiburg zu zahlen. Es ist zu betonen, dass die Festlegung des Stationierungsortes und demzufolge des Ortes der Besteuerung von Lastwagen, Anhängern, Sattelmotorfahrzeugen und Bussen aufgrund des kantonsübergreifenden und sogar internationalen Einsatzes der Transportfahrzeugflotten delikat ist.

Anhang 1: Tarif	Bestand	Kumulierte Steuern in KCHF		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Ziffer 1 (Motorfahrräder)	7 868	193	198	+5
Ziffer 2 (Traktoren, Arbeitsmaschinen und ähnliche Motorfahrzeuge)	12 682	1 674	2 332	+658
Ziffer 3 (Händlerschilder)	1 112	577	600	+23
Ziffer 4 (Personenwagen und ähnliche Motorfahrzeuge)	202 130	92 420	92 340	-80
Ziffer 5 (Motorräder und ähnliche Motorfahrzeuge)	24 625	3 985	3 944	-41
Ziffer 6 (Lastwagen, Sattelschlepper und ähnliche Motorfahrzeuge)	2 159	4 525	4 512	-13
Ziffer 7 (Gesellschaftswagen, Bus)	265	288	263	-25
Ziffer 8 (Anhänger, Transportsattelanhänger)	23 600	4 639	3 993	-646
Total	274 441	108 301	108 182	-119

Bei allen Mengen-/Frankenanalysen entspricht der Bestand dem Fahrzeug- und Anhängerpark am 1. März 2019 mit Ausnahme der Motorräder, für die der Bestand am 30. September 2018 berücksichtigt wurde, um den saisonalen Effekt der winterlichen Ausserverkehrssetzungen zu vermeiden. Eine Aktualisierung dieser Analysen ist nicht nötig, denn der Umfang und die Zusammensetzung des Fahrzeugparks haben sich im vergangenen Jahr kaum verändert (+1,4% per 30. September 2019).

Der berechnete durchschnittliche Einheitstarif liegt aufgrund der Wechselschilder, d. h. wenn mehrere Fahrzeuge abwechselnd mit den gleichen Schildern verkehren, oft unter dem veröffentlichten Einheitstarif. Das Fahrzeug mit der geringsten steuerlichen Belastung wird aktuell mit 40% bzw. bei Lastwagen mit 20% besteuert. Der Entwurf sieht eine vollständige Steuerbefreiung für das Fahrzeug mit der geringsten steuerlichen Belastung vor.

Ziffer 1

4944 Motorfahrräder sind steuerpflichtig. Die 2924 E-Bikes, die mit 45 km/h immatrikuliert sind, sind weiterhin von der Steuer befreit. Im Moment ist diese Befreiung in Artikel 1b Abs. 4 des aufzuhebenden Ausführungsbeschlusses des BMfzG vorgesehen.

	Bestand	Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Motorfahrräder	4944	39.-	40.-	+1.-
E-Bikes mit Kontrollschild	2924	0.-	0.-	0.-
Finanzielle Gesamtwirkung +4944 Franken, +2,6%				

Ziffer 2

Die auf den Markt gebrachten Traktoren, Arbeitsmaschinen usw. verzeichneten im Lauf der Jahre eine starke Zunahme des Gewichts, der Fahrzeuggrösse und der Antriebsstärke. Parallel dazu wurde die Höchstgeschwindigkeit für Landwirtschaftsfahrzeuge auf 40 km/h angehoben; die Nutzung und die Belastung des Strassenverkehrs durch diese Fahrzeuge, die pauschal

besteuert werden, sind gestiegen. Der Entwurf sieht für Traktoren und landwirtschaftliche Arbeitsmaschinen nun die Schaffung einer neuen Tarifstufe ab 3,5 Tonnen vor, wie dies bereits bei den industriellen Arbeitsmaschinen der Fall ist. Mit dieser neuen Tarifstufe soll die Steuergerechtigkeit zwischen den fahrzeughaltenden Personen gewährleistet werden. Zum Vergleich: Die Steuer für Lastwagen mit einem Gesamtgewicht von 3,5 bis 7,5 Tonnen und jene für Lastwagen über 7,5 und bis 14 Tonnen wird 1100 Franken bzw. 1600 Franken betragen. Das Gesamtgewicht der meisten neu in Verkehr gesetzten Traktoren liegt zwischen 8 und 12 Tonnen; die durchschnittliche Besteuerung eines Traktors von über 3,5 Tonnen in der Höhe von 240 Franken ist folglich gerechtfertigt. Schliesslich sind die Schadstoffemissionen bei allen Fahrzeugen zurückgegangen und es ist deshalb nicht gerechtfertigt, diese bei der Festsetzung des Steuerbetrags für Landwirtschaftsfahrzeuge besonders zu berücksichtigen.

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Einachser	61	40.–	40.–	0.–
Fahrzeug bis 3500 kg	3526	116.–	96.–	-20.–
Fahrzeug ab 3501 kg	9095	139.–	219.–	+80.–

Finanzielle Gesamtwirkung +658 318 Franken, +39,3%

Der Anteil der Fahrzeuge für die landwirtschaftliche Nutzung entspricht 77,2% mit gleichwertigem Steuerertrag.

Ziffer 3

Diese Ziffer betrifft die Händlerschilder oder U-Schilder. Für Landwirtschaftsfahrzeuge ist ein grösserer Zuschlag vorgesehen, Begründung siehe Ziffer 2. Die neuen Beträge sind mit Ziffer 5 von Anhang 1 abgestimmt.

	Bestand	Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Motorrad, Anhänger	107	141.–/158.–	150.–	+ oder - keine
Landwirtschaftsfahrzeug	63	228.–	300.–	+72.–
Motorwagen	942	580.–	600.–	+20.–

Finanzielle Gesamtwirkung +23 472 Franken, +4,07%

Ziffer 4

Die Antriebsstärke der Fahrzeuge unter 3500 kg, insbesondere jene von Personenwagen, Minibussen, Lieferwagen usw. nimmt stetig zu, obwohl der durchschnittliche Hubraum sinkt. Vor 15 Jahren erreichte ein Motor mit 1000 cm³ im Durchschnitt eine Leistung von 60 kW; heute kann die erreichte Leistung 100 kW übersteigen.

Zur Einhaltung der Steuergerechtigkeit ist für die Minibusse eine Tarifsenkung vorgesehen.

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Personenwagen	185 450	451.–	459.–	+8.–
Minibus	266	895.–	461.–	-434.–
Lieferwagen	14 440	525.–	437.–	-88.–
Andere Fahrzeuge	1 974	496.–	400.–	-96.–

Finanzielle Gesamtwirkung -80 290 Franken, -0,09%

Aufschlüsselung der Auswirkung der Tarifrevision für Personenwagen

Auswirkung der Tarifrevision	Bestand	% des Bestands	Kumulierte Auswirkung in Franken
Aufhebung der Doppelbesteuerung von Fahrzeugen mit Wechselschildern	11 238	6,1	-2 060 855.–
Steuererleichterung von über 10%	30 801	16,6	-2 957 268.–
stabil, nämlich + oder – 10% Abweichung	96 276	51,9	-88 846.–
Erhöhung zwischen 11 und 25%	31 603	17,0	+2 699 144.–
Erhöhung von über 25%	12 472	6,7	+2 846 480.–
Theoretische Erhöhung, da Fahrzeuge mit Etikette A aktuell steuerbefreit sind *	3 060	1,7	+1 050 920.–
Total	185 450		+1 495 575.–

* Gemäss den Übergangsbestimmungen von Artikel 19 führt diese Massnahme zu einer Einbusse von ungefähr 1 300 000 Franken im ersten Jahr, und von 650 000 Franken im zweiten Jahr.

Fahrzeuge mit grossem Hubraum aber geringer Leistung profitieren von dieser Revision. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Fahrzeuge, die älter sind als der Durchschnitt und aufgrund eines hohen Treibstoffverbrauchs nur eine begrenzte Anzahl Kilometer fahren. Fahrzeuge mit einem hohen Leistungs-/Hubraum-Verhältnis werden stärker besteuert. Eine progressive Besteuerung nach Leistung ermöglicht die stärkere Besteuerung von fahrzeughaltenden Personen, die bewusst ein Fahrzeug mit diesen Merkmalen wählen, auch wenn ein Modell der gleichen Reihe mit einer geringeren Leistung die gleichen Transportfunktionalitäten aufweist.

Auswirkung gemäss der aktuellen Hubraumaufschlüsselung

Hubraum	Bestand	Durchschnittstarif aktuell	Durchschnittstarif Entwurf	Kumulierte Differenz in CHF und%
Bis 1000 cm ³	12 475	320.–	301.–	-233 567.– -5,8%
Zwischen 1001 und 1400 cm ³	51 962	397.–	389.–	-401 857.– -2,0%
Zwischen 1401 und 1600 cm ³	35 067	412.–	413.–	+37 948.– +0,3%
Zwischen 1601 und 1800 cm ³	11 699	427.–	439.–	+141 835.– +2,8%
Zwischen 1801 und 2000 cm ³	47 360	475.–	512.–	+1 769 991.– +7,9%
Zwischen 2001 und 3000 cm ³	22 419	589.–	600.–	+266 336.– +2,0%
Über 3000 cm ³	4 468	871.–	852.–	-85 111.– -2,2%
Total	185 450	451.–	459.–	+1 495 575.– +1,8%

Zusammenfassung in Bezug auf die Umweltkomponente

Es ist vorgesehen, dass im Jahr 2020 rund 6780 Fahrzeuge der Kategorie A von der Steuer befreit werden, was ca. 3 000 000 Franken entspricht. 120 000 Fahrzeuge werden einen Malus von 5% erhalten, um diese Steuerbefreiungen zu decken. Gemäss Gesetzesentwurf (Art. 11):

Profil	Reduktion	Bestand	Kumulierte Reduktion in CHF
Fahrzeuge mit Energieetikette A	-20%	25 182	2 013 891.–
Fahrzeuge mit Elektro- oder Wasserstoffantrieb	-30%	586	105 475.–
Fahrzeuge mit Hybrid-, Gas- oder ähnlichem Antrieb	-15%	4 097	265 802.–

3640 Fahrzeuge profitieren sowohl von einer Reduktion aufgrund der Energieetikette sowie von einer Energie-/Treibstofffreiduktion. Insgesamt werden 26 225 Fahrzeuge Reduktionen erhalten. Die Anzahl Fahrzeuge mit einer Reduktion nach Artikel 11 wird steigen; diese Steuereinbusse wird teilweise durch die steigende durchschnittliche Leistung pro Fahrzeug kompen-

siert. Langfristig können die Steuereinnahmen durch die Anpassung der Reduktionen und/oder des Steuertarifs sichergestellt werden.

Die elektrischen Personenwagen sind in den Tarif integriert, der sich auf die Leistung stützt. Über 90% der Modelle sind in der Energieetikette A eingestuft, der Grossteil erhält die maximale kumulierte Reduktion von 50%. Im Folgenden die Auswirkung für einige repräsentative Modelle:

Modell	Leistung	Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Renault Zoe	65 kW	352.–	194.–	-158.–
BMW i3	125 kW	465.–	259.–	-206.–
Tesla S 85 D P	568 kW	851.–	631.–	-220.–

Ziffer 5

Der Entwurf sieht vor, die Motorräder nach Leistung zu besteuern. Die Gesamtauswirkung ist minim, auch wenn es einige individuelle Abweichungen gibt. Die Fahrzeuge mit einer Leistung von 0–11 kW werden in 4 Steuerstufen unterteilt, um die Differenz zwischen der aktuellen und der zukünftigen Besteuerung abzumildern.

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Motorrad	22 946	165.–	163.–	-2.–
Mit Motorrädern vergleichbar	1 679	123.–	125.–	+2.–
Finanzielle Gesamtwirkung -40 852 Franken, -1%				

Ziffer 6

Der Entwurf sieht die Besteuerung von Lastwagen, Sattelschleppern und anderen, ähnlichen Fahrzeugen nach ihrem Gesamtgewicht vor.

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Lastwagen	1538	2328.–	2317.–	-11.–
Sattelschlepper	395	2166.–	2103.–	-67.–
Andere	226	393.–	524.–	+131.–
Finanzielle Gesamtwirkung -12 168 Franken, -0,3%				

Lastwagen: Auswirkung der Tarifrevision gemäss Aufschlüsselung nach Gesamtgewicht

Gesamtgewicht	Bestand	Durchschnittstarif aktuell	Durchschnittstarif Entwurf	Kumulierte Differenz in CHF und%
von 3501 bis 7500 kg	201	1001.–	1062.–	+12 114.– +6%
von 7501 bis 14 000 kg	153	1407.–	1537.–	+19 915.– +9,3%
von 14 001 bis 20 000 kg	343	1798.–	2008.–	+72 176.– +11,7%
von 20 001 bis 26 000 kg	366	2487.–	2522.–	+12 690.– +1,4%
von 26 001 bis 32 000 kg	327	3170.–	2967.–	-66 303.– -6,4%
ab 32 001 kg	148	4055.–	3600.–	-67 368.– -11,2%
Total	1538	2328.–	2317.–	-16 776.– -0,5%

Der Entwurf begünstigt Konfigurationen mit einem hohen Gewicht, da die grossen Fahrzeuge ein besseres Nutzlast-Gesamtgewichts-Verhältnis aufweisen: die Immissionen des Strassentransports werden reduziert.

Sattelschlepper: Auswirkung der Tarifrevision gemäss Aufschlüsselung nach Gesamtgewicht

Sattelschlepper werden aktuell mit einer Pauschale von 2200 Franken besteuert. Der Entwurf sieht vor, wie bei den Lastwagen zu einer Besteuerung nach Gesamtgewicht überzugehen.

Gesamtgewicht	Bestand	Durchschnittstarif aktuell	Durchschnittstarif Entwurf	Kumulierte Differenz in CHF und%
von 3501 bis 14 000 kg	5	2200.–	1300.–	-4 500.– -41 %
von 14 001 bis 20 000 kg	337	2174.–	2069.–	-35 400.– -4,8%
von 20 001 bis 26 000 kg	49	2115.–	2388.–	+13 385.– +12,9%
ab 26 001 kg	4	2076.–	2450.–	+1 496.– +18%
Total	395	2166.–	2103.–	-25 019.– -2,9%

Ziffer 7

Der Entwurf schlägt eine Besteuerung der Gesellschaftswagen nach Gesamtgewicht vor. Das BMfzG sah für Fahrzeuge, die ausschliesslich dem Schülertransport dienen, eine Reduktion der Steuer um 33% vor. Dies war dadurch gerechtfertigt, dass die Fahrzeuge nach der Anzahl Plätze besteuert wurden. Die Schülertransportfahrzeuge waren also benachteiligt, weil sie aufgrund der kleineren Sitze über mehr Plätze verfügen.

Mit dem BMfzAG ist diese Reduktion nicht mehr nötig, weil dieser Fahrzeugtyp nach Gewicht besteuert wird.

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Gesellschaftswagen (Autocar), Bus	265	1088.–	993.–	-95.–
Finanzielle Gesamtwirkung -25 203 Franken, -8,7%				

Gesellschaftswagen und Busse: Auswirkung der Tarifrevision gemäss Aufschlüsselung nach Gesamtgewicht

Gesamtgewicht	Bestand	Durchschnittstarif aktuell	Durchschnittstarif Entwurf	Kumulierte Differenz in CHF und%
Fahrzeuge des Linienverkehrs	116	steuerbefreit	steuerbefreit	
von 3500 bis 15 000 kg	84	1270.–	1431.–	+13 556.– +12,7%
ab 15 001 kg	65	2796.–	2200.–	-38 759.– -21,3%
Total	265	1088.–	993.–	-25 203.– -8,7%

Ziffer 8

	Bestand	Durchschnitt Einheitstarif		
		Aktuell	Entwurf	Differenz
Sachentransportanhänger	16 949	214.–	185.–	-31.–
Sattelsachentransportanhänger	494	1 102.–	539.–	-563.–
Landwirtschaftliche Anhänger	1891	32.–	111.–	+79.–
Arbeitsanhänger	1 900	32.–	29.–	-3.–
Wohnanhänger	942	92.–	129.–	+37.–
Andere Anhänger	1 424	144.–	142.–	-2.–
Finanzielle Gesamtwirkung -645 540 Franken, -13,9%				

Der Entwurf begünstigt Anhänger und Transportsattelanhänger. Es geht dabei darum, die Transportkapazitäten bestmöglich zu nutzen, während gleichzeitig die Immissionen des Strassenverkehrs beschränkt werden.

Die aktuelle Besteuerung der Sattelanhänger mit einem Gesamtgewicht von 34 Tonnen und einer Nutzlast von 27 Tonnen ist im interkantonalen Vergleich sehr hoch. Sie ist dreimal höher als die Steuer des Tessins. Mit der vorgeschlagenen Senkung bleibt Freiburg trotzdem im oberen Bereich der Spanne¹. Dasselbe gilt für Anhänger von über 3,5 Tonnen.

Sachentransportanhänger: Auswirkung der Tarifrevision gemäss Aufschlüsselung nach Gesamtgewicht

Gesamtgewicht	Bestand	Durchschnittstarif aktuell	Durchschnittstarif Entwurf	Kumulierte Differenz in CHF und%
von 0 bis 3500 kg	16 365	195.–	173.–	-350 030.– -11%
ab 3501 kg	584	851.–	523.–	-191 491.– -38,5%
Total	16 949	217.–	185.–	-541 521.– -14,7%

Die Wettbewerbsfähigkeit der Freiburger Transportunternehmen soll mit diesen Bemühungen verbessert werden. Diese Massnahme wird sie dazu ermuntern, die Fahrzeug- und Anhängersteuern im Kanton zu zahlen.

¹ Sattelanhänger (Gesamtgewicht 34 000 kg, Nutzlast 27 000 kg) beispielsweise werden im Kanton Tessin mit 300 Franken, im Kanton Bern mit 350 Franken, in den Kantonen Wallis und St. Gallen mit 370 Franken, im Kanton Neuenburg mit 478 Franken und im Kanton Waadt mit 646 Franken pro Jahr besteuert.

6. Auswirkungen des Entwurfs

6.1. Finanzielle Auswirkungen

Da das Prinzip einer Grundsteuer, die auf Nutzlast, Gewicht oder Hubraum des Fahrzeugs basiert, durch eine Grundsteuer nach Gesamtgewicht oder Fahrzeugleistung ersetzt wird und da diese beiden Besteuerungsmodi eine gewisse Korrelation aufweisen, sollte das neue System keine Verminderung des aktuellen Steuerertrags zur Folge haben. In den Jahren 2021 und 2022 führt die Garantie der erworbenen Rechte von Halterinnen und Haltern von Fahrzeugen der Kategorie A zu einem Steuerausfall, der im ersten Jahr auf 1 300 000 Franken und im zweiten Jahr auf 650 000 Franken geschätzt wird. Die schrittweise Abschaffung der Doppelbesteuerung von Fahrzeugen, die mit Wechselschildern verkehren, erfolgt jedoch ebenfalls schrittweise, d.h. über drei Jahre ab Inkrafttreten des BMfzAG (s. Kommentar zu Art. 19), sodass der Betrag vollständig kompensiert werden kann.

Der vorliegende Entwurf stellt für den Staat und die Gemeinden kein finanzielles Risiko dar.

6.2. Sonstige Auswirkungen

Diese neuen Besteuerungsregeln erfordern eine bedeutende Anpassung der Informatikplattform, die für die Steuererhebung verwendet wird. Die Dauer der Anpassungsarbeiten wird auf 4 Monate geschätzt.

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d.h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Die Nachhaltigkeit des Revisionsentwurfs wurde geprüft und ergibt für die entscheidenden Evaluationskriterien von Boussole21 ein positives Ergebnis.

Beilage

—
Bericht Boussole 21

Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **635.4.1**
Modifié(s): –
Abrogé(s): 635.4.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 102 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2018-DSJ-228 du Conseil d'Etat du 10 mars 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ La présente loi règle l'imposition des véhicules automobiles et des remorques stationnés dans le canton de Fribourg et munis de plaques de contrôle, au sens de la législation fédérale sur la circulation routière.

Art. 2 Droit d'imposition

¹ L'Etat perçoit un impôt sur les véhicules conformément à la présente loi.

² Il rétrocède aux communes 20% net des impôts, après déduction des frais de perception. Cette rétrocession se fait selon le lieu de stationnement du véhicule.

Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzAG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **635.4.1**
Geändert: –
Aufgehoben: 635.4.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 102 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);
nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSJ-228 des Staatsrats vom 10. März 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ In diesem Gesetz wird die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger, die im Kanton Freiburg stationiert sind und die über Kontrollschilder im Sinne der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr verfügen, geregelt.

Art. 2 Besteuerungsbefugnis

¹ Der Staat erhebt eine Steuer auf den Fahrzeugen gemäss diesem Gesetz.

² Er vergütet den Gemeinden netto 20% der Steuereinnahmen nach Abzug der Erhebungskosten. Diese Rückerstattung erfolgt an die Standortgemeinde der Fahrzeuge.

Art. 3 Autorité compétente

¹ L'Office compétent en matière de circulation ¹⁾ (ci-après: l'Office) est chargé de percevoir l'impôt.

² Il est compétent pour déterminer la catégorie dans laquelle chaque véhicule doit être classé pour son imposition.

Art. 4 Assujettissement

¹ L'impôt est dû par la personne détentrice du véhicule concerné.

Art. 5 Véhicules non imposables

¹ Ne sont pas imposables:

- a) les véhicules des entreprises concessionnaires effectuant le transport public de personnes selon un horaire;
- b) les véhicules du service du feu;
- c) les véhicules appartenant aux entités de l'Etat, à l'exception de ceux qui appartiennent aux établissements dotés de la personnalité juridique.

² Ne sont pas imposables ou ne sont imposables que partiellement:

- a) les véhicules détenus par des personnes indigentes à mobilité réduite;
- b) les véhicules servant au transport de personnes indigentes à mobilité réduite, si elles vivent en ménage commun avec la personne détentrice, elle-même indigente.

³ Le Conseil d'Etat fixe par ordonnance les conditions du droit à l'exonération totale ou partielle prévue à l'alinéa 2. Il peut arrêter une liste d'entités d'utilité publique bénéficiant également d'une exonération, totale ou partielle.

⁴ Les dispositions du droit international concernant les priviléges et immunités diplomatiques et consulaires sont réservées.

Art. 6 Plaques interchangeables

¹ Lorsque plusieurs véhicules ou remorques circulent alternativement avec le même jeu de plaques, l'impôt correspond à celui qui est applicable au véhicule ou à la remorque présentant la charge fiscale la plus élevée.

¹⁾ Actuellement: Office de la circulation et de la navigation.

Art. 3 Zuständige Behörde

¹ Das für Strassenverkehr zuständige Amt ¹⁾ (das Amt) hat den Auftrag, die Steuer zu erheben.

² Es ist dafür zuständig, die Steuerkategorie der einzelnen Fahrzeuge festzulegen.

Art. 4 Steuerpflicht

¹ Die Steuer wird von der Person geschuldet, die das betreffende Fahrzeug hält.

Art. 5 Nicht steuerbare Fahrzeuge

¹ Nicht steuerbar sind:

- a) die Fahrzeuge öffentlich konzessionierter Betriebe, die Personentransporte nach Fahrplan ausführen;
- b) die Fahrzeuge der Feuerwehr;
- c) die Fahrzeuge im Besitz von staatlichen Einrichtungen mit Ausnahme der Fahrzeuge im Besitz von Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Nicht steuerbar oder nur teilweise steuerbar sind:

- a) Fahrzeuge, die von mittellosen Personen mit verminderter Mobilität gehalten werden;
- b) Fahrzeuge, die dem Transport von mittellosen Personen mit verminderter Mobilität dienen, wenn diese im selben Haushalt leben wie die fahrzeughaltende Person und diese ebenfalls mittellos ist.

³ Der Staatsrat legt die Bedingungen für das Recht auf vollständige oder teilweise Steuerbefreiung nach Absatz 2 auf dem Verordnungsweg fest. Er kann eine Liste gemeinnütziger Institutionen erlassen, die ebenfalls vollständig oder teilweise von der Steuer befreit sind.

⁴ Die Bestimmungen des internationalen Rechts über die diplomatischen und konsularischen Vorrechte und Immunitäten bleiben vorbehalten.

Art. 6 Wechselschilder

¹ Wenn mehrere Fahrzeuge oder Anhänger abwechselndweise mit den gleichen Schildern verkehren, wird die Steuer für das Fahrzeug oder den Anhänger mit der grössten Steuerlast geschuldet.

¹⁾ Heute: Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt.

Art. 7 Carrosseries interchangeables

¹ Lorsqu'un véhicule automobile est muni d'une carrosserie interchangeable, l'impôt correspond à celui qui est afférent à la catégorie la plus fortement imposée.

Art. 8 Taxation

¹ Le montant de l'impôt est fixé pour chaque genre de véhicules selon les catégories déterminées et le barème fixé à l'Annexe 1 de la présente loi.

² La classification des genres de véhicules est déterminée conformément à la législation fédérale.

³ La personne détentrice d'un véhicule est tenue d'annoncer à l'Office toute circonstance pouvant influer sur son imposition en vertu de la présente loi.

Art. 9 Adaptation du tarif

¹ Le Conseil d'Etat peut adapter le tarif à l'indice moyen annuel des prix à la consommation, à la condition que cet indice varie d'au moins 5%.

² L'adaptation entre en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier qui suit l'année au cours de laquelle l'indice a atteint un niveau suffisant pour justifier une adaptation.

Art. 10 Base d'imposition

¹ Les cyclomoteurs, les tracteurs, les machines et les chariots de travail, les chariots à moteur ainsi que les plaques professionnelles sont soumis à un impôt forfaitaire.

² Les véhicules qui ne sont pas mentionnés à l'alinéa 1 et dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kg sont imposés en fonction de la puissance. Celle-ci est définie selon la réception par type, le cas échéant, selon le certificat de conformité.

³ Sont imposés en fonction de leur poids total:

a) les remorques et semi-remorques;

b) les véhicules qui ne sont pas mentionnés à l'alinéa 1 et dont le poids total est supérieur à 3500 kg.

Art. 7 Auswechselbare Karosserien

¹ Wenn ein Motorfahrzeug über eine auswechselbare Karosserie verfügt, so wird die Steuer der Fahrzeugkategorie mit der grössten Steuerlast geschuldet.

Art. 8 Veranlagung

¹ Der Steuerbetrag wird für jede Fahrzeugart entsprechend den Kategorien und der Skala in Anhang 1 dieses Gesetzes festgelegt.

² Die Klassierung der Fahrzeugarten erfolgt gemäss Bundesgesetzgebung.

³ Jede fahrzeughaltende Person ist angehalten, dem Amt jeden Umstand, der ihre Besteuerung nach diesem Gesetz beeinflussen könnte, zu melden.

Art. 9 Anpassung des Tarifs

¹ Der Staatsrat kann den Tarif an den durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise anpassen, sofern sich dieser Index um mindestens 5% verändert hat.

² Die Anpassung tritt frühestens am 1. Januar nach dem Jahr in Kraft, in dem der Index einen genügenden Stand für eine Anpassung erreicht.

Art. 10 Besteuerungsgrundlage

¹ Motorfahrräder, Traktoren, Arbeitsmaschinen und Arbeitskarren, Motorkarren und Fahrzeuge mit Berufsschildern werden pauschal besteuert.

² Fahrzeuge, die in Absatz 1 nicht genannt werden und deren Gesamtgewicht höchstens 3500 kg beträgt, werden nach ihrer Leistung besteuert. Diese wird gemäss Typengenehmigung, gegebenenfalls gemäss Übereinstimmungsbescheinigung festgelegt.

³ Nach dem Gesamtgewicht besteuert werden:

a) Anhänger und Sattelanhänger;

b) Fahrzeuge, die in Absatz 1 nicht genannt werden und deren Gesamtgewicht mehr als 3500 kg beträgt.

Art. 11 Réduction pour l'utilisation de véhicules particulièrement efficaces sur le plan de la consommation, de l'énergie et des émissions

¹ Les véhicules dont l'étiquette Energie correspond à la catégorie A bénéficient d'une réduction de 20%. L'étiquette Energie déterminante est celle qui est attribuée par les instances fédérales pour l'année fiscale concernée.

² Les véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène bénéficient d'une réduction de 30% et les véhicules mus par une motorisation hybride, à gaz ou assimilable bénéficient d'une réduction de 15%.

³ Les réductions sont cumulables et applicables aux véhicules dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kg.

Art. 12 Période d'imposition et mode de paiement

¹ La période d'imposition débute le 1^{er} janvier ou le jour de la délivrance des plaques de contrôle ou du signe distinctif. Elle prend fin le 31 décembre ou le jour suivant la restitution des plaques de contrôle.

² L'impôt dû pour les véhicules mentionnés à l'article A1-1 al. 1 ch. 1 et 2 du tarif de l'Annexe 1 est payable en une seule fois. Celui qui est dû pour les véhicules mentionnés sous le chiffre 1 est annuel et indivisible.

³ L'impôt dû pour les véhicules mentionnés à l'article A1-1 al. 1 ch. 3 à 8 du tarif de l'Annexe 1 peut se payer en une ou deux tranches: la première tranche échoit lors de la délivrance des plaques de contrôle ou au début de la période d'imposition et la seconde, au début du second semestre de l'année civile.

⁴ En cas de changement de véhicule, l'impôt est calculé sur le nouveau véhicule à partir du jour où il est mis en circulation.

⁵ En cas de remplacement d'un véhicule au sens des prescriptions fédérales, le véhicule remplacé reste soumis à l'impôt. Le véhicule de remplacement n'est pas imposable.

Art. 13 Solde d'impôt

¹ En cas de restitution temporaire des plaques de contrôle, l'impôt payé en trop est en principe porté en compte.

Art. 11 Reduktion für die Benützung besonders verbrauchs-, energie- und emissionseffizienter Fahrzeuge

¹ Fahrzeuge mit einer Energieetikette der Kategorie A erhalten eine Reduktion von 20%. Zu beachten ist die Energieetikette, welche die Bundesbehörden für das betreffende Steuerjahr vergeben haben.

² Fahrzeuge, die ausschliesslich mit Elektrizität oder Wasserstoff angetrieben werden, erhalten eine Reduktion von 30%, jene mit Hybrid-, Gas- oder ähnlichem Antrieb eine Reduktion von 15%.

³ Die Reduktionen sind kumulierbar und gelten für Fahrzeuge, deren Gesamtgewicht höchstens 3500 kg beträgt.

Art. 12 Steuerperiode und Zahlungsart

¹ Die Steuerperiode beginnt am 1. Januar oder an dem Tag, an dem die Kontrollschilder oder die Kennmarke ausgehändigt werden. Sie endet am 31. Dezember oder am Tag nach der Abgabe der Kontrollschilder.

² Die Steuer für Fahrzeuge nach Artikel A1-1 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 des Tarifs in Anhang 1 ist in einem Mal zahlbar. Jene für die Fahrzeuge nach Ziffer 1 ist für ein Jahr berechnet und unteilbar.

³ Die Steuer für Fahrzeuge nach Artikel A1-1 Abs. 1 Ziff 3–8 des Tarifs in Anhang 1 kann in einer oder zwei Raten bezahlt werden. Die erste Rate ist bei der Aushändigung der Kontrollschilder oder zu Beginn der Steuerperiode fällig, die zweite Rate zu Beginn der zweiten Hälfte des Kalenderjahres.

⁴ Bei einem Fahrzeugwechsel, wird die Steuer ab dem Tag der Inverkehrsetzung des neuen Fahrzeugs berechnet.

⁵ Wird ein Fahrzeug im Sinne der Bundesvorschriften ersetzt, so wird weiterhin das ersetzte Fahrzeug besteuert. Das Ersatzfahrzeug ist nicht steuerbar.

Art. 13 Steuersaldo

¹ Bei einer zeitweiligen Abgabe der Kontrollschilder wird die zu viel bezahlte Steuer grundsätzlich angerechnet.

Art. 14 Retrait du permis de circulation et des plaques de contrôle

¹ Lorsque l'impôt n'a pas été payé dans le délai fixé par l'Office, ce dernier prononce, après un rappel, le retrait du permis de circulation et des plaques de contrôle du véhicule.

² Si la situation n'est pas régularisée dans le délai imparti par la décision de retrait, la police procède à la saisie des plaques et du permis de circulation du véhicule.

Art. 15 Prescription

¹ Le droit d'imposer un véhicule stationné dans le canton se prescrit par cinq ans après la fin de la période d'imposition.

² La créance d'impôt de l'Etat contre la personne détentrice, de même que la créance de la personne détentrice liée au remboursement des impôts payés en trop, se prescrit par cinq ans dès la fin de l'année au cours de laquelle est née la créance fiscale ou la créance de remboursement.

Art. 16 Changement de domicile

¹ La personne préposée au contrôle des habitants s'enquiert, auprès de toute personne nouvellement établie dans la commune, de sa qualité de personne détentrice d'un véhicule. Elle communique systématiquement à l'Office les nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse et date d'arrivée des personnes détentrices de véhicules.

² La communication est faite dans un délai de quinze jours, sous une forme approuvée par l'Office.

³ L'obligation, pour la personne détentrice, d'annoncer à l'Office le changement de domicile est régie par le droit fédéral.

Art. 17 Voies de droit

¹ Les décisions fixant l'impôt sont, dans les trente jours, sujettes à réclamation auprès de l'Office, au sens de l'article 103 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative.

² La décision sur réclamation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

Art. 14 Entzug des Fahrzeugausweises und der Kontrollschilder

¹ Wurde die Steuer nicht innert der vom Amt angesetzten Frist bezahlt, so ordnet dieses nach einer Mahnung den Entzug des Fahrzeugausweises und der Kontrollschilder des Fahrzeugs an.

² Wird die Angelegenheit nicht innert der im Entzugsentscheid gewährten Frist geregelt, so entzieht die Polizei die Kontrollschilder des Fahrzeugs und den Fahrzeugausweis.

Art. 15 Verjährung

¹ Das Recht zur Besteuerung eines im Kanton stationierten Fahrzeugs verjährt fünf Jahre nach Ablauf der Steuerperiode.

² Die Steuerforderung des Staates gegenüber einer fahrzeughaltenden Person sowie das Recht einer fahrzeughaltenden Person auf Rückerstattung zu viel bezahlter Steuern verjährt fünf Jahre nach Ende des Jahres, in dessen Verlauf die Steuerforderung oder das Recht auf Steuerrückerstattung entstanden sind.

Art. 16 Wohnsitzwechsel

¹ Die Person, die der Einwohnerkontrolle vorsteht, erkundigt sich bei allen Personen, die sich neu in der Gemeinde niederlassen, ob sie Motorfahrzeughalterin oder Motorfahrzeughalter sind. Sie oder er teilt dem Amt routinemässig den Namen, den Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit, die Adresse und das Ankunftsdatum dieser fahrzeughaltenden Personen mit.

² Die Mitteilung erfolgt innert einer Frist von vierzehn Tagen in einer vom Amt genehmigten Form.

³ Die Pflicht der fahrzeughaltenden Person, dem Amt den Wohnsitzwechsel zu melden, richtet sich nach Bundesrecht.

Art. 17 Rechtsmittel

¹ Gegen Verfügungen, welche die Steuer festsetzen, kann im Sinne von Artikel 103 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege innert dreissig Tagen beim Amt Einsprache erhoben werden.

² Die Einspracheentscheide sind mit Beschwerde an das Kantonsgericht anfechtbar.

Art. 18 Dispositions pénales

¹ Les personnes contrevenant aux dispositions de la présente loi sont passibles d'une amende de 50 à 1000 francs prononcée par le préfet, conformément à la loi sur la justice.

² Les procédures de recours sont régies par le code de procédure pénale suisse.

Art. 19 Droit transitoire

¹ Les voitures de la catégorie A ne sont pas imposables jusqu'à l'expiration du délai de trois années civiles dès leur première mise en circulation, si cette dernière est antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

² La personne détentrice de plaques interchangeables paie l'impôt entier du véhicule le plus imposé, ainsi que 20% de l'impôt afférent au second véhicule, durant la première année d'application de la loi, et 10% durant la deuxième année d'application de la loi.

³ Lorsque deux camions circulent alternativement avec le même jeu de plaques, l'impôt afférent au second véhicule est de 10% durant la première année d'application de la loi, puis de 5% durant la deuxième année.

A1 ANNEXE 1 – Tarif des impôts sur les véhicules automobiles et les remorques (art. 8 al. 1)

Art. A1-1

¹ L'impôt dû pour les véhicules automobiles et les remorques est le suivant:

1. Cyclomoteur
 - a) cyclomoteur électrique ou assimilable muni d'une plaque de contrôle Fr. 0.–
 - b) autre cyclomoteur, impôt annuel indivisible Fr. 40.–

Art. 18 Strafbestimmungen

¹ Wer den Bestimmungen dieses Gesetzes zuwiderhandelt, wird mit einer Busse von 50–1000 Franken bestraft; die Busse wird von der Oberamtsperson nach dem Justizgesetz ausgesprochen.

² Die Beschwerdeverfahren richten sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

Art. 19 Übergangsrecht

¹ Die Fahrzeuge der Kategorie A sind bis nach Ablauf einer Frist von 3 Kalenderjahren ab ihrer ersten Inverkehrsetzung nicht steuerbar, wenn diese vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt ist.

² Eine Person, die Wechselschilder hält, zahlt die gesamte Steuer für das am höchsten besteuerte Fahrzeug sowie 20% der Steuer für das zweite Fahrzeug im ersten Jahr, in dem das Gesetz angewandt wird, und 10% im zweiten Jahr der Gesetzesanwendung.

³ Bei Lastwagen, die abwechselnd mit denselben Schildern verkehren, beträgt die Steuer für das zweite Fahrzeug 10% im ersten Jahr, in dem das Gesetz angewandt wird, und 5% im zweiten Jahr.

A1 ANHANG 1 – Steuertarif für Motorfahrzeuge und Anhänger (Art. 8 Abs. 1)

Art. A1-1

¹ Für Motorfahrzeuge und Anhänger wird folgende Steuer geschuldet (in Franken):

1. Motorfahrrad
 - a) Elektrisches oder ähnliches Motorfahrrad mit Kontrollschild Fr. 0.–
 - b) Anderes Motorfahrrad, unteilbare Jahressteuer Fr. 40.–

2.	Tracteur, machine de travail, chariot de travail, chariot à moteur, autre engin analogue		
a)	monoaxe	Fr. 40.-	
b)	jusqu'à 3500 kg	Fr. 120.-	
c)	dès 3501 kg	Fr. 240.-	
3.	Plaques professionnelles		
a)	motocycle, remorque	Fr. 150.-	
b)	véhicule agricole	Fr. 300.-	
c)	voiture automobile	Fr. 600.-	
4.	Voiture de tourisme, voiture automobile, minibus, voiture de livraison, tracteur à sellette, autre véhicule analogue présentant un poids total maximal de 3500 kilos		
a)	jusqu'à 25 kW	Fr. 257.-	
b)	de 26 à 50 kW	Fr. 322.-	
c)	de 51 à 75 kW	Fr. 387.-	
d)	de 76 à 100 kW	Fr. 452.-	
e)	de 101 à 125 kW	Fr. 517.-	
f)	de 126 à 150 kW	Fr. 582.-	
g)	de 151 à 175 kW	Fr. 667.-	
h)	de 176 à 200 kW	Fr. 752.-	
i)	de 201 à 225 kW	Fr. 837.-	
j)	de 226 à 250 kW	Fr. 922.-	
k)	de 251 à 300 kW	Fr. 1 092.-	
l)	dès 301 kW	Fr. 1 262.-	
5.	Motocycle, tricycle, quadricycle, luge à moteur, autre engin analogue		
a)	jusqu'à 3 kW	Fr. 103.-	
b)	de 4 à 5 kW	Fr. 113.-	
c)	de 6 à 7 kW	Fr. 133.-	
d)	de 8 à 11 kW	Fr. 153.-	
e)	de 12 à 22 kW	Fr. 173.-	
2.	Traktor, Arbeitsmaschine, Arbeitskarren, Motorkarren, ähnliche Motorfahrzeuge		
a)	Einachser	Fr. 40.-	
b)	bis 3500 kg	Fr. 120.-	
c)	ab 3501 kg	Fr. 240.-	
3.	Berufsschilder		
a)	Motorrad, Anhänger	Fr. 150.-	
b)	Landwirtschaftsfahrzeug	Fr. 300.-	
c)	Motorwagen	Fr. 600.-	
4.	Personenwagen, Motorwagen, Kleinbus, Lieferwagen, Sattelschlepper, ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von max. 3500 kg		
a)	bis 25 kW	Fr. 257.-	
b)	von 26 bis 50 kW	Fr. 322.-	
c)	von 51 bis 75 kW	Fr. 387.-	
d)	von 76 bis 100 kW	Fr. 452.-	
e)	von 101 bis 125 kW	Fr. 517.-	
f)	von 126 bis 150 kW	Fr. 582.-	
g)	von 151 bis 175 kW	Fr. 667.-	
h)	von 176 bis 200 kW	Fr. 752.-	
i)	von 201 bis 225 kW	Fr. 837.-	
j)	von 226 bis 250 kW	Fr. 922.-	
k)	von 251 bis 300 kW	Fr. 1 092.-	
l)	ab 301 kW	Fr. 1 262.-	
5.	Motorrad, dreirädriges Motorfahrzeug, Kleinmotorfahrzeug, Motorschlitten, ähnliche Motorfahrzeuge		
a)	bis 3 kW	Fr. 103.-	
b)	von 4 bis 5 kW	Fr. 113.-	
c)	von 6 bis 7 kW	Fr. 133.-	
d)	von 8 bis 11 kW	Fr. 153.-	
e)	von 12 bis 22 kW	Fr. 173.-	

f) de 23 à 50 kW	Fr. 193.–	f) von 23 bis 50 kW	Fr. 193.–
g) de 51 à 100 kW	Fr. 213.–	g) von 51 bis 100 kW	Fr. 213.–
h) dès 101 kW	Fr. 233.–	h) ab 101 kW	Fr. 233.–
6. Voiture automobile, camion, tracteur à sellette, véhicule articulé et autre véhicule analogue présentant un poids total supérieur à 3500 kilos			6. Motorwagen, Lastwagen, Sattelschlepper, Sattelmotorfahrzeug und ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3500 kg
i) de 3501 à 7500 kg	Fr. 1 100.–	i) von 3501 bis 7500 kg	Fr. 1 100.–
j) de 7501 à 14 000 kg	Fr. 1 600.–	j) von 7501 bis 14 000 kg	Fr. 1 600.–
k) de 14 001 à 20 000 kg	Fr. 2 100.–	k) von 14 001 bis 20 000 kg	Fr. 2 100.–
l) de 20 001 à 26 000 kg	Fr. 2 600.–	l) von 20 001 bis 26 000 kg	Fr. 2 600.–
m) de 26 001 à 32 000 kg	Fr. 3 100.–	m) von 26 001 bis 32 000 kg	Fr. 3 100.–
n) dès 32 001 kg	Fr. 3 600.–	n) ab 32 001 kg	Fr. 3 600.–
7. Autocar, bus et autre véhicule analogue			7. Gesellschaftswagen (Autocar), Bus und ähnliche Fahrzeuge
o) de 3501 à 5000 kg	Fr. 1 300.–	a) von 3501 bis 5000 kg	Fr. 1 300.–
p) de 5001 à 7500 kg	Fr. 1 500.–	b) von 5001 bis 7500 kg	Fr. 1 500.–
q) de 7501 à 10 000 kg	Fr. 1 700.–	c) von 7501 bis 10 000 kg	Fr. 1 700.–
r) de 10 001 à 15 000 kg	Fr. 1 900.–	d) von 10 001 bis 15 000 kg	Fr. 1 900.–
s) de 15 001 à 20 000 kg	Fr. 2 100.–	e) von 15 001 bis 20 000 kg	Fr. 2 100.–
t) de 20 001 à 25 000 kg	Fr. 2 300.–	f) von 20 001 bis 25 000 kg	Fr. 2 300.–
u) dès 25 001 kg	Fr. 2 500.–	g) ab 25 001 kg	Fr. 2 500.–
8. Remorque, semi-remorque et autre engin analogue (un quart de l'impôt est perçu si l'usage est agricole ou de travail)			8. Anhänger, Transportsattelanhänger und ähnliche Motorfahrzeuge (bei Landwirtschafts- und Arbeitsmotorfahrzeugen wird ein Viertel der Steuer erhoben.)
a) jusqu'à 300 kg	Fr. 40.–	a) bis 300 kg	Fr. 40.–
b) de 301 à 600 kg	Fr. 85.–	b) von 301 bis 600 kg	Fr. 85.–
c) de 601 à 1200 kg	Fr. 130.–	c) von 601 bis 1200 kg	Fr. 130.–
d) de 1201 à 2500 kg	Fr. 220.–	d) von 1201 bis 2500 kg	Fr. 220.–
e) de 2501 à 5000 kg	Fr. 310.–	e) von 2501 bis 5000 kg	Fr. 310.–
f) de 5001 à 7500 kg	Fr. 400.–	f) von 5001 bis 7500 kg	Fr. 400.–
g) de 7501 à 10 000 kg	Fr. 490.–	g) von 7501 bis 10 000 kg	Fr. 490.–
h) dès 10 001 kg	Fr. 580.–	h) ab 10 001 kg	Fr. 580.–

Art. A1-2

¹ Les montants ci-dessus correspondent à un indice des prix à la consommation de 101,7 points (base décembre 2015 = 100 pts).

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

L'acte RSF 635.4.1 (Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA), du 14.12.1967) est abrogé.

IV.

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

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

Art. A1-2

¹ Die oben stehenden Beträge entsprechen dem Index der Konsumentenpreise beim Stand von 101,7 Punkten (Grundlage Dezember 2015 = 100 Punkte).

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Der Erlass SGF 635.4.1 (Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG), vom 14.12.1967) wird aufgehoben.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Révision totale de la loi sur l'imposition des véhicules LIVA

Résultat de l'évaluation

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

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Kämpfen Olivier
Email : helene.aubry@fr.ch
Institution : Etat Fribourg
Département : DSJ
Service : SG-DSJ

Co-auteurs

Nom et prénom : Aubry Hélène
Institution : Etat Fribourg
Département : DSJ
Service : SG-DSJ

Nom et prénom : Rossier Marc
Institution : Etat Fribourg
Département : DSJ
Service : OCN

Nom et prénom : Maillard Russier Mélanie
Institution : Etat Fribourg
Département : DSJ
Service : SG-DSJ

Informations sur le projet

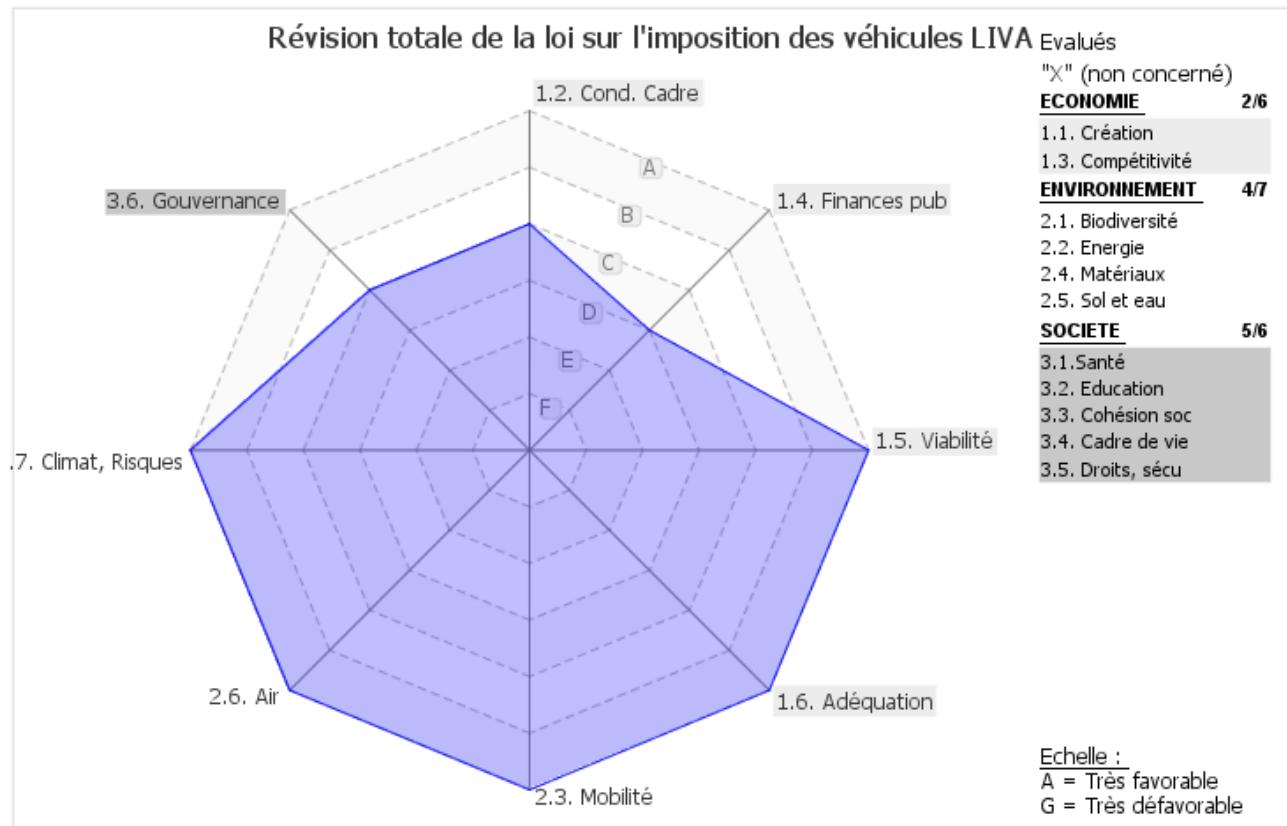
Description : Dans la présente évaluation, le projet de nouvelle imposition sera comparée à l'imposition actuelle. Les effets seront évalués dans le périmètre du canton de Fribourg sur une période de 10 ans.
Effet levier Moyen

Domaines concernés :	Economie	Environnement	Société
	Moyennement	Significativement	Moyennement

Commentaire général sur l'évaluation

-

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Récapitulatif des critères

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

2.7. Changement climatique et risques

Economie

1.1. Crédit et distribution de richesses

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La fiscalité cantonale des véhicules n'a pas d'impact sur l'activité économique.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.2. Conditions cadre pour l'économie

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Amélioration de la compétitivité sur les véhicules et remorques affectés aux transports de personnes et de marchandises.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Pas applicable.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.4. Finances publiques

D - Moyen

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision a un résultat neutre sur le plan des revenus fiscaux liés aux véhicules, du point de vue de l'Etat.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.5. Faisabilité et viabilité du projet	A - Très favorable
--	---------------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Simplification du processus de fiscalisation. Il est orienté vers le progrès avec des réductions et l'abandon de sanctions malus.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

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

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet répond à la demande du législatif et s'inscrit dans les tendances actuelles.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Environnement	
----------------------	--

2.1. Diversité biologique et espace naturel	X - Pas concerné
--	-------------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Ces aspects ne sont pas impactés.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie	X - Pas concerné
---------------------	------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'impacte pas les aspects constructifs.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.3. Mobilité et territoire	A - Très favorable
------------------------------------	--------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La charge fiscale des véhicules et des remorques dans le canton de Fribourg est nettement supérieure à la moyenne suisse. Le projet confirme ce niveau d'imposition.

Le fait de favoriser les véhicules écologiques permettra de réduire la consommation d'énergie.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.4. Consommation de matériaux et recyclage	X - Pas concerné
--	------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur les dispositions fédérales relatives à l'élimination des véhicules.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	X - Pas concerné
---	------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur ces aspects.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	A - Très favorable
---	---------------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : L'encouragement en faveur de véhicules présentant un bilan environnemental favorable réduit la charge d'émissions polluantes et sonores.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.7. Changement climatique et risques	A - Très favorable
--	---------------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : L'encouragement en faveur de véhicules présentant un bilan environnemental favorable réduira en particulier les émissions de CO2.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Société	
----------------	--

3.1. Santé et prévention	X - Pas concerné
---------------------------------	-------------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur la promotion de la santé.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

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

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur ces aspects.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.3. Cohésion sociale	X - Pas concerné
------------------------------	------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur ces aspects.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.4. Cadre de vie et espace public	X - Pas concerné
---	------------------

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur ces aspects.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

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

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'a pas d'impact sur ces aspects.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.6. Gouvernance, vie politique et associative	C - Favorable avec quelques réserves
---	---

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet s'intègre dans la démarche environnementale de la Confédération et du canton, il est le résultat d'une motion soutenue par l'unanimité du Grand Conseil, moins une abstention.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSJ-228

**Projet de loi:
Imposition des véhicules automobiles et des remorques
(LIVAR)**

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-013

Présidence : Hubert Dafflon

Membres : Solange Berset, Adrian Brügger, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Anne Favre-Morand (remplace Nicolas Repond), Markus Julmy, Ursula Krattinger-Jutzet, Christa Mutter, Susanne Schwander, Peter Wüthrich

Entrée en matière

Par 9 voix contre 0 et 2 abstentions, 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 :

I

Art. 9

¹ Le ~~Conseil d'Etat~~ Grand Conseil peut adapter le tarif à l'indice moyen annuel des prix à la consommation, à la condition que cet indice varie d'au moins 5 %.

Art. 10

¹ ~~Les cyclomoteurs, les tracteurs, les machines et les chariots de travail, les chariots à moteur ainsi que les plaques professionnelles sont soumis à un impôt forfaitaire.~~

² ~~Les véhicules qui ne sont pas mentionnés à l'alinéa 1 et dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kg sont imposés en fonction de la puissance.~~

Annexe

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSJ-228

**Gesetzesentwurf:
Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger
(BMfzAG)**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-013

Präsidium: Hubert Dafflon

Mitglieder: Solange Berset, Adrian Brügger, Jean-Daniel Chardonnens, Eric Collomb, Anne Favre-Morand (vertritt Nicolas Repond), Markus Julmy, Ursula Krattinger-Jutzet, Christa Mutter, Susanne Schwander, Peter Wüthrich

Eintreten

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I

Art. 9

¹ Der ~~Staatsrat~~ Grosse Rat kann den Tarif an den durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise anpassen, sofern sich dieser Index um mindestens 5 % verändert hat.

Art. 10

¹ ~~Motorfahrräder, Traktoren, Arbeitsmaschinen und Arbeitskarren, Motorkarren und Fahrzeuge mit Berufsschildern werden pauschal besteuert.~~

² ~~Fahrzeuge, die in Absatz 1 nicht genannt werden und deren Gesamtgewicht höchstens 3500 kg beträgt, werden nach ihrer Leistung besteuert. Diese wird~~

~~Celle-ci est définie selon la réception par type, le cas échéant, selon le certificat de conformité.~~

³ ~~Sont imposés en fonction de leur poids total:~~

- a) ~~les remorques et semi remorques;~~
- b) ~~les véhicules qui ne sont pas mentionnés à l'alinéa 1 et dont le poids total est supérieur à 3500 kg.~~

¹ ~~Les véhicules automobiles, les remorques et les plaques professionnelles sont soumis à un impôt soit forfaitaire, soit progressif calculé en fonction de la puissance définie selon la réception par type, le certificat de conformité ou le poids total. La base d'imposition est définie dans l'Annexe 1.~~

Art. 11

¹ ~~Les véhicules dont l'étiquette Energie correspond à la catégorie A bénéficient d'une réduction de 20 % 30 %. L'étiquette Energie déterminante est celle qui est attribuée par les instances fédérales pour l'année fiscale concernée.~~

Art. 19

¹ ~~Les voitures de la catégorie A ne sont pas imposables jusqu'à l'expiration du délai de trois années civiles dès leur première mise en circulation, si cette dernière est antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.~~

² ~~La personne détentrice de plaques interchangeables paie l'impôt entier du véhicule le plus imposé, ainsi que 20 % de l'impôt afférent au second véhicule, durant la première année d'application de la loi, et 10 % durant la deuxième année d'application de la loi.~~

³ ~~Lorsque deux camions circulent alternativement avec le même jeu de plaques, l'impôt afférent au second véhicule est de 10 % durant la première année d'application de la loi, puis de 5 % durant la deuxième année.~~

Amendement du représentant du Gouvernement

La suppression de la double imposition des plaques interchangeables entraîne une perte fiscale permanente de 2,691 millions. Le projet du Conseil d'Etat compense cette perte par une majoration des tarifs de toutes les catégories de véhicules concernées.

Au terme des lectures, la commission préavise le rejet de cette solution et indique qu'elle pourrait proposer une modification des tarifs en plénum. Usant de sa possibilité de retirer ses propositions en tout temps pour se rallier à une proposition de la commission (art. 196 LGC), le représentant du Gouvernement propose, pour tous les véhicules concernés par les plaques interchangeables, une baisse des tarifs adoptés par la commission au terme de ses débats, telle que présentée ci-dessous.

~~gemäss Typengenehmigung, gegebenenfalls gemäss Übereinstimmungsbescheinigung festgelegt.~~

³ ~~Nach dem Gesamtgewicht besteuert werden:~~

- a) ~~Anhänger und Sattelanhänger;~~
- b) ~~Fahrzeuge, die in Absatz 1 nicht genannt werden und deren Gesamtgewicht mehr als 3500 kg beträgt.~~

¹ ~~Motorfahrzeuge, Anhänger und Fahrzeuge mit Berufsschildern werden entweder pauschal oder progressiv nach Leistung gemäss Typengenehmigung, Übereinstimmungsbescheinigung oder Gesamtgewicht besteuert. Die Steuerbemessungsgrundlage wird in Anhang 1 festgelegt.~~

Art. 11

¹ ~~Fahrzeuge mit einer Energieetikette der Kategorie A erhalten eine Reduktion von 20 % 30 %. Zu beachten ist die Energieetikette, welche die Bundesbehörden für das betreffende Steuerjahr vergeben haben.~~

Art. 19

¹ ~~Die Fahrzeuge der Kategorie A sind bis nach Ablauf einer Frist von 3 Kalenderjahren ab ihrer ersten Inverkehrsetzung nicht steuerbar, wenn diese vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt ist.~~

² ~~Eine Person, die Wechselsehilder hält, zahlt die gesamte Steuer für das am höchsten besteuerte Fahrzeug sowie 20 % der Steuer für das zweite Fahrzeug im ersten Jahr, in dem das Gesetz angewandt wird, und 10 % im zweiten Jahr der Gesetzesanwendung.~~

³ ~~Bei Lastwagen, die abwechselnd mit denselben Schildern verkehren, beträgt die Steuer für das zweite Fahrzeug 10 % im ersten Jahr, in dem das Gesetz angewandt wird, und 5 % im zweiten Jahr.~~

Antrag des Regierungsvertreters

Die Aufhebung der doppelten Besteuerung der Wechselnummern hat einen ständigen Steuerverlust in der Höhe 2,691 Millionen zur Folge. Im Entwurf des Staatsrats wird dieser Verlust mit einer Anhebung des Tarifs aller betroffenen Fahrzeugkategorien aufgewogen. Nach den Lesungen spricht sich die Kommission für die Ablehnung dieser Lösung aus und teilt mit, dass sie im Plenum eine Änderung der Tarife beantragen könnte. Der Regierungsvertreter macht von der Möglichkeit, seine Anträge jederzeit zurückziehen, insbesondere um sich einem Antrag der Kommission anzuschliessen (Art. 169 GRG), Gebrauch und beantragt für alle Fahrzeuge, für die es Wechselnummern gibt, eine Senkung der Tarife, die von der Kommission nach ihren Debatten beschlossen werden; die neuen Tarife werden unten aufgelistet.

A1 ANNEXE 1 – Tarif des impôts sur les véhicules automobiles et les remorques (art. 8 al. 1)

Art. A1-1

¹ L'impôt dû pour les véhicules automobiles et les remorques est le suivant:

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Cyclomoteur | |
| a) cyclomoteur électrique ou assimilable muni d'une plaque de contrôle, <u>impôt annuel indivisible</u> | Fr. 0.— <u>20.-</u> |
| 2. Tracteur, machine de travail, chariot de travail, chariot à moteur, autre engin analogue | |
| a) monoaxe | Fr. 40.— <u>35.-</u> |
| b) jusqu'à 3500 kg <u>de poids total</u> | Fr. 420.— <u>115.-</u> |
| c) dès <u>de 3501 kg à 7500 kg de poids total</u> | Fr. 240.— <u>175.-</u> |
| d) <u>dès 7501 kg de poids total</u> | Fr. 235.— |
| 4. Voiture de tourisme, voiture automobile, minibus et voiture de livraison, tracteur à sellette, autre véhicule analogue présentant un poids total maximal de 3500 kilos ; voiture automobile, voiture de livraison, tracteur à sellette, autre véhicule analogue présentant un poids total jusqu'à 2800 kilos | |
| a) jusqu'à 25 kW | Fr. <u>257.— 246.-</u> |
| b) de 26 à 50 kW | Fr. <u>322.— 311.-</u> |
| c) de 51 à 75 kW | Fr. <u>387.— 376.-</u> |
| d) de 76 à 100 kW | Fr. <u>452.— 441.-</u> |
| e) de 101 à 125 kW | Fr. <u>517.— 506.-</u> |
| f) de 126 à 150 kW | Fr. <u>582.— 571.-</u> |
| g) de 151 à 175 kW | Fr. <u>667.— 656.-</u> |
| h) de 176 à 200 kW | Fr. <u>752.— 741.-</u> |
| i) de 201 à 225 kW | Fr. <u>837.— 826.-</u> |
| j) de 226 à 250 kW | Fr. <u>922.— 911.-</u> |
| k) de 251 à 300 kW | Fr. <u>1'092.— 1081.-</u> |
| l) dès <u>de 301 à 350 kW</u> | Fr. <u>1'262.— 1251.-</u> |
| m) <u>dès 351 kW</u> | Fr. <u>1421.-</u> |

A1 ANHANG 1 – Steuertarif für Motorfahrzeuge und Anhänger (Art. 8 Abs. 1)

Art. A1-1

¹ Für Motorfahrzeuge und Anhänger wird folgende Steuer geschuldet:

- | | |
|------------|---|
| A8 | 1. Motorfahrrad |
| | a) Elektrisches oder ähnliches Motorfahrrad mit Kontrollschild, <u>unteilbare Jahressteuer</u> Fr. 0.— <u>20.-</u> |
| A11 | 2. Traktor, Arbeitsmaschine, Arbeitskarren, Motorkarren, ähnliche Motorfahrzeuge |
| | a) Einachser Fr. 40.— <u>35.-</u> |
| | b) <u>bis mit einem Gesamtgewicht</u> 3500 kg Fr. 120.— <u>115.-</u> |
| | c) <u>ab mit einem Gesamtgewicht von</u> 3501 kg <u>bis 7500 kg</u> Fr. 240.— <u>175.-</u> |
| | d) <u>mit einem Gesamtgewicht ab 7501 kg</u> Fr. 235.— |
| A12 | 4. Personenwagen, Motorwagen, Kleinbus Lieferwagen, Sattelschlepper, und ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von max. 3500 kg; Motorwagen, Lieferwagen, Sattelschlepper und ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von max. 2800 kg |
| | a) bis 25 kW Fr. <u>257.— 246.-</u> |
| | b) von 26 bis 50 kW Fr. <u>322.— 311.-</u> |
| | c) von 51 bis 75 kW Fr. <u>387.— 376.-</u> |
| | d) von 76 bis 100 kW Fr. <u>452.— 441.-</u> |
| | e) von 101 bis 125 kW Fr. <u>517.— 506.-</u> |
| | f) von 126 bis 150 kW Fr. <u>582.— 571.-</u> |
| | g) von 151 bis 175 kW Fr. <u>667.— 656.-</u> |
| | h) von 176 bis 200 kW Fr. <u>752.— 741.-</u> |
| | i) von 201 bis 225 kW Fr. <u>837.— 826.-</u> |
| | j) von 226 bis 250 kW Fr. <u>922.— 911.-</u> |
| | k) von 251 bis 300 kW Fr. <u>1'092.— 1081.-</u> |
| | l) <u>ab von 301 bis 350 kW</u> Fr. <u>1'262.— 1251.-</u> |
| | m) <u>ab 351 kW</u> Fr. <u>1421.-</u> |

4bis. Voiture automobile, voiture de livraison, tracteur à sellette, autre véhicule analogue présentant un poids total de 2801 à 3500 kilos (nouveau)	A 13	4bis. Motorwagen, Lieferwagen, Sattelschlepper und ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von 2801 bis 3500 kg (neu)	
a) de 2801 à 3200 kg	Fr. 489.-	a) von 2801 bis 3200 kg	Fr. 489.-
b) de 3201 à 3500 kg	Fr. 719.-	b) von 3201 bis 3500 kg	Fr. 719.-
5. Motocycle, tricycle, quadricycle, luge à moteur, autre engin analogue	A 14	5. Motorrad, dreirädriges Motorfahrzeug, Kleinmotorfahrzeug, Motorschlitten, ähnliche Motorfahrzeuge	
a) jusqu'à 3 kW	Fr. 103.- 98.-	a) bis 3 kW	Fr. 103.- 98.-
b) de 4 à 5 kW	Fr. 113.- 108.-	b) von 4 bis 5 kW	Fr. 113.- 108.-
c) de 6 à 7 kW	Fr. 133.- 128.-	c) von 6 bis 7 kW	Fr. 133.- 128.-
d) de 8 à 11 kW	Fr. 153.- 148.-	d) von 8 bis 11 kW	Fr. 153.- 148.-
e) de 12 à 22 kW	Fr. 173.- 168.-	e) von 12 bis 22 kW	Fr. 173.- 168.-
f) de 23 à 50 kW	Fr. 193.- 188.-	f) von 23 bis 50 kW	Fr. 193.- 188.-
g) de 51 à 100 80 kW	Fr. 213.- 208.-	g) von 51 bis 100 80 kW	Fr. 213.- 208.-
h) dès 104 de 81 à 110 kW	Fr. 233.- 228.-	h) ab von 81 bis 110 kW	Fr. 233.- 228.-
i) dès 111 kW	Fr. 248.-	i) ab 111 kW	Fr. 248.-
6. Voiture automobile, camion, tracteur à sellette, véhicule articulé et autre véhicule analogue présentant un poids total supérieur à 3500 kilos		6. Motorwagen, Lastwagen, Sattelschlepper, Sattelmotorfahrzeug und ähnliche Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3500 kg	
a) de 3501 à 7500 kg	Fr. 4'100.- 1084.-	a) von 3501 bis 7500 kg	Fr. 4'100.- 1084.-
b) de 7501 à 14'000 kg	Fr. 4'600.- 1584.-	b) von 7501 bis 14'000 kg	Fr. 4'600.- 1584.-
c) de 14'001 à 20'000 kg	Fr. 2'100.- 2084.-	c) von 14'001 bis 20'000 kg	Fr. 2'100.- 2084.-
d) de 20'001 à 26'000 kg	Fr. 2'600.- 2584.-	d) von 20'001 bis 26'000 kg	Fr. 2'600.- 2584.-
e) de 26'001 à 32'000 kg	Fr. 3'100.- 3084.-	e) von 26'001 bis 32'000 kg	Fr. 3'100.- 3084.-
f) dès 32'001 kg	Fr. 3'600.- 3584.-	f) ab 32'001 kg	Fr. 3'600.- 3584.-
7. Autocar, bus et autre véhicule analogue		7. Gesellschaftswagen (Autocar), Bus und ähnliche Fahrzeuge	
a) de 3501 à 5000 kg	Fr. 1'300.- 1296.-	a) von 3501 bis 5000 kg	Fr. 1'300.- 1296.-
b) de 5001 à 7500 kg	Fr. 1'500.- 1496.-	b) von 5001 bis 7500 kg	Fr. 1'500.- 1496.-
c) de 7501 à 10'000 kg	Fr. 1'700.- 1696.-	c) von 7501 bis 10'000 kg	Fr. 1'700.- 1696.-
d) de 10'001 à 15'000 kg	Fr. 1'900.- 1896.-	d) von 10'001 bis 15'000 kg	Fr. 1'900.- 1896.-
e) de 15'001 à 20'000 kg	Fr. 2'100.- 2096.-	e) von 15'001 bis 20'000 kg	Fr. 2'100.- 2096.-
f) de 20'001 à 25'000 kg	Fr. 2'300.- 2296.-	f) von 20'001 bis 25'000 kg	Fr. 2'300.- 2296.-
g) dès 25'001 kg	Fr. 2'500.- 2496.-	g) ab 25'001 kg	Fr. 2'500.- 2496.-

8. Remorque, semi-remorque et autre engin analogue (<u>un quart de l'impôt est perçu si l'usage est agricole ou de travail</u>)	A15	8. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger (<u>bei Landwirtschafts- und Arbeitsmotorfahrzeugen wird ein Viertel der Steuer erhoben.</u>)	
a) jusqu'à 300 kg	Fr. 40.— <u>34.-</u>	a) bis 300 kg	Fr. 40.— <u>34.-</u>
b) de 301 à 600 kg	Fr. 85.— <u>79.-</u>	b) von 301 bis 600 kg	Fr. 85.— <u>79.-</u>
c) de 601 à 1200 kg	Fr. 130.— <u>133.-</u>	c) von 601 bis 1200 kg	Fr. 130.— <u>133.-</u>
d) de 1201 à 2500 kg	Fr. 220.— <u>238.-</u>	d) von 1201 bis 2500 kg	Fr. 220.— <u>238.-</u>
e) de 2501 à 5000 kg	Fr. 310.— <u>358.-</u>	e) von 2501 bis 5000 kg	Fr. 310.— <u>358.-</u>
f) de 5001 à 7500 kg	Fr. 400.— <u>488.-</u>	f) von 5001 bis 7500 kg	Fr. 400.— <u>488.-</u>
g) de 7501 à 10'000 kg	Fr. 490.— <u>618.-</u>	g) von 7501 bis 10'000 kg	Fr. 490.— <u>618.-</u>
h) dès <u>de 10'001 à 12'500</u> kg	Fr. 580.— <u>748.-</u>	h) ab <u>von 10'001 bis 12'500</u> kg	Fr. 580.— <u>748.-</u>
i) dès 12'501 kg	Fr. 878.-	i) ab 12'501 kg	Fr. 878.-
8bis. Remorque, semi-remorque et autre engin analogue dont l'usage est agricole ou de travail (nouveau)	A15	8bis. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger die in der Landwirtschaft oder als Arbeitsfahrzeug eingesetzt werden (neu)	
<i>Usage agricole</i>		<i>Landwirtschaft</i>	
a) <u>jusqu'à 600 kg</u>	Fr. 14.-	a) bis 600 kg	Fr. 14.-
b) de 601 à 3500 kg	Fr. 34.-	b) von 601 bis 3500 kg	Fr. 34.-
c) de 3501 à 7500 kg	Fr. 74.-	c) von 3501 bis 7500 kg	Fr. 74.-
d) dès 7501 kg	Fr. 124.-	d) ab 7501 kg	Fr. 124.-
<i>Usage de travail</i>		<i>Arbeitsfahrzeuge</i>	
a) <u>jusqu'à 600 kg</u>	Fr. 34.-	a) bis 600 kg	Fr. 34.-
b) de 601 à 3500 kg	Fr. 74.-	b) von 601 bis 3500 kg	Fr. 74.-
c) de 3501 à 7500 kg	Fr. 154.-	c) von 3501 bis 7500 kg	Fr. 154.-
d) dès 7501 kg	Fr. 254.-	d) ab 7501 kg	Fr. 254.-

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention, 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).

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci le modifie dans le but d'obtenir la neutralité fiscale à l'intérieur des diverses catégories de véhicules et non entre elles.

Amendements

Art. 5

¹ Ne sont pas imposables:

- a) ~~les véhicules des entreprises concessionnaires effectuant le transport public de personnes selon un horaire;~~

Art. 5

¹ Ne sont pas imposables:

- b) les véhicules du service du feu et des services d'ambulances;

Art. 11

² Les véhicules mis exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène bénéficient d'une réduction de 30 % 50 % et les véhicules mis par une motorisation hybride, à gaz ou assimilable bénéficient d'une réduction de 15 %.

A1 ANNEXE 1 – Tarif des impôts sur les véhicules automobiles et les remorques (art. 8 al. 1)

1. Cyclomoteur

- b) autre cyclomoteur, impôt annuel indivisible Fr. 40.– 60.-

2. Tracteur, machine de travail, chariot de travail, chariot à moteur, autre engin analogue

- b) jusqu'à 3500 7500 kg Fr. 120.–
c) dès 3501 7501 kg Fr. 240.–

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A1

Den Entwurf an den Staatsrat zurückweisen, damit ihn dieser wie folgt ändert: Die steuerliche Neutralität innerhalb der verschiedenen Fahrzeugkategorien und nicht zwischen ihnen erreichen.

Änderungsanträge

Art. 5

¹ Nicht steuerbar sind:

- a) ~~die Fahrzeuge öffentlich konzessionierter Betriebe, die Personentransporte nach Fahrplan ausführen;~~

Art. 5

A3

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

Art. 11

A6

² Fahrzeuge, die ausschliesslich mit Elektrizität oder Wasserstoff angetrieben werden, erhalten eine Reduktion von 30 % 50 %, jene mit Hybrid-, Gas- oder ähnlichem Antrieb eine Reduktion von 15 %.

A1 ANHANG 1 – Steuertarif für Motorfahrzeuge und Anhänger (Art. 8 Abs. 1)

1. Motorfahrrad

- b) Anderes Motorfahrrad, unteilbare Jahressteuer Fr. 40.– 60.-

2. Traktor, Arbeitsmaschine, Arbeitskarren, Motorkarren, ähnliche Motorfahrzeuge

- b) bis 3500 7500 kg Fr. 120.–
c) ab 3501 7501 kg Fr. 240.–

Art. 5

¹ Ne sont pas imposables:

- a) les véhicules des entreprises concessionnaires effectuant le transport public de personnes selon un horaire ; sont exclus tous les véhicules qui effectuent également d'autres courses qui ne sont pas soumises à concession ;

Art. 11bis (nouveau)

¹ Les véhicules dont l'étiquette Energie correspond aux catégories F, G ou sans étiquette sont soumis à une augmentation de l'impôt de base de 20 % (F) respectivement 30 % (G et équivalent sans étiquette).

Art. 11

³ Les réductions sont cumulables et applicables aux véhicules dont le poids total est inférieur ou égal à 3500 kg.

Art. 11 al. 4 (nouveau)

⁴ Les véhicules mentionnés à l'article A1-1 al. 1 ch. 2 du tarif de l'Annexe 1 équipés d'un moteur répondant aux caractéristiques d'émission les plus sévères bénéficient d'une réduction de 30 %. (traduction formelle)

Art. 11 al. 5 (nouveau)

⁵ Les véhicules mentionnés à l'article A1-1 al. 1 ch. 6 et 7 du tarif de l'Annexe 1 équipés d'un moteur répondant aux caractéristiques d'émission les plus sévères bénéficient d'une réduction de 15 %. (traduction formelle)

Art. 11 al. 6 (nouveau)

⁶ Les véhicules mentionnés à l'article A1-1 al. 1 ch. 2, 6 et 7 du tarif de l'Annexe 1 mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène bénéficient d'une réduction de 30 %. (traduction formelle)

A1 ANNEXE 1 – Tarif des impôts sur les véhicules automobiles et les remorques (art. 8 al. 1)

2. Tracteur, machine de travail, chariot de travail, chariot à moteur, autre engin analogue

- | | |
|--------------------|-----------|
| a) monoaxe | Fr. 40.– |
| b) jusqu'à 3500 kg | Fr. 120.– |
| c) dès 3501 kg | Fr. 240.– |

Et ajouter au point 6 du tarif la liste des véhicules

Art. 5

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

A16

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

Art. 11bis (neu)

A17

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

Art. 11

A18

³ Die Reduktionen sind kumulierbar und gelten für Fahrzeuge, deren Gesamtgewicht höchstens 3500 kg beträgt.

Art. 11 Abs. 4 (neu)

A19

⁴ Die im Anhang 1 unter Pt. 2 aufgeführten Fahrzeuge mit der höchsten Abgas-Emissionsstufe erhalten eine Reduktion von 30 %. (ursprüngliche Fassung)

Art. 11 Abs. 5 (neu)

A20

⁵ Die im Anhang 1 unter Pt. 6 und 7 aufgeführten Fahrzeuge mit der höchsten Abgas-Emissionsstufe erhalten eine Reduktion von 15 %. (ursprüngliche Fassung)

Art. 11 Abs. 6 (neu)

A21

⁶ Rein elektrisch oder wasserstoffbetriebene Fahrzeuge, die im Anhang 1 unter Pt. 2, 6 und 7 aufgeführt sind, erhalten eine Reduktion von 30 %. (ursprüngliche Fassung)

A1 ANHANG 1 – Steuertarif für Motorfahrzeuge und Anhänger (Art. 8 Abs. 1)

2. Traktor, Arbeitsmaschine, Arbeitskarren, Motorkarren, ähnliche Motorfahrzeug

- | | |
|----------------|-----------|
| a) Einachser | Fr. 40.– |
| b) bis 3500 kg | Fr. 120.– |
| c) ab 3501 kg | Fr. 240.– |

Und unter Punkt 6 wird der Tarif der Liste der

<i>mentionnés sous point 2</i>	<i>Fahrzeuge gemäss Punkt 2 angefügt.</i>
8. Remorque, semi-remorque et autre engin analogue (un quart de l'impôt est perçu si l'usage est agricole ou de travail)	8. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger (bei Landwirtschafts- und Arbeitsmotorfahrzeugen wird ein Viertel der Steuer erhoben.)
8bis. Remorque, semi-remorque et autre engin analogue dont l'usage est agricole ou de travail	8bis. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger, die in der Landwirtschaft oder als Arbeitsfahrzeug eingesetzt werden

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Demande de renvoi

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.

La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A3 obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la version du Conseil d'Etat.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 0 et 5 abstentions.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A9, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A11 (insertion d'un palier supplémentaire), opposée à la proposition A10, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.

A23	8. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger (bei Landwirtschafts- und Arbeitsmotorfahrzeugen wird ein Viertel der Steuer erhoben.)
	8bis. Anhänger, Sattelanhänger und ähnliche Anhänger, die in der Landwirtschaft oder als Arbeitsfahrzeug eingesetzt werden

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisungsantrag

CE A1 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Erste Lesung

CE A2 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

CE A3 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats und Antrag A3 erhalten beide 5 Stimmen bei einer Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten der Fassung des Staatsrats.

A4 CE Antrag A4 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

A5 CE Antrag A5 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

A6 CE Antrag A6 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A7 CE Antrag A7 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen.

A8 CE Antrag A8 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

CE A9 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A9 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

A11 A10 Antrag A11 (Einfügen einer zusätzlichen Stufe) obsiegt gegen Antrag A10 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A11 (insertion d'un palier supplémentaire), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.	A11 CE	Antrag A11 (Einfügen einer zusätzlichen Stufe) obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A12 (ajout d'un palier supplémentaire), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.	A12 CE	Antrag A12 (Einfügen einer zusätzlichen Stufe) obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A13 (ajout d'une catégorie supplémentaire), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.	A13 CE	Antrag A13 (Einfügen einer zusätzlichen Stufe) obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen.
La proposition A14 (révision des tarifs), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	A14 CE	Antrag A14 (Revision der Tarife) obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A15 (révision des tarifs), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.	A15 CE	Antrag A15 (Revision der Tarife) obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A16, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A16	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A16 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A3	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A17, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.	CE A17	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A17 mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A5, est acceptée par 5 voix contre 4 et 1 abstention.	CE A5	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A5 mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A6	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A18, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	A18 CE	Antrag A18 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	A19 CE	Antrag A19 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	A20 CE	Antrag A20 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A21, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	A21 CE	Antrag A21 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 7 voix contre 2 et 0 abstention	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 6 voix contre 3 et 0 abstention	A8 CE	Antrag A8 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A11, opposée à la proposition A22, est confirmée par 8 voix contre 1 et 0 abstention.	A11 A22	Antrag A11 obsiegt gegen Antrag A22 mit 8 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A15, opposée à la proposition A23, est confirmée par 8 voix contre 1 et 0 abstention.	A15 A23	Antrag A15 obsiegt gegen Antrag A23 mit 8 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A24 (modification formelle), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.	A24 CE	Antrag A24 (formale Änderung) obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Troisième lecture

Dritte Lesung

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 6 voix contre 4 et 0 abstention	A5 CE	Antrag A5 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est confirmée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	CE A6	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est confirmée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A19	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A20, est confirmée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A20	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A20 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A21, est confirmée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A21	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A21 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A18, est confirmée tacitement.	CE A18	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt stillschweigend gegen Antrag A18.
La proposition A25, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.	A25 CE	Antrag A25 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Le 18 janvier 2021

Den 18. Januar 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Marmier Bruno / Bonny David / Senti Julia /
Berset Solange / Berset Christel / Ballmer Mirjam /
Chassot Claude / Pasquier Nicolas / Péclard Cédric / Rey Benoît

2020-GC-181

Suspension des délais de récolte de signatures pendant la période de situation extraordinaire

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 20 novembre 2020, les auteur-e-s demandent la suspension des délais de récolte des signatures pour les initiatives cantonales au 30 octobre 2020, date de la déclaration de la situation extraordinaire par le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg. A l'appui de leur demande, les député-e-s remarquent que la récolte des signatures est rendue plus difficile par la situation sanitaire. Les auteur-e-s du mandat estiment en outre que la récolte de signatures ne doit pas être encouragée, étant donné les contacts qu'elle suppose, ainsi que les risques sanitaires (échange de stylos et de matériel...) qu'elle nécessite.

Les auteur-e-s du présent mandat rappellent en outre que plusieurs partis politiques ont débuté une récolte de signatures en septembre 2020, avec un délai de remise au 3 décembre 2020. La demande desdits partis au Conseil d'Etat de suspendre la récolte des signatures a été rejetée par le Gouvernement le 3 novembre 2020. Le Conseil d'Etat relevait alors que la récolte de signatures pouvait se poursuivre notamment puisque les commerces restaient ouverts. Le Gouvernement remarquait en outre que le Conseil fédéral avait maintenu la possibilité de récolter des signatures au niveau fédéral.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le libre exercice des droits politiques est un élément fondamental de nos systèmes démocratiques. L'organisation de référendums et d'initiatives en particulier joue un rôle essentiel afin d'assurer la participation de la population aux décisions politiques, et de garantir leur légitimité. Le Conseil d'Etat est particulièrement attaché à cette participation, y compris et d'autant plus en période de crise. La pandémie de Covid-19 que le monde subit depuis le début de l'année 2020 a inévitablement des conséquences sur tous les aspects de la société, y compris naturellement le fonctionnement des institutions démocratiques. Les mesures prises pour lutter contre l'épidémie ont un impact sur les contacts sociaux, qui constituent justement le cœur d'une démocratie.

Au printemps 2020, suite à la décision du Conseil fédéral d'interdire la récolte des signatures pour les objets fédéraux, le Conseil d'Etat a décidé, par souci de cohérence, d'interdire également la récolte des signatures pour des initiatives ou des référendums cantonaux ou communaux, et de suspendre les délais de récolte des objets en cours. Cette mesure, entrée en vigueur le 31 mars 2020, a été levée le 1^{er} juin 2020.

Sur le plan strictement sanitaire, la situation de l'automne 2020 est tout aussi préoccupante, voire plus, que celle du printemps dernier. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la disponibilité du matériel de protection, l'expérience de la première vague ainsi que différentes les mesures prises dans l'intervalle ont permis d'éviter les contraintes de confinement prises au printemps. Ainsi, les commerces sont restés ouverts, les marchés ont pu se tenir et l'enseignement présentiel a été maintenu pour une grande partie des élèves et étudiant-e-s fribourgeois-e-s. Les contraintes pesant sur la récolte de signatures aujourd'hui sont moindres qu'au printemps dernier.

Cette analyse semble d'ailleurs partagée par les autorités fédérales, puisque, contrairement à ce printemps, le Conseil fédéral a explicitement autorisé la récolte de signatures dans son ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (art. 6c, état le 2 novembre 2020). La grande majorité des cantons suisses, à l'exception de Genève¹ et de Neuchâtel², ont d'ailleurs suivi la même voie en maintenant les délais de récolte des signatures pour les objets cantonaux et communaux cet automne.

Comme le relèvent les auteur-e-s du mandat, le Conseil d'Etat s'est par ailleurs déjà prononcé contre une nouvelle suspension des délais de récoltes des signatures le 3 novembre dernier, en réponse à la requête du comité de l'initiative pour la gratuité des transports publics. Le Conseil d'Etat a en effet estimé qu'une suspension au seul niveau cantonal créerait une situation particulièrement absurde, qui verrait des comités d'initiative ou référendaires procéder à des récoltes de signatures sur le territoire fribourgeois pour des objets fédéraux, tout en ne pouvant le faire pour les objets cantonaux. Le Gouvernement relevait également que, comme indiqué ci-dessus, les mesures prises au printemps dernier étaient bien plus contraignantes, et donc plus problématiques pour la récolte de signatures, qu'actuellement.

Le Conseil d'Etat constate en outre que, si la pandémie et les mesures prises pour l'endiguer rendent effectivement plus complexe l'exercice des droits politiques, c'est également le cas par exemple pour la tenue des assemblées communales, qui peuvent réunir plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de personnes en un même lieu. Malgré les contraintes importantes liées à l'organisation de ces assemblées, la quasi-totalité des communes fribourgeoises ont, ou vont dans les prochaines semaines, tenir leurs assemblées, afin de permettre la libre participation de la population aux décisions démocratiques qui la concernent.

La suspension rétroactive des délais de récolte des signatures demandée par les auteur-e-s du mandat semble en outre particulièrement problématique sous l'angle constitutionnel. La Constitution cantonale fixe en effet explicitement la durée de récolte des signatures à 90 jours (art. 42 Cst. pour les initiatives, art. 46 Cst. pour les référendums facultatifs) et ne permet donc pas d'autoriser la récolter des signatures durant plus de 90 jours. Or tel serait le cas dans l'hypothèse où une suspension rétroactive serait décidée au 30 octobre, puisque les initiant-e-s ont, légitimement, poursuivi la récolte des signatures au-delà de cette date.

¹ Le 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat du canton de Genève a décidé que les délais pour les récoltes de signatures à l'appui d'une demande de référendum ou d'initiative en matière cantonale ou communale ne courraient pas du 3 au 29 novembre 2020.

² Le 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a décidé de suspendre les délais sur les dépôts des listes de signatures en matière d'initiative et de référendum en matière cantonale et communale jusqu'à la fin de la situation extraordinaire.

La question de la récolte des signatures pour les référendums cantonaux se pose également. Admettre une suspension de la récolte de ces signatures reviendrait à retarder d'autant la promulgation des lois adoptées par le Grand Conseil durant ses sessions d'octobre, novembre et décembre 2020, au minimum. Le Gouvernement estime que la situation sanitaire demande au contraire aux autorités cantonales de pouvoir agir rapidement, par exemple pour mettre en œuvre les différentes mesures de soutien aux secteurs particulièrement touchés par la pandémie. Il rappelle à ce titre, que le mouvement de jeunes qui s'était organisé en été 2019 pour défendre le climat et se trouve partiellement à l'origine de cette initiative avait dénoncé la lenteur des processus démocratiques et milité en faveur de décisions plus rapides.

Enfin, le Conseil d'Etat remarque en outre qu'une deuxième vague de la pandémie de Covid-19 à l'automne était annoncée dès le printemps dernier et que les possibilités de rassemblement étaient déjà limitées à l'heure du lancement de l'initiative.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter le présent mandat.

9 décembre 2020



Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Marmier Bruno / Bonny David / Senti Julia /
Berset Solange / Berset Christel / Ballmer Mirjam /
Chassot Claude / Pasquier Nicolas / Péclard Cédric / Rey Benoît

2020-GC-181

Fristenstillstand für die Sammlung von Unterschriften während der ausserordentlichen Lage

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 20. November 2020 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen seine Urheberinnen und Urheber um einen Stillstand der Fristen für die Sammlung von Unterschriften für kantonale Initiativen ab dem 30. Oktober 2020, dem Datum, an dem der Staatsrat des Kantons Freiburg die ausserordentliche Lage erklärt hatte. Zur Stützung ihres Antrags führen die Grossräatinnen und Grossräte an, dass die Gesundheitssituation das Sammeln von Unterschriften erschwert. Die Urheberinnen und Urheber des Auftrags sind zudem der Ansicht, dass nicht dazu ermutigt werden sollte, Unterschriften zu sammeln, zumal dies Kontakte voraussetzt und gesundheitliche Risiken birgt (Austausch von Stiften und Material ...).

Die Urheberinnen und Urheber dieses Auftrags erinnern auch daran, dass mehrere politische Parteien im September 2020 eine Unterschriftensammlung begonnen haben mit einer Frist für deren Einreichung bis am 3. Dezember 2020. Das Gesuch dieser Parteien um einen Stillstand der Fristen für die Sammlung von Unterschriften wurde vom Staatsrat am 3. November 2020 abgewiesen. Der Staatsrat wies damals darauf hin, dass weiterhin Unterschriften gesammelt werden können, unter anderem da die Geschäfte geöffnet blieben. Die Regierung fügte auch an, dass der Bundesrat das Sammeln von Unterschriften auf Bundesebene weiterhin ermögliche.

II. Antwort des Staatsrats

Die freie Ausübung der politischen Rechte ist ein wesentliches Element unseres demokratischen Systems. Insbesondere die Organisation von Referenden und Initiativen spielt eine wichtige Rolle, um die Mitwirkung der Bevölkerung an politischen Entscheiden und deren Legitimität zu gewährleisten. Dem Staatsrat ist sehr an dieser Mitwirkung gelegen, auch und gerade in Krisenzeiten. Die Covid-19-Pandemie, die die Welt seit Anfang 2020 heimsucht, hat unweigerlich Auswirkungen auf sämtliche Aspekte der Gesellschaft, einschliesslich der Funktionsweise der demokratischen Institutionen. Die Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie wirken sich auf die sozialen Kontakte aus, die für eine Demokratie zentral sind.

Nachdem der Bundesrat im Frühling 2020 das Sammeln von Unterschriften für eidgenössische Vorlagen verboten hatte, beschloss auch der Staatsrat aus Gründen der Kohärenz, Unterschriftensammlungen für kantonale und kommunale Initiativen und Referenden zu verbieten und die Fristen

für bereits laufende Unterschriftensammlungen auszusetzen. Diese Massnahme trat am 31. März 2020 in Kraft und wurde am 1. Juni 2020 wieder aufgehoben.

Auf rein gesundheitlicher Ebene ist die Situation vom Herbst 2020 zwar genauso besorgniserregend, oder gar noch beunruhigender als die Situation vom letzten Frühling. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass das vorhandene Schutzmaterial, die Erfahrungen der ersten Welle sowie die verschiedenen in der Zwischenzeit getroffenen Massnahmen es ermöglichen, die Einschränkungen eines Shutdowns wie im Frühling zu verhindern. Die Geschäfte blieben geöffnet, Märkte konnten durchgeführt werden und für einen grossen Teil der Freiburger Schüler und Studentinnen wurde der Präsenzunterricht aufrechterhalten. Die Herausforderungen für eine Unterschriftensammlung sind derzeit geringer als noch im letzten Frühling.

Die Bundesbehörden scheinen zum gleichen Schluss gekommen zu sein, zumal der Bundesrat in seiner Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Art. 6c, Stand am 2. November 2020) das Unterschriftensammeln, im Gegensatz zum letzten Frühling, explizit erlaubt. Die meisten Schweizer Kantone, mit Ausnahme von Genf¹ und Neuenburg² haben im Übrigen den gleichen Weg gewählt und die Fristen für die Unterschriftensammlungen für kommunale und kantonale Vorlagen in diesem Herbst aufrechterhalten.

Wie von den Urheberinnen und Urhebern des Auftrags erwähnt, hat sich der Staatsrat, auf ein entsprechendes Gesuch des Initiativkomitees für einen kostenlosen öffentlichen Verkehr hin, am 3. November 2020 im Übrigen bereits gegen einen erneuten Fristenstillstand für Unterschriftensammlungen ausgesprochen. Der Staatsrat war der Ansicht, dass ein Stillstand der Fristen ausschliesslich auf kantonaler Ebene eine besonders absurde Situation schaffen würde, da Initiativ- oder Referendumskomitees für eidgenössische Vorlagen in Freiburg Unterschriften sammeln könnten, für kantonale Vorlagen jedoch nicht. Er wies auch darauf hin, dass die Massnahmen vom letzten Frühling, wie weiter oben erwähnt, bedeutend einschränkender und somit für das Sammeln von Unterschriften problematischer waren als in der derzeitigen Situation.

Der Staatsrat stellt zudem fest, dass die Pandemie und die Massnahmen zu ihrer Eindämmung die Ausübung der politischen Rechte in der Tat komplizierter machen. Dies ist jedoch zum Beispiel auch der Fall für die Durchführung von Gemeindeversammlungen, an denen mehrere Dutzend oder gar mehrere Hundert Personen am gleichen Ort teilnehmen können. Trotz der bedeutenden Herausforderungen, mit denen solche Versammlungen verbunden sind, haben fast alle freiburgischen Gemeinden ihre Versammlungen durchgeführt oder werden dies in den nächsten Wochen tun, um der Bevölkerung die Freiheit zu gewähren, an demokratischen Beschlüssen, die sie betreffen, teilzunehmen.

Ein rückwirkender Stillstand der Fristen für Unterschriftensammlungen, wie dies die Urheberinnen und Urheber des Auftrags verlangen, scheint zudem aus Sicht der Kantonverfassung besonders problematisch. Diese legt die Dauer für Unterschriftensammlungen ausdrücklich auf 90 Tage fest (Art. 42 KV für Initiativen, Art. 46 KV für fakultative Referenden) und erlaubt es nicht, eine Unterschriftensammlung von mehr als 90 Tagen zu genehmigen. Dies wäre jedoch der Fall, wenn

¹ Am 18. November 2020 hat der Genfer Staatsrat einen Fristenstillstand vom 3. bis 29. November 2020 beschlossen für Unterschriftensammlungen zu Referenden und Initiativen auf kommunaler und kantonaler Ebene.

² Am 18. November 2020 hat der Staatsrat des Kantons Neuenburg einen Fristenstillstand für das Einreichen von Unterschriftenbögen für kommunale und kantonale Initiativen und Referenden beschlossen. Dieser dauert bis zum Ende der ausserordentlichen Lage.

ein Fristenstillstand rückwirkend auf den 30. Oktober beschlossen würde, zumal die Initiantinnen und Initianten die Unterschriftensammlung berechtigterweise auch nach diesem Datum fortgesetzt haben.

Es stellt sich auch die Frage der Unterschriftensammlung für kantonale Referenden. Einen Stillstand der Sammlung solcher Unterschriften zuzulassen würde darauf hinauslaufen, die Promulgation der Gesetze, die der Grosse Rat in seinen Sitzungen vom Oktober, November und Dezember 2020 erlassen hat, um mindestens die gleiche Frist zu verzögern. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Gesundheitssituation, im Gegenteil, erfordert, dass die kantonalen Behörden rasch handeln können, beispielsweise um die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen für besonders stark von der Pandemie betroffene Sektoren umsetzen zu können. Er erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Jugendbewegung, die sich im Sommer 2019 für den Klimaschutz organisiert hatte und auf die diese Initiative zum Teil zurückgeht, die Langsamkeit der politischen Prozesse angeprangert und sich für raschere Entscheide eingesetzt hatte.

Der Staatsrat erinnert schliesslich daran, dass bereits im Frühling für den Herbst eine zweite Welle der Covid-19-Pandemie vorausgesagt wurde und die Versammlungsmöglichkeiten zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative bereits eingeschränkt waren.

Aus all diesen Gründen lädt Sie der Staatsrat ein, diesen Auftrag abzulehnen.

9. Dezember 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Marmier Bruno / Moussa Elias

2019-GC-218

**Modification de la loi sur les communes – Introduction
d'une commission de gestion et simplification de
l'assermentation des élus**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2019, les motionnaires demandent que la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) soit modifiée sur deux points :

- > Elaboration d'une disposition légale donnant la faculté aux communes d'introduire une commission de gestion au niveau communal. Les auteurs précisent que cette commission, indépendante de la commission financière, disposerait d'un droit d'investigation et remettrait chaque année au conseil général un rapport sur la gestion communale. Ils estiment qu'une telle commission est nécessaire pour garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes, notamment celles issues de fusions de grande ampleur.
- > Possibilité donnée au Conseil général d'assurer les conseillers généraux et les conseillères générales ainsi qu'au conseil d'agglomération d'assurer les membres du conseil d'agglomération. Les motionnaires estiment que cette possibilité éviterait que des personnes proclamées élues ne puissent siéger en raison d'un défaut d'assermentation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le relever dans sa réponse à la motion 2019-GC-217 « Révision de la loi sur les communes », le paysage institutionnel fribourgeois devrait connaître d'importantes réformes au niveau communal et régional dans les années à venir, et entraîner une révision générale de la LCo dans les années à venir. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que des modifications partielles de la LCo qui entraîneraient la création de nouveaux organes ou modifieraient les rapports entre organes actuels devraient être évitées à ce stade. Il est renvoyé pour le détail des évolutions envisagées à la réponse à la motion précitée.

1. Assermentation

La modification de la LCo du 16 mars 2006 a introduit l'assermentation des membres des conseils généraux et l'a confiée aux préfets. Auparavant, les membres des législatifs communaux étaient les seul-e-s élue-e-s à ne pas prêter serment. La modification de 2006 s'inscrivait dans la clarification de la surveillance des communes, initiée à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale (Cst. ; RSF 10.1) de 2004. A cette occasion a notamment été confirmé le rôle d'autorité de surveillance des communes confié aux préfets.

L'assermentation des élu-e-s n'a de sens que devant l'autorité chargée de surveiller leur activité, et donc de constater, le cas échéant, la violation de leur serment. C'est ainsi que les membres du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal prêtent serment devant le Grand Conseil, qui exerce la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et la justice (art. 104 al. 1 let. a et b Cst.). Les préfets prêtent serment quant à eux devant le Conseil d'Etat, autorité de surveillance (art. 5 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets, RSF 122.3.1)¹. Dans la même logique, tant les membres des conseils communaux que celles et ceux des conseils généraux (art. 29a LCo) sont assermenté-e-s par les préfets, auxquels incombe la surveillance générale des communes (art. 146 al. 1 LCo). Le Conseil d'Etat estime qu'une modification de l'autorité chargée de l'assermentation des membres des conseils généraux serait ainsi inappropriée. S'agissant des risques qu'un ou une élu-e se trouve ainsi privé-e de la possibilité de participer à une séance faute d'assermentation, le Conseil d'Etat est convaincu que les préfets ou, en cas d'empêchement, leurs lieutenants ou lieutenantes, sont toujours en mesure de le prévenir, et de tenir compte du statut de milicien des membres des conseils généraux pour proposer des solutions pragmatiques (convocation en-dehors des heures de bureau, assermentation quelques minutes avant la première séance concernée...). Enfin, le lien et la proximité entre les citoyen-ne-s, les élu-e-s au niveau communal, cantonal et national sont particulièrement forts dans le canton de Fribourg. L'assermentation par le préfet des élu-e-s des autorités communales contribue à renforcer ces liens et la cohésion entre citoyen-ne-s et autorités politiques.

2. Commission de gestion

Les motionnaires demandent que la LCo soit modifiée afin de donner aux communes qui le souhaitent la possibilité d'introduire une commission de gestion. La commission de gestion relèverait du législatif et sa mission serait distincte de celle de la commission financière.

De prime abord, la proposition peut paraître anodine, car il ne s'agirait que d'une possibilité accordée aux communes. Cependant, l'admission d'une telle commission à l'échelon communal constituerait un changement assez significatif dans la configuration des organes communaux, car on serait en présence d'un véritable organe de contrôle du conseil communal au sein de la commune même.

En effet, parmi les cantons qui prévoient une commission de gestion, on peut par exemple citer le canton de Zurich, dont la loi totalement révisée sur les communes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (LCo-ZH). Selon la LCo-ZH, la commission de gestion est obligatoire dans les communes dotées d'un conseil général, mais elle est facultative dans les communes avec assemblée communale. La mission de la commission de gestion est décrite au § 61 LCo-ZH comme suit : la commission exerce le contrôle politique sur la gestion de la commune, elle examine le rapport de gestion du conseil communal ainsi que tout objet soumis au législatif, à moins qu'une autre commission n'en soit chargée.

Le législateur ne saurait dès lors se contenter de simplement admettre le principe d'une commission de gestion, il devrait également définir clairement la mission d'une telle commission et délimiter ses compétences par rapport à celles des autres organes en place, voire même aussi par rapport aux

¹ Il convient de relever le cas particulier des membres du Grand Conseil, qui prêtent serment devant l'autorité dont ils et elles sont membres. Cela découle du fait que le Grand Conseil est « l'autorité suprême du canton » (art. 94 Cst.), sur laquelle aucune autre autorité ne peut assurer la surveillance, hormis le peuple.

compétences des autorités de surveillance (dans la mesure où la commission de gestion pourrait aussi faire office de commission d'enquête, comme le suggèrent les motionnaires). Enfin, l'exercice de la mission de la commission de gestion nécessiterait probablement des ressources pouvant prendre selon les cas des proportions relativement importantes, ce qui poserait la question du processus budgétaire et décisionnel de ces ressources.

A noter toutefois que le législateur vient de faire un pas en direction d'un devoir accru du conseil communal de rendre des comptes devant le législatif. En effet, l'article 19 de la nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) généralise le rapport de gestion que le conseil communal présente au législatif en même temps que les comptes. Dans son rapport de gestion, le conseil communal fait état de ses principales activités et des évolutions importantes durant l'exercice écoulé (art. 19 al. 1 LFCo). Alors qu'un tel rapport n'était prévu auparavant que pour les communes ayant un conseil général, la LFCo étend cette tâche aux communes avec assemblée communale. Le rapport de gestion est soumis au législatif et permet ainsi une plus grande transparence et une meilleure information sur l'activité de l'exécutif.

Consultée sur ce point, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) s'est prononcée en défaveur de l'introduction, même facultative, d'une commission de gestion. Outre le rappel de la récente clarification des rôles respectifs de la commission financière et de l'organe de révision, l'ACF estime qu'une telle introduction aurait des effets démotivateurs pour le recrutement des élus au niveau communal, en les exposant à une pression constante, en plus de celle, légitime du contrôle du législatif.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat estime que l'instauration d'une commission de gestion n'est pas nécessaire.

3. Conclusion

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil d'Etat appelle au rejet de la motion 2019-GC-218.

16 novembre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Marmier Bruno / Moussa Elias

2019-GC-218

Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 20. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Motionäre darum, dass das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) in zwei Punkten geändert werde:

- > Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, eine Geschäftsprüfungskommission auf Gemeindeebene einzuführen. Die Urheber präzisieren, dass diese von der Finanzkommission unabhängige Kommission über Ermittlungsbefugnis verfügen würde und dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müsste. Sie sind der Ansicht, dass es eine solche Kommission braucht, damit in den grossen Gemeinden, insbesondere in solchen, die aus einer Grossfusion hervorgegangen sind, eine demokratische Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinde gewährleistet ist.
- > Möglichkeit für den Generalrat, die Generalrats- und für den Agglomerationsrat, die Agglomerationsratsmitglieder zu vereidigen. Die Motionäre sind der Ansicht, dass sich dadurch vermeiden liesse, dass als gewählt erklärte Personen mangels Vereidigung nicht an Sitzungen teilnehmen können.

II. Antwort des Staatsrats

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion 2019-GC-217 «Revision des Gemeindegesetzes» hervorhob, dürfte die institutionelle Landschaft Freiburgs in den kommenden Jahren auf Ebene der Gemeinden und Regionen tiefgreifend reformiert werden, was auch eine Totalrevision des GG nach sich ziehen wird. Unter diesen Voraussetzungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass partielle Änderungen des GG, die zur Bildung neuer Organe oder zur Änderung der Beziehung zwischen den bestehenden Organen führen würden, derzeit vermieden werden sollten. Für nähere Angaben zu den vorgesehenen Entwicklungen wird auf die Antwort auf die erwähnte Motion verwiesen.

1. Vereidigung

Mit der Änderung des GG vom 16. März 2006 wurde die Vereidigung der Generalratsmitglieder eingeführt, die den Oberamtmännern übertragen wurde. Zuvor waren die Mitglieder der Gemeindelegislaturen die einzigen gewählten Mandatsträger, die nicht vereidigt wurden. Die Änderung von 2006 stand in Zusammenhang mit der Klärung der Aufsicht über die Gemeinden, die nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) von 2004 veranlasst wurde. Damals wurde unter anderem die Funktion der Aufsichtsbehörde für die Gemeinden den Oberamtspersonen übertragen.

Eine Vereidigung der gewählten Mandatsträger ergibt nur vor der Behörde Sinn, die damit beauftragt ist, ihre Tätigkeit zu beaufsichtigen und somit gegebenenfalls eine Verletzung ihres Eides festzustellen. Deshalb legen die Mitglieder des Staatsrats und des Kantonserichts ihren Eid vor dem Grossen Rat ab, der die Oberaufsicht über den Staatsrat und die Justiz ausübt (Art. 104 Abs. 1 Bst. a und b KV.). Die Oberamtspersonen ihrerseits werden vom Staatsrat vereidigt, der ihre Aufsichtsbehörde ist (Art. 5 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner, SGF 122.3.1)¹. Nach der gleichen Logik werden sowohl die Mitglieder des Gemeinderats als auch jene des Generalrats (Art. 29a GG) von den Oberamtspersonen vereidigt, die für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig sind (Art. 146 Abs. 1 GG). Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es unangemessen wäre, die für die Vereidigung der Generalratsmitglieder zuständige Behörde zu ändern. Was das Risiko betrifft, dass eine gewählte Mandatsträgerin oder ein gewählter Mandatsträger mangels Vereidigung um die Möglichkeit gebracht würde, an einer Sitzung teilzunehmen, so ist der Staatsrat davon überzeugt, dass die Oberamtspersonen, oder falls diese verhindert sein sollten, die Vizeoberamtspersonen, stets in der Lage sind, diesem vorzubeugen und dem Milizstatus der Generalratsmitglieder Rechnung zu tragen, indem sie pragmatische Lösungen vorschlagen (Einberufung ausserhalb der Bürozeiten, Vereidigung ein paar Minuten vor der ersten Sitzung ...). Schliesslich sind die Verbindung und die Nähe zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Mandatsträgerinnen und -trägern auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene im Kanton Freiburg besonders stark. Die Vereidigung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Gemeindebehörden durch die Oberamtsperson tragt dazu bei, diese Verbindung und den Zusammenhalt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Behörden zu stärken.

2. Geschäftsprüfungskommission

Die Motionäre verlangen, dass das GG dahingehend geändert werde, dass den Gemeinden, die dies wünschen, die Möglichkeit gegeben werde, eine Geschäftsprüfungskommission einzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission würde der Legislative angehören und ihr Auftrag würde sich von jenem der Finanzkommission unterscheiden.

Auf den ersten Blick mag dieser Vorschlag harmlos erscheinen, da es sich lediglich um eine Möglichkeit handelt, die den Gemeinden eingeräumt wird. Die Zulassung einer solchen Kommission auf Gemeindeebene würde jedoch eine ziemlich bedeutende Änderung bei der Konfiguration der Gemeindeorgane darstellen, da es sich hier um ein eigentliches Kontrollorgan des Gemeinderats innerhalb er Gemeinde selbst handeln würde.

Von den Kantonen, die eine Geschäftsprüfungskommission vorsehen, sei zum Beispiel der Kanton Zürich erwähnt, dessen totalrevidiertes Gemeindegesetz am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist (GG-ZH). Gemäss dem GG-ZH ist die Geschäftsprüfungskommission in Parlamentsgemeinden obligatorisch, in Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung jedoch fakultativ. Die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission sind in § 61 GG-ZH wie folgt beschrieben: Die Geschäftsprüfungskommission übt die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus, sie prüft insbesondere den Geschäftsbericht sowie die dem Parlament vorzulegenden Geschäfte, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist.

¹ Es sei auf den speziellen Fall der Grossratsmitglieder hingewiesen, die von der Behörde vereidigt werden, der sie angehören. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass der Grosser Rat die «oberste Behörde des Kantons» (Art. 94 KV) ist, über den, ausser dem Volk, keine andere Behörde die Aufsicht ausüben kann.

Der Gesetzgeber könnte sich folglich nicht damit begnügen, eine Geschäftsprüfungskommission einfach grundsätzlich zuzulassen, er müsste auch den Auftrag einer solchen Kommission klar definieren und ihre Kompetenzen gegenüber jenen der anderen eingesetzten Kommissionen, resp. auch gegenüber den Kompetenzen der Aufsichtsbehörden (insofern als die Geschäftsprüfungskommission auch als Untersuchungskommission fungieren könnte, wie von den Motionären vorgeschlagen) genau abgrenzen. Die Ausübung des Auftrags der Geschäftsprüfungskommission würde wahrscheinlich Ressourcen erfordern, die je nach Fall relativ grosse Proportionen annehmen könnten, was wiederum die Frage aufwirft nach dem Budget- und Entscheidungsprozess zu diesen Ressourcen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber kürzlich einen Schritt in Richtung einer stärkeren Pflicht für den Gemeinderat, der Legislative Rechenschaft abzulegen, gemacht hat. So wird in Artikel 19 des neuen Gesetzes über den Finanzaushalt der Gemeinden (GFHG) der Geschäftsbericht, den der Gemeinderat der Legislative gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorlegen muss, allgemein eingeführt. In seinem Geschäftsbericht legt der Gemeinderat seine Haupttätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen während des vergangenen Rechnungsjahrs dar (Art. 19 Abs. 1 GFHG). Während ein solcher Bericht zuvor nur für Gemeinden mit einem Generalrat vorgesehen war, weitet das GFHG diese Aufgabe nun auch auf die Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung aus. Der Geschäftsbericht wird der Legislative unterbreitet und ermöglicht somit stärkere Transparenz und eine bessere Information über die Tätigkeit der Exekutive.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) ist zu diesem Punkt konsultiert worden und sprach sich gegen eine Einführung, auch eine fakultative, einer Geschäftsprüfungskommission aus. Der FGV erinnert an die kürzlich erfolgte Klärung der jeweiligen Funktion der Finanzkommission und der Revisionsstelle und ist der Ansicht, dass die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission sich demotivierend auf die Rekrutierung von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten auswirken könnte, da diese sich einem ständigen Druck ausgesetzt sähen, zusätzlich zu jenem der legitimen Kontrolle durch die Legislative.

In Anbetracht dieser Erwägungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission nicht notwendig ist.

3. Schlussfolgerung

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion 2019-GC-218.

16. November 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schneuwly André / Piller Benoît
Révision de la loi sur les communes

2019-GC-217

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 décembre 2019, les motionnaires demandent une révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1). A l'appui de leur motion, ses auteurs rappellent que la LCo date de 1980 et qu'elle a déjà subi de nombreuses modifications. Ils estiment que la loi n'est aujourd'hui plus à jour et qu'elle est incomplète et difficile à lire. Ils estiment donc qu'une révision est nécessaire, tant quant à son contenu que quant à sa structure. Les motionnaires mentionnent en outre plusieurs thématiques que la révision devrait aborder, par exemple en relation avec les conseils généraux, dont le nombre a augmenté ces dernières années notamment en raison de fusions de communes, ou en rapport avec la désignation du ou de la syndic-que. Les motionnaires relèvent également les liens de la LCo avec plusieurs chantiers législatifs ou institutionnels en cours (révision de la loi sur les agglomérations, fusion du Grand Fribourg, réflexion sur les régions...) et estiment qu'une révision de la LCo est nécessaire afin de tenir compte également de cette évolution. Enfin, les auteurs de la motion constatent que cette révision nécessitera vraisemblablement plus d'une année, et devrait donc être entreprise rapidement pour tenir compte du calendrier des autres projets, à commencer par celui de la fusion du Grand Fribourg ou de l'évolution des agglomérations.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. La loi sur les communes de 1980

La loi sur les communes actuelle a été approuvée par le Grand Conseil le 25 septembre 1980. Elle remplaçait ainsi la loi sur les communes précédente, datée de 1894 (tout en se basant, comme les précédentes de 1864 et 1879, sur la première « loi sur les communes et paroisses » de 1848). Depuis son entrée en vigueur en 1982, la LCo a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. On peut ainsi citer le développement du chapitre consacré aux collaborations intercommunales (actuel chapitre 6), celui relatif aux fusions de communes (actuel chapitre 7) ou encore la disparition des dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo). Ces modifications nombreuses ont naturellement impacté la structure initiale de la loi, ainsi que la succession de ses articles, multipliant par exemple les articles et alinéas « a », « b », « bis », « ter »..., pouvant donner le sentiment d'une loi « bancale » et difficile à lire, voire à interpréter. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que cette situation n'a pas engendré à sa connaissance de conflits d'interprétation ou de dysfonctionnement lié à une mauvaise compréhension de la LCo par les autorités communales ou les citoyennes et citoyens.

2. Evolution des communes depuis 1980

Le « paysage » communal a connu lui-même de très importants changements depuis le début des années 1980. Au moment de l’entrée en vigueur de la LCo actuelle, le canton comptait 266 communes de 696 habitantes et habitants en moyenne. Depuis, le nombre de communes a été divisé par deux (128 communes au 1^{er} janvier 2021). Celles-ci comptent aujourd’hui en moyenne 2433 habitantes et habitants. Cette évolution a eu des effets concrets sur l’organisation des communes : en 1980, 9 communes comptaient un conseil général, elles sont aujourd’hui 22 (auxquelles il convient d’ajouter les communes de Siviriez, Neyruz et Courtepin dont la population a voté le 27 septembre 2020 l’introduction d’un conseil général en 2021). Etant donné la taille de ces communes, plus de la moitié de la population fribourgeoise vit désormais dans une commune dotée d’un conseil général (37 % en 1980).

2.1. Fusions de communes

La plus grande évolution en la matière concerne naturellement les fusions de communes. Comme indiqué ci-dessus, le nombre de communes a été divisé par deux en 40 ans. Le canton de Fribourg a ainsi vu aboutir 78 projets de fusion en un peu plus d’une génération. Aujourd’hui, la moitié de la population fribourgeoise vit dans une commune ayant connu au moins une fusion au cours de son histoire. Cette évolution a aussi des conséquences sur le fonctionnement des communes, et leur capacité à assumer les tâches qui leur sont confiées par la Constitution cantonale et la législation. L’augmentation de la taille moyenne des communes a permis le développement d’administrations spécialisées, modifiant là aussi la manière dont les communes peuvent s’investir dans certains projets, ainsi que dans leurs rapports avec l’administration cantonale.

Ce mouvement de fusion, historique, n’a toutefois pas permis de réduire drastiquement l’hétérogénéité communale fribourgeoise. Notre canton compte toujours 23 communes de moins de 500 habitantes et habitants, dont deux dont la population de dépasse pas les 100 personnes. A l’inverse, l’évolution démographique et plusieurs projets de fusion ont multiplié par 3 le nombre de communes de plus de 5000 habitantes et habitants (14 communes aujourd’hui, 5 en 1980), sans mentionner le processus de fusion du Grand Fribourg (75 000 habitantes et habitants selon le périmètre provisoire actuel) ou le projet de fusion de toutes les communes gruériennes (56 600 habitantes et habitants). Cette disparité pose de plus en plus de problèmes lorsqu’il s’agit de confier de nouvelles tâches aux communes : le risque est grand de limiter les tâches communales à celles que toutes pourront assumer individuellement, et donc de se contenter du plus petit dénominateur commun, limitant de fait les compétences de la plupart des communes pourtant dotées de la taille critique nécessaire pour de plus amples responsabilités. Cette situation impose un centralisme inévitable, le législateur tendant à confier à l’Etat les tâches que toutes les communes ne sont pas en mesure d’assumer seules. Cette tendance est renforcée par le fait que certaines communes ont clairement annoncé leur souhait de voir l’Etat reprendre certaines tâches à son compte. Le principe de subsidiarité, fondamental dans notre système fédéral, est ainsi mis à mal et l’autonomie des communes tend à s’effriter.

2.2. Collaboration intercommunale

La situation a également changé en matière de collaboration intercommunale. Le nombre d’associations constituées sur la base de la LCo a fortement augmenté ces dernières années, passant d’une cinquantaine en 1995 à 87 aujourd’hui. Cette augmentation est à mettre en parallèle avec la forte diminution du nombre de communes due aux fusions durant la même période. Ces évolutions contraires ont pour conséquence un accroissement de la charge des élu-e-s des communes (de moins

en moins nombreux) au sein des organes de ces associations (de plus en plus nombreuses). L'évolution de la législation en la matière, avec l'introduction de l'association à buts multiples connexes en 1995, puis la suppression de l'exigence de connexité en 2006, a encore accru l'intérêt de ces collaborations face aux évolutions sociales (périmètres fonctionnels en extension, complexification des dossiers, besoins de ressources spécialisées en hausse...).

2.3. Finances communales

Dernière modification de grande ampleur en date, la suppression dans la LCo de toutes les dispositions relatives aux finances communales, pour les réunir dans la nouvelle LFCo. Cette importante réforme des finances communales, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹, vise en particulier à mettre en œuvre le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Pour rappel, le Conseil d'Etat en avait fait un prérequis avant d'envisager une révision générale de la LCo : lors de l'examen de la motion M 1120.11 « Nouvelle loi sur les finances communes, modification de la loi sur les communes (LCo) » en 2011, il avait ainsi proposé un fractionnement de la motion afin de concentrer les travaux sur l'élaboration de la future LFCo. Il relevait alors que « *S'agissant de la révision totale de la LCo, le Conseil d'Etat pense qu'elle devrait être envisagée à terme, sans pour autant préjuger du programme gouvernemental de la législature à venir. Cela dit, le fait de lancer d'emblée un projet de révision totale de la LCo comporterait un sérieux risque de retard dans la mise en oeuvre du projet MCH2 au niveau communal. Les enjeux dudit projet commandent dès lors de ne pas en entraver l'avancement par l'ampleur de la révision totale d'une loi aussi fondamentale que la loi sur les communes.* ». Le Grand Conseil avait alors soutenu le fractionnement de la motion, accepté l'élaboration de la LFCo (dans un délai prolongé) et rejeté la demande de révision de la LCo.

3. Vers une réforme en profondeur du niveau régional

Les travaux de la Constituante au début des années 2000 n'ont pas entraîné de réforme en profondeur des structures territoriales fribourgeoises. La division du territoire cantonal en district ainsi que l'élection d'un préfet par le peuple à leur tête ont notamment été confirmées (art. 136 Cst.). Malgré tout, d'importantes réflexions sur l'organisation institutionnelle du territoire ont été menées depuis une vingtaine d'années, que le rapport 2016-DIAF-33 « Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles » a permis de rappeler en 2018. A cette occasion, le Conseil d'Etat constatait notamment que la mise en œuvre de la motion 217-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions » permettrait de faire le lien entre les multiples chantiers institutionnels de ces dernières années (étaient notamment mentionnés les travaux concernant les fusions de communes, le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, la révision générale de la loi sur les agglomérations...). Depuis, la DIAF a confié un mandat à deux professeur-e-s de l'Université de Neuchâtel, afin de disposer d'un rapport sur les différents modèles de gouvernance des régions en Suisse, ainsi que de pistes en vue d'une réforme de l'organisation fribourgeoise. Ce rapport a été transmis à la DIAF à l'automne 2019. Mis en suspens durant la crise sanitaire du printemps 2020, les travaux ont repris au début de l'été. La DIAF a ainsi présenté récemment au Gouvernement l'état de ses réflexions, dont un modèle préconisant des fusions de communes de grande ampleur dans tous les districts, inspiré du processus de fusion du Grand Fribourg et du projet de fusion de l'ensemble des communes

¹ La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, ROF 2018_021) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, ROF 2019_080 et 2020_077) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021, les communes et autres collectivités publiques locales pouvant toutefois reporter la mise en œuvre de la nouvelle législation d'une année.

gruériennes, et un autre modèle basé sur un renforcement des associations de communes. Un groupe de travail, présidé par la DIAF et réunissant des représentant-e-s de l'Association des communes fribourgeoises, de la Conférence des préfets et des projets de fusion de grande ampleur du Grand Fribourg et de la Gruyère vient d'être désigné. Ce groupe est chargé à présent de soumettre au Conseil d'Etat un rapport sur la situation actuelle et de présenter des « modèles » d'organisation pour structurer la suite des débats. Ce rapport est attendu avant la fin de l'année 2020. Le Conseil d'Etat souhaite ensuite ouvrir un large débat sur la question, et proposer au Grand Conseil des principes de réforme des institutions locales et régionales fribourgeoises avant la fin de la présente législature. Il conviendra ensuite de mettre en œuvre ces principes dans la législation cantonale, par exemple en créant une nouvelle loi sur les régions². Le chapitre de la LCo traitant de la collaboration intercommunale (chapitre 6, articles 107 à 132) pourrait ainsi connaître d'importantes modifications, tout comme le chapitre consacré aux fusions de communes (chapitre 7, articles 133 à 142b). Une réforme des collaborations intercommunales pourrait par ailleurs avoir une influence essentielle sur le fonctionnement des communes elles-mêmes, ainsi que sur leurs besoins en matière institutionnelle : en proposant une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux cantonal, régional et local, elle pourrait nécessiter la mise en place de structures particulières au sein des communes. On pense notamment à des dispositions détaillant le rôle, la gouvernance et les compétences des arrondissements administratifs introduits dans la LCo (art. 82a) en 2016.

Après la suppression des dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la LFCo, il est donc probable que de nombreuses autres dispositions de la LCo actuelle soient modifiées, voire supprimées. Dans ces conditions, une révision immédiate de la LCo serait prématuée, et devrait au contraire découler des conclusions de la réforme de la gouvernance des régions.

4. Conclusion

L'évolution très importante du paysage communal et intercommunal ces dernières décennies, ainsi que l'élaboration récente de la LFCo, permettent à présent d'envisager une révision générale de la LCo. Comme les motionnaires, le Conseil d'Etat estime qu'une révision générale de la LCo sera nécessaire dans les années à venir, pour renouveler le rôle et le fonctionnement des communes dans le paysage institutionnel fribourgeois. Comme eux, il estime toutefois qu'une telle révision nécessitera plus d'une année, d'une part pour finaliser les travaux en vue d'une réforme de la gouvernance des régions, et d'autre part par l'ampleur d'une révision générale d'une loi fondamentale comme celle sur les communes. Le Conseil d'Etat estime ainsi que la future LCo doit être élaborée en tenant compte d'un cadre plus vaste, en cours d'analyse, et non le précéder.

Le Conseil d'Etat appelle donc à la prise en considération de la motion 2019-GC-217 et s'engage à débuter les travaux de révision générale de la LCo dès l'aboutissement des réflexions en cours sur l'avenir des régions. En application de l'art. 75 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat demande ainsi de prolonger le délai pour donner à cette motion la suite qu'elle comporte, et de la fixer au terme de la prochaine législature.

10 novembre 2020

² Le Conseil d'Etat a notamment eu l'occasion de mentionner cette perspective dans le message 2016-DIAF-31 accompagnant le projet de loi sur les agglomérations (LAGg), p. 13.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schneuwly André / Piller Benoît
Revision des Gemeindegesetzes

2019-GC-217

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Motionäre um eine Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1). Zur Stützung ihrer Motion erinnern ihre Urheber daran, dass das GG aus dem Jahr 1980 stammt und schon viele Veränderungen erfahren hat. Sie erachten das Gesetz als nicht mehr zeitgemäß, lückenhaft und nicht mehr leserfreundlich. Sie finden daher, dass eine Revision des Gesetzes nötig ist, sowohl was die Inhalte als auch was die Struktur und den Aufbau des Gesetzes betrifft. Die Motionäre erwähnen zudem mehrere Themenbereiche, die bei der Revision berücksichtigt werden sollten, zum Beispiel in Zusammenhang mit den Generalräten, die insbesondere aufgrund der Gemeindefusionen in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden sind, oder mit der Wahl der Gemeinderatspräsidentin/Stadtratspräsidentin oder des Ammanns. Die Motionäre weisen auch auf die Verbindung des GG zu mehreren laufenden gesetzlichen oder institutionellen Baustellen hin (Revision des Gesetzes über die Agglomerationen, Fusion Grossfreiburgs, Überlegungen zu den Regionen ...) und finden, dass eine Revision notwendig ist, auch um dieser Entwicklung Rechnung tragen zu können. Schliesslich halten die Urheber der Motion fest, dass diese Revision wahrscheinlich über ein Jahr in Anspruch nehmen wird und sie daher rasch in Angriff genommen werden sollte, damit die Planung anderer Projekte berücksichtigt werden kann, wie die Fusion Grossfreiburgs oder die Entwicklung der Agglomerationen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Das Gesetz über die Gemeinden von 1980

Das geltende Gesetz über die Gemeinden wurde vom Grossen Rat am 25. September 1980 genehmigt. Es ersetzte so das vorgängige Gesetz über die Gemeinden aus dem Jahr 1894 (wobei dieses, wie die früheren Gesetze von 1864 und 1879 auf dem ersten «Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien» von 1848 basierte). Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1982 hat das GG über 40 teils kleinere, aber auch wesentliche Änderungen erfahren. Es sei hier auf den Ausbau des der Zusammenarbeit von Gemeinden gewidmeten Kapitels (heute Kapitel 6) verwiesen, des Kapitels über die Gemeindezusammenschlüsse (heute Kapitel 7) oder den Wegfall der Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden, die nun im Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) enthalten sind. Diese zahlreichen Änderungen wirkten sich natürlich auf die ursprüngliche Struktur des Gesetzes sowie die Abfolge der Artikel aus. So mussten zum Beispiel zahlreiche Artikel und Absätze «a», «b», «bis», «ter» ... eingefügt werden, was den Eindruck erwecken kann, dass es sich um ein «wackliges», schwer zu lesendes bzw. auszulegendes Gesetz handelt. Soweit der Staatsrat weiss, ist es jedoch zu keinen Konflikten bei der Auslegung oder Beeinträchtigungen gekommen, weil Gemeindebehörden oder Bürgerinnen und Bürger Probleme mit dem Verständnis des GG gehabt hätten.

2. Entwicklung der Gemeinden seit 1980

Die Gemeindelandschaft hat seit Anfang der 1980er-Jahre selbst äusserst bedeutende Änderungen erfahren. Als das aktuelle GG in Kraft trat, zählte der Kanton 266 Gemeinden mit durchschnittlich 696 Einwohnerinnen und Einwohnern. Seither hat sich die Zahl der Gemeinden um die Hälfte reduziert (128 Gemeinden am 1. Januar 2021). Diese haben heute im Durchschnitt 2433 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Entwicklung hatte konkrete Auswirkungen auf die Organisation der Gemeinden: 1980 verfügten 9 Gemeinden über einen Generalrat, heute sind es deren 22 (zu diesen kommen weitere drei Gemeinden hinzu, nämlich Siviriez, Neyruz und Courtepin, deren Bevölkerung am 27. September 2020 der Einführung eines Generalrats im Jahr 2021 zugestimmt hat). In Anbetracht der Grösse dieser Gemeinden lebt heute über die Hälfte der Freiburger Bevölkerung in einer Gemeinde mit einem Generalrat (1980 waren es 37 %).

2.1. Gemeindezusammenschlüsse

Die bedeutendste Entwicklung in diesem Bereich betrifft natürlich die Gemeindezusammenschlüsse. Wie bereits erwähnt, hat sich die Zahl der Gemeinden innert 40 Jahren halbiert. Im Kanton Freiburg sind somit in etwas mehr als einer Generation 78 Fusionsprojekte zustande gekommen. Heute lebt die halbe Freiburger Bevölkerung in einer Gemeinde, die in ihrer Geschichte mindestens einmal fusioniert hat. Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf den Betrieb der Gemeinden und ihre Kapazität, die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen von der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung übertragen werden. Mit dem Anstieg der durchschnittlichen Grösse der Gemeinden konnten sich spezialisierte Verwaltungen entwickeln. Damit änderte sich auch die Art und Weise, wie sich die Gemeinden für bestimmte Projekte engagieren können, wie auch ihre Beziehungen zur Kantonsverwaltung.

Diese historische Fusionswelle vermochte die Heterogenität der freiburgischen Gemeinden jedoch nicht drastisch zu verringern. Unser Kanton zählt nach wie vor 23 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern, zwei davon haben eine Einwohnerzahl von weniger als 100 Personen. Umgekehrt führten die demografische Entwicklung und mehrere Fusionsprojekte dazu, dass dreimal mehr Gemeinden über 5000 Einwohnerinnen und Einwohner haben (heute sind dies 14 Gemeinden gegenüber 5 im Jahr 1980), vom Fusionsprozess Grossfreiburgs (75 000 Einwohnerinnen und Einwohner gemäss dem aktuellen provisorischen Perimeter) oder dem Fusionsprojekt aller Gruyére-Gemeinden (56 600 Einwohnerinnen und Einwohner) ganz zu schweigen. Diese Unterschiede werden immer mehr zu einem Problem, wenn es darum geht, den Gemeinden neue Aufgaben zu übertragen: Das Risiko ist gross, die Gemeindeaufgaben auf jene zu beschränken, die alle Gemeinden allein wahrnehmen können, und sich somit mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu begnügen. Entsprechend werden die Kompetenzen der meisten Gemeinden eingeschränkt, die jedoch die erforderliche Grösse hätten, um mehr Verantwortung wahrzunehmen. Diese Situation führt unweigerlich zu Zentralismus, da der Gesetzgeber dazu tendiert, dem Staat die Aufgaben zu übertragen, die nicht sämtliche Gemeinden selbst wahrnehmen können. Diese Tendenz wird durch die Tatsache verstärkt, dass gewisse Gemeinden klar den Wunsch geäussert haben, dass der Staat bestimmte Aufgaben von ihnen übernehme. Das in unserem föderalistischen System grundlegende Subsidiaritätsprinzip wird somit untergraben und die Gemeindeautonomie bröckelt.

2.2. Interkommunale Zusammenarbeit

Auch im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit hat sich die Situation verändert. Die Anzahl der Verbände, die sich gestützt auf das GG gebildet haben, ist in den letzten Jahren stark angestiegen, von rund 50 im Jahr 1995 auf heute 87. Dieser Anstieg ist dem starken Rückgang der Anzahl Gemeinden aufgrund von Gemeindezusammenschlüssen im gleichen Zeitraum gegenüberzustellen. Diese entgegengesetzten Entwicklungen haben zur Folge, dass die Arbeitsbelastung der (immer weniger zahlreichen) Gemeinderatsmitglieder in den Organen dieser Verbände immer grösser wird. Die Entwicklung der Gesetzgebung in diesem Bereich mit der Einführung von Mehrzweckverbänden im Jahr 1995 und der Aufhebung des Kriteriums, dass es sich um zusammenhängende Aufgaben handeln muss, im Jahr 2006, hat das Interesse an dieser Zusammenarbeit angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung (Ausdehnung des funktionalen Perimeters, komplexere Dossiers, steigender Bedarf an spezialisierten Ressourcen ...) noch verstärkt.

2.3. Finanzhaushalt der Gemeinden

Die bisher letzte grössere Änderung ist die Aufhebung aller Bestimmungen zu den Gemeindefinanzen im GG, die nun im neuen GFHG untergebracht sind. Diese wichtige Reform des Finanzhaushalts der Gemeinden tritt am 1. Januar 2021¹, in Kraft und hat insbesondere zum Ziel, das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) umzusetzen. Zur Erinnerung, der Staatsrat hatte dies zu einer Vorbedingung erklärt, bevor er eine Totalrevision des GG in Betracht ziehen würde: Anlässlich der Prüfung der Motion M 1120.11 «Neues Gesetz über die Gemeindefinanzen, Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (GG)» im Jahr 2011 hatte er die Aufteilung der Motion vorgeschlagen, damit die Arbeiten auf die Ausarbeitung des zukünftigen GFHG konzentriert werden könnten. Er hielt damals Folgendes fest: *«Was die Totalrevision des GG betrifft, so denkt der Staatsrat, dass sie zu gegebener Zeit in Betracht gezogen werden muss, ohne jedoch dem Regierungsprogramm der nächsten Legislaturperiode vorzugreifen. Eine sofortige Lancierung der Totalrevision des GG wäre mit dem erheblichen Risiko verbunden, dass sich die Umsetzung des Projekts HRM2 auf Gemeindefebene verzögert. Die Herausforderungen dieses Projekts gebieten aber, dass es nicht durch ein Projekt vom Ausmass einer Totalrevision eines so grundlegenden Gesetzes wie das Gesetz über die Gemeinden behindert wird.»* Der Grosse Rat war damals für eine Aufteilung der Motion. Er erklärte die Ausarbeitung des GFHG (innert einer verlängerten Frist) erheblich und lehnte die Revision des GG ab.

3. Hin zu einer tiefgreifenden Reform auf regionaler Ebene

Die Arbeiten des Verfassungsrats Anfang der 2000er-Jahre zogen keine tiefgreifende Reform der territorialen Gliederung Freiburgs nach sich. Namentlich die Aufteilung des Kantonsgebiets in Bezirke sowie die Wahl einer für deren Leitung zuständigen Oberamtsperson durch die Stimmberechtigten wurden bestätigt (Art. 136 KV). Dennoch wurden seit rund 20 Jahren umfassende Überlegungen zur institutionellen Organisation des Gebiets angestellt, woran 2018 im Bericht 2016-DIAF-33 «Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen Anforderungen» erinnert wurde. Im Rahmen dieses Berichts hielt der Staatsrat unter anderem fest,

¹ Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, ASF 2018_021) und die Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV, ASF 2019_080 und 2020_077) treten am 1. Januar 2021 in Kraft, die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften können die Umsetzung der neuen Gesetzgebung jedoch um ein Jahr verschieben.

dass die Umsetzung der Motion 217-GC-110 «Reform der Aufgaben der Oberamtmänner und der Regionen» es ermöglichen würde, eine Verbindung zwischen den zahlreichen institutionellen Baustellen der letzten Jahre herzustellen (namentlich erwähnt waren die Arbeiten betreffend die Gemeindezusammenschlüsse, die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden, die Totalrevision des Gesetzes über die Agglomerationen ...). Seither hat die ILFD zwei Professoren der Universität Neuenburg mit einem Bericht beauftragt, der über die verschiedenen Modelle der Governance der Regionen der Schweiz Auskunft geben sowie Ansätze für eine Reform der freiburgischen Organisation aufzeigen soll. Dieser Bericht wurde der ILFD im Herbst 2019 überwiesen. Die Arbeiten wurden Anfang Sommer wieder aufgenommen, nachdem sie während der gesundheitlichen Krise im Frühling 2020 ausgesetzt worden waren. So hat die ILFD der Regierung vor Kurzem den Stand ihrer Überlegungen unterbreitet, darunter ein Modell, das grossräumige Gemeindezusammenschlüsse nach dem Vorbild des Fusionsprozesses von Grossfreiburg und jenem aller Gemeinden des Geyerzbezirks befürwortet, sowie ein weiteres Modell, das auf einer Stärkung der Gemeindeverbände basiert. Es wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der ILFD eingesetzt, der Vertreterinnen und Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands, der Oberamtmännerkonferenz und der grossräumigen Fusionsprojekte Grossfreiburg und Geyerzbezirk angehören. Diese Gruppe hat derzeit den Auftrag, einen Bericht über die aktuelle Situation vorzulegen und «Organisationsmodelle» zu präsentieren, um dem weiteren Verlauf der Verhandlungen eine Struktur zu geben. Dieser Bericht wird vor Ende 2020 erwartet. Im Anschluss daran möchte der Staatsrat eine breite Debatte zu dieser Frage lacieren und dem Grossen Rat vor dem Ende dieser Legislaturperiode die Grundsätze für eine Reform der lokalen und regionalen Institutionen Freiburgs vorschlagen. Anschliessend sollten diese Grundsätze in der kantonalen Gesetzgebung umgesetzt werden, zum Beispiel, indem ein neues Gesetz über die Regionen ausgearbeitet wird². Das Kapitel des GG, in dem es um die Zusammenarbeit von Gemeinden geht (Kapitel 6, Artikel 107–132), wie auch das Kapitel zu den Gemeindezusammenschüssen (Kapitel 7, Artikel 133–142b) könnten somit umfangreiche Änderungen erfahren. Eine Reform der interkommunalen Zusammenarbeit könnte im Übrigen einen wesentlichen Einfluss auf die Funktionsweise der Gemeinden selbst haben, wie auch auf ihre Bedürfnisse im institutionellen Bereich: Würde eine neue Aufgabenteilung zwischen der kantonalen, der regionalen und der lokalen Ebene vorgeschlagen, so könnte dies die Schaffung zusätzlicher Strukturen innerhalb der Gemeinden erforderlich machen. Es ginge hier insbesondere um Bestimmungen, die die Rolle, die Governance und die Zuständigkeiten der Verwaltungskreise, die 2016 ins GG eingeführt wurden (Art. 82a), genauer ausführen.

Nach der Aufhebung der Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden, die nun im GFHG enthalten sind, ist es wahrscheinlich, dass zahlreiche weitere Bestimmungen des aktuellen GG geändert bzw. aufgehoben werden. Unter diesen Voraussetzungen wäre eine sofortige Revision des GG verfrüht. Vielmehr sollte sich eine solche Revision aus den Schlussfolgerungen der Reform der Governance der Regionen ergeben.

4. Schlussfolgerung

Die bedeutende Entwicklung der kommunalen und interkommunalen Landschaft in den letzten Jahrzehnten sowie die kürzliche Ausarbeitung des GFHG erlauben es derzeit, eine Totalrevision des GG in Betracht zu ziehen. Wie die Motionäre ist auch der Staatsrat der Ansicht, dass eine

² Der Staatsrat hatte in seiner Botschaft 2016-DIAF-31 zum Gesetzesentwurf über die Agglomerationen (AggG) Gelegenheit, diese Perspektive zu erwähnen, S. 35.

Generalrevision des GG in den kommenden Jahren nötig sein wird, um die Rolle und die Funktionsweise der Gemeinden in der institutionellen Landschaft des Kantons Freiburgs zu erneuern. Er ist jedoch auch mit den Motionären einig, dass eine solche Revision über ein Jahr in Anspruch nehmen wird, einerseits, um die Arbeiten für eine Reform der Governance der Regionen fertigzustellen, und andererseits aufgrund des Umfangs einer Totalrevision eines grundlegenden Gesetzes wie jenem über die Gemeinden. Der Staatsrat findet daher, dass bei der Ausarbeitung des zukünftigen GG der umfassendere Rahmen, der derzeit untersucht wird, berücksichtigt werden sollte, anstatt ihm vorzugreifen.

Der Staatsrat beantragt daher, die Motion 2019-GC-217 erheblich zu erklären, und verpflichtet sich, die Arbeiten an einer Generalrevision des GG in Angriff zu nehmen, sobald die laufenden Überlegungen zur Zukunft der Regionen abgeschlossen sind. In Anwendung von Art. 75 Abs. 2 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) beantragt der Staatsrat somit, die Frist zu verlängern, um dieser Motion die entsprechende Folge zu geben, und sie auf das Ende der nächsten Legislaturperiode festzulegen.

10. November 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ballmer Mirjam / Glasson Benoît

2020-GC-111

Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 26 juin 2020, les député-e-s Mirjam Ballmer et Benoît Glasson demandent au Conseil d'Etat d'allouer une aide financière supplémentaire aux propriétaires forestiers pour la conversion des peuplements forestiers, notamment d'épicéas, en peuplements mélangés (résineux – feuillus) et structurés. Cette conversion anticipée permettrait de favoriser davantage la biodiversité, de maintenir les forêts fribourgeoises en bonne santé et de les rendre plus résistantes aux attaques de bostryches ainsi que d'augmenter leur résilience face aux changements climatiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le relèvent justement les signataires de la motion, le changement climatique impacte déjà fortement la forêt fribourgeoise. Le manque de pluie chronique de ces dernières années et les températures élevées affectent la vitalité et la résistance des arbres forestiers. On constate un taux de mortalité en augmentation chez plusieurs espèces d'arbres : les hêtres et les sapins blancs sèchent sur pied, les épicéas sont attaqués par les bostryches. S'ajoutant à cela, la maladie de la chalarose se propage dans le canton et atteint la presque totalité des frênes, jusqu'à leur quasi-disparition dans certaines régions. Ces quatre essences représentent 89 % du volume de bois des forêts fribourgeoises. Les changements se déroulent avec une rapidité inconnue jusqu'alors. Or, la réaction des arbres à ces changements est limitée et lente.

Si l'on veut assurer que la forêt fribourgeoise continue à remplir les multiples prestations qu'elle fournit à la population en matière de protection, délassement, biodiversité et production de matériau indigène, des mesures d'accompagnement et de soutien devront être prévues.

Le Conseil d'Etat a fait du climat un des enjeux de la présente législature. Il a décidé d'accélérer la transition du canton vers une société neutre en carbone et de s'adapter aux changements climatiques. Le Plan Climat actuellement en consultation publique est composé de quatre modules :

- > adaptation aux changements climatiques;
- > atténuation des effets dus aux changements climatiques;
- > projets pilotes;
- > contexte politique et légal.

La forêt est un des dix secteurs qui ont été traités dans le cadre du groupe de travail mis en place pour l'adaptation aux changements climatiques et qui fera l'objet de mesures liées au Plan Climat.

Parallèlement, et conformément aux modifications apportées en 2019 à la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN), la stratégie de gestion des forêts en lien avec les changements climatiques est en cours d'élaboration par le Service des forêts et de la nature.

Cette stratégie fixera les options de gestion forestière pour un accompagnement dans l'adaptation des forêts fribourgeoises aux changements climatiques. Elle sera composée également de directives et de recommandations aux propriétaires et exploitants forestiers. L'intensification des travaux sylvicoles, notamment dans les forêts protectrices, la sécurisation des forêts à vocation sociale et des voies de communication sises le long des forêts, l'encadrement des propriétaires, la promotion de l'utilisation du bois indigène pour favoriser la demande et les débouchés ainsi que la poursuite des actions en faveur de la biodiversité font partie des mesures prévues.

L'ensemble des travaux d'entretien de la forêt (soins aux jeunes peuplements, plantations de compléments, éclaircies, coupes de régénération, travaux en faveur de la biodiversité) sont concernés. Tous les travaux sylvicoles devront être conduits sur la base des cinq principes suivants :

- > Assurer un rajeunissement anticipé des peuplements forestiers, les arbres âgés étant plus vulnérables aux aléas et changements ;
- > Favoriser activement la diversité des essences, les peuplements mélangés résistant mieux aux perturbations et aux stress que les peuplements purs ;
- > Favoriser la diversité des structures de la forêt avec des arbres de différents diamètres sur une petite surface, ce qui offre une meilleure garantie de maintien des prestations de la forêt ;
- > Augmenter la résistance individuelle des arbres face aux perturbations en évitant les forêts trop denses, moins solides et plus vulnérables ;
- > Porter une attention spéciale aux peuplements à risque, composés d'une seule espèce et situés sur des sols avec une alimentation en eau défavorable.

Pour assurer la conservation du patrimoine génétique forestier, le rajeunissement des forêts sera réalisé en priorité à l'aide du rajeunissement naturel. Des plantations seront néanmoins nécessaires pour introduire des essences adaptées au climat futur, ou en l'absence de semenciers. Ces essences, nécessaires à la diversité de la forêt étant très appréciées du gibier, il sera primordial de maintenir une pression de chasse adéquate pour conserver l'équilibre entre les animaux sauvages et le milieu forestier.

Des outils de gestion et des aides à la décision seront développés pour les professionnels. La formation continue mettra l'accent sur les modifications nécessaires pour renforcer les peuplements forestiers et une information vers le grand public, les propriétaires, les milieux politiques et associatifs devra être assurée.

C'est dans le cadre du Plan Climat et de la Stratégie d'adaptation des forêts aux changements climatiques que le Conseil d'Etat définira les moyens qu'il entend mettre à disposition et les adaptations légales éventuellement nécessaires. Il s'agira d'intensifier la lutte contre le bostryche (épicéa et sapin) et de limiter les dégâts liés au climat (feuillus déperissants, hêtres, frênes, etc.) notamment en facilitant la régénération des forêts.

Le Parlement fédéral a adopté en septembre la motion du conseiller aux Etats Claude Hêche « Une stratégie globale pour l'adaptation de la forêt face aux changements climatiques » et chargé le Conseil fédéral de présenter, avec le concours des cantons, la stratégie demandée, en précisant les

instruments et les ressources financières nécessaires. La motion déposée en juin par le conseiller aux Etats Daniel Fässler en vue de « Garantir un entretien et une exploitation durables des forêts » a été acceptée par le Conseil des Etats en septembre également. Elle demande un financement des mesures permettant aux propriétaires forestiers de maintenir une forêt saine, stable et adaptée au climat, afin qu'elle puisse remplir durablement et de façon équivalente l'ensemble de ses fonctions.

Ces deux motions rejoignent la majorité des axes de développement de la stratégie cantonale pour l'adaptation des forêts aux changements climatiques et devraient permettre de mettre à disposition des cantons des moyens financiers fédéraux supplémentaires.

Le Conseil d'Etat va également s'engager auprès des instances fédérales afin d'obtenir un soutien de la Confédération dans ces mesures indispensables d'adaptation des peuplements forestiers et qui touchent tous les cantons sans exception. Ce soutien fédéral fait défaut actuellement.

Il convient aussi de mentionner la mesure de soutien au bois fribourgeois comme matériau de construction proposée dans le cadre du plan de relance par le Conseil d'Etat, et portée de 200 000 francs à 500 000 francs par le Grand Conseil. Cette mesure devrait favoriser la demande de bois et donc aussi le rajeunissement des peuplements forestiers.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de prendre la présente motion en considération, tout en relevant que sa mise en œuvre sera assurée dans le cadre du Plan Climat et de la Stratégie d'adaptation des forêts aux changements climatiques en cours d'élaboration.

3 novembre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ballmer Mirjam / Glasson Benoît

2020-GC-111

Anpassung der Wälder angesichts von Borkenkäfer und Klimawandel

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 26. Juni 2020 eingereichten und gleichentags begründeten Motion ersuchen Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Benoît Glasson den Staatsrat um eine zusätzliche Finanzhilfe für die Waldeigentümer zur Umstrukturierung von Waldbeständen, namentlich von Fichten-, in Mischwälder (Nadel- und Laubbäume) und strukturierte Wälder. Mit dieser frühzeitigen Umwandlung könnte die Biodiversität vermehrt gefördert und die Gesundheit der Freiburger Wälder aufrechterhalten werden. Sie könnten resistenter gegen Angriffe des Borkenkäfers gemacht und ihre Resilienz gegenüber dem Klimawandel gestärkt werden.

II. Antwort des Staatsrats

Wie die Unterzeichner der Motion richtig feststellen, hat der Klimawandel bereits einen starken Einfluss auf die Freiburger Wälder. Der chronische Regenmangel der vergangenen Jahre und die hohen Temperaturen wirken sich auf die Vitalität und die Resistenz der Waldbäume aus. Die Sterberate ist bei mehreren Baumarten gestiegen: Den Buchen und Weisstannen setzt die Dürre arg zu, die Fichten werden vom Borkenkäfer befallen. Hinzu kommt, dass sich das Eschentreibsterben im Kanton ausbreitet und fast alle Eschen befällt. In bestimmten Regionen ist die Esche so gut wie verschwunden. Diese vier Arten machen 89 % des Holzvolumens im Freiburger Wald aus. Die Änderungen vollziehen sich mit einer zuvor ungeahnten Geschwindigkeit. Doch die Reaktion der Bäume auf diese Änderungen erfolgt beschränkt und nur langsam.

Um sicherzustellen, dass die Freiburger Wälder weiterhin die zahlreichen Funktionen im Dienste der Bevölkerung wahrnehmen können – Erholung, Biodiversität und Produktion von einheimischem Baumaterial und Energiestoff –, müssen Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen werden.

Der Staatsrat hat das Klima zu einer der Herausforderungen der aktuellen Legislaturperiode erklärt. Er hat beschlossen, den Übergang des Kantons zu einer klimaneutralen Gesellschaft zu beschleunigen und ihn an den Klimawandel anzupassen. Der Klimaplan, der sich gegenwärtig in der öffentlichen Vernehmlassung befindet, besteht aus vier Modulen:

- > Anpassung an den Klimawandel;
- > Minderung der Auswirkungen des Klimawandels;
- > Pilotprojekte;
- > politischer und rechtlicher Rahmen.

Der Wald ist einer der zehn Bereiche, die im Rahmen der Arbeitsgruppe für die Anpassung an den Klimawandel behandelt worden sind, und die Gegenstand von Massnahmen in Zusammenhang mit dem Klimaplan sein werden.

Gleichzeitig und gemäss den 2019 am Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) vorgenommenen Änderungen ist das Amt für Wald und Natur derzeit dabei, eine Strategie für die Waldbewirtschaftung in Zusammenhang mit dem Klimawandel zu erarbeiten.

Diese Strategie wird die Optionen der Waldbewirtschaftung festlegen, um die Anpassung der Freiburger Wälder an den Klimawandel zu begleiten. Sie wird auch Richtlinien und Empfehlungen für die Waldeigentümer und Forstbetriebe enthalten. Zu den vorgesehenen Massnahmen gehören die Intensivierung der waldbaulichen Arbeiten, namentlich in den Schutzwäldern, die Sicherung der Wälder mit Wohlfahrtsfunktion und der Verkehrswege entlang von Wäldern, die Beratung der Eigentümer, die Förderung der Nutzung von einheimischem Holz, um der Nachfrage und den Absatzmöglichkeiten Vorschub zu geben, und die Weiterverfolgungen von Aktionen zur Förderung der Biodiversität.

Sämtliche Unterhaltsarbeiten am Wald (Jungwaldpflege, Ergänzungspflanzungen, Durchforstungen, Verjüngungsschläge, Arbeiten zugunsten der Biodiversität) sind betroffen. Alle waldbaulichen Arbeiten sollten basierend auf den folgenden fünf Prinzipien erfolgen:

- > Eine vorzeitige Verjüngung der Waldbestände sicherstellen, da alte Bäume anfälliger sind für Schwankungen und Veränderungen;
- > Die Baumartenvielfalt aktiv fördern, da Mischbestände stressresistenter und weniger störungsanfällig sind als Reinbestände;
- > Die Strukturvielfalt des Waldes fördern mit Bäumen von unterschiedlichem Durchmesser auf einer kleinen Fläche. Damit ist die Erhaltung der Leistungen des Waldes besser gewährleistet;
- > Die Störungsresistenz der Einzelbäume erhöhen, indem zu dichte, wenig solide und anfällige Wälder vermieden werden;
- > Risikobeständen, die aus nur einer Art bestehen und sich auf Böden mit ungünstiger Wasserversorgung befinden, besondere Aufmerksamkeit widmen.

Um die Erhaltung des forstlichen Erbguts zu gewährleisten, wird die Verjüngung des Waldes hauptsächlich durch die natürliche Verjüngung erfolgen. Pflanzungen werden jedoch nötig sein, um an das zukünftige Klima angepasste Baumarten einzuführen oder wenn keine Samenbäume vorhanden sind. Da diese für die Vielfalt des Waldes nötigen Arten vom Wild sehr geschätzt werden, ist es äusserst wichtig, einen angemessenen Jagddruck aufrecht zu erhalten, um das Gleichgewicht zwischen dem Wild und dem Lebensraum Wald zu wahren.

Managementinstrumente und Entscheidungshilfen für Berufsleute werden entwickelt. Bei der Weiterbildung wird der Schwerpunkt auf die zur Stärkung der Waldbestände nötigen Veränderungen gelegt und die Information der breiten Öffentlichkeit, der Waldeigentümer, der politischen Kreise und der Vereine wird sichergestellt werden müssen.

Im Rahmen des Klimaplans und der Strategie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel wird der Staatsrat die Mittel festlegen, die er zur Verfügung stellen will, sowie die eventuell erforderlichen gesetzlichen Anpassungen. Die Bekämpfung des Borkenkäfers (Fichte und Tanne) wird intensiviert und die Schäden in Zusammenhang mit dem Klima (absterbende Laubbäume,

Buchen, Eschen usw.) werden begrenzt werden müssen, namentlich indem die Waldverjüngung gefördert wird.

Im September haben die eidgenössischen Räte die Motion von Ständerat Claude Hêche «Eine Gesamtstrategie für die Anpassung des Waldes an den Klimawandel» angenommen und den Bundesrat damit beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine solche Strategie vorzulegen und dabei die erforderlichen Instrumente und finanziellen Mittel festzulegen. Die im Juni von Ständerat Daniel Fässler eingereichte Motion im Hinblick auf die «Sicherstellung der nachhaltigen Pflege und Nutzung des Waldes» wurde ebenfalls im September vom Ständerat angenommen. Darin wird verlangt, Massnahmen finanziell zu unterstützen, die es den Waldeigentümern ermöglichen, einen gesunden, stabilen und klimafitten Wald zu erhalten, sodass der Wald alle Funktionen und Leistungen nachhaltig und gleichwertig erfüllen kann.

Diese beiden Motionen stimmen mit den Schwerpunkten der kantonalen Strategie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel mehrheitlich überein und sollten es ermöglichen, den Kantonen zusätzliche Finanzmittel des Bundes zur Verfügung zu stellen.

Der Staatsrat wir sich bei den Bundesbehörden auch dafür einsetzen, eine Unterstützung des Bundes für diese unbedingt nötigen Massnahmen zur Anpassung der Waldbestände zu erhalten, die alle Kantone ohne Ausnahme betreffen. Eine solche Unterstützung des Bundes fehlt gegenwärtig.

Nicht zuletzt sei die im Rahmen des Wiederbelebungsplans vom Staatsrat vorgeschlagene und vom Grossrat von 200 000 Franken auf 500 000 Franken erhöhte Massnahme zur Unterstützung des Freiburger Holzes als Baumaterial erwähnt, welche die Nachfrage nach Holz und damit auch die Verjüngung der Waldbestände fördern wird.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diese Motion erheblich zu erklären, weist jedoch darauf hin, dass ihre Umsetzung im Rahmen des Klimaplans und der Strategie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel erfolgen wird, die derzeit ausgearbeitet werden.

3. November 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Ducotterd Christian / Demierre Philippe
Mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes

2020-GC-122

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 août 2020, les députés Christian Ducotterd et Philippe Demierre demandent l'élaboration d'un rapport sur la mise en place de mesures afin d'éviter des malversations financières dans les communes.

Les députés relèvent d'abord que des moyens ont été mis en place ces dernières années pour préserver les communes de malversations financières. Ils citent à cet égard notamment le contrôle des comptes par un organe de révision externe et les attributions de la commission financière. Les postulants se réfèrent à des événements liés à la gestion des finances d'une commune fribourgeoise déterminée. Un rapport devrait être établi pour faire état de ces failles présumées du système et des mesures devraient être proposées pour empêcher toutes malversations.

A cet égard, les auteurs du postulat avancent notamment que la responsabilité de l'organe de révision devrait être définie et ses tâches modifiées pour inclure explicitement un contrôle de la comptabilité et non pas seulement un contrôle des processus et du respect de la législation. Les auteurs du postulat estiment que la pratique actuelle des organes de révision donnerait une image trompeuse de la réalité. Ils suggèrent enfin que, une fois les failles supposées du système établies, le Conseil d'Etat devrait statuer sur un éventuel contrôle rétroactif des comptes communaux d'une ou de plusieurs années écoulées pour toutes les communes du canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques introducives

En préambule à sa réponse sur le fond, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il n'est pas forcément judicieux de tirer des conclusions, pour l'ensemble des communes du canton, d'un cas isolé survenu dans une commune particulière. En outre, il souligne le fait que les événements survenus dans cette commune font l'objet d'une procédure pénale et d'une enquête administrative, toutes les deux procédures n'étant à ce jour pas closes.

Le Conseil d'Etat estime dès lors que les questions soulevées par les postulants devraient être analysées de manière neutre, en faisant abstraction du cas particulier qui fait l'objet de procédures encore en cours. Ceci dit, il convient de présenter le système mis en place et d'apprécier s'il présente des garanties suffisantes.

2. Rappel du cadre légal en vigueur¹

2.1. Les missions de contrôle des différents organes de la commune

La législation en vigueur attribue des tâches de contrôle au sens large au conseil communal, à l'organe de révision et à la commission financière.

2.1.1. Le conseil communal

Le conseil communal prépare le projet de budget et il exécute le budget adopté (art. 88 al. 1 et 89 al. 1 de la loi sur les communes, LCo, RSF 140.1). Il assure le contrôle périodique des valeurs au bilan (art. 94 LCo) et arrête les comptes de la commune en vue du contrôle par l'organe de révision et de l'approbation par le législatif (art. 95 al. 2 LCo).

La surveillance de l'activité du personnel communal relève de la compétence du conseil communal en vertu de l'article 60 al. 3 let. f LCo. Le conseil communal fixe pour le caissier, au début de chaque législature, les directives en matière de perceptions et de paiements (art. 42 du règlement d'exécution de la loi sur les communes, RELCo, RSF 140.11).

Les modalités d'exécution des différentes missions du conseil communal peuvent être précisées dans le règlement d'organisation du conseil communal (art. 61 al. 4 LCo). Ce règlement contient des précisions notamment dans les domaines suivants : les délégations de compétences, les retraits de fonds et remboursements de placements, les mesures d'organisation du travail et mesures préventives en matière de sécurité financière ainsi que les supports admis et processus essentiels applicables aux pièces comptables, y compris les compétences en matière de visa (art. 24a al. 1 let. e, h, i et j et art. 40 et 43b RELCo).

2.1.2. L'organe de révision

L'organe de révision, malgré les termes utilisés, n'est pas un organe communal au sens de la LCo, mais un mandataire de la commune.

Les attributions de l'organe de révision, qui est désigné par l'assemblée communale respectivement le conseil général, sont décrites à l'article 98d LCo. Cet organe doit vérifier si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux principes de comptabilité publique fixés par le Conseil d'Etat (cf. art. 43a RELCo). Contrairement à ce que le texte du postulat peut laisser entendre, c'est donc bien la comptabilité comme telle qui fait l'objet du contrôle de l'organe de révision. Le rapport de révision doit contenir entre autres éléments un avis sur le résultat de la révision (art. 98e al. 2 let. c LCo).

Il faut noter que si l'organe de révision constate des violations de la loi, il doit en avertir immédiatement le conseil communal. S'il constate des violations graves de la loi et si le conseil communal ne prend pas des mesures adéquates à la suite de l'avertissement de l'organe de révision, il doit en informer le Service des communes (art. 98f LCo). Pour effectuer ses tâches, l'organe de révision a accès à l'ensemble des pièces comptables ainsi que, notamment, aux dispositifs des taxations fiscales, aux registres des autres contributions publiques, aux dispositifs des décisions des commissions sociales et au registre du contrôle des habitants (art. 60c al. 4 RELCo).

¹ Le cadre légal actuellement en vigueur en matière de finances communales se verra modifié au 1^{er} janvier 2021 (cf. références et considérations sous le pt 3 de la présente réponse).

2.1.3. La commission financière

Si la commission financière a été déchargée des tâches du contrôle des comptes comme tel, elle conserve néanmoins un rôle important dans le cadre du contrôle au sens large. Ainsi, elle doit donner un avis sur le rapport de révision des comptes, sur le plan financier du conseil communal et sur un certain nombre de projets à incidence financière qui sont soumis au législatif par l'exécutif (cf. art. 96 à 97^{bis} LCo).

3. Renforcement du contrôle par la nouvelle législation sur les finances communales

La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, ROF 2018_021) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, ROF 2019_080 et 2020_077) entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2021 (la mise en œuvre pouvant toutefois être différée au 1^{er} janvier 2022, cf. art. 77a RELCo). Ces textes légaux et les documents de mise en œuvre tels que les directives du Service des communes (SCom) et la réglementation communale sur les finances mettront en œuvre la réforme du modèle comptable harmonisé, appelé communément MCH2.

Les dispositions de nature financière de la LCo et du RELCo seront adaptées ou abrogées au profit des dispositions de la LFCo et de l'OFCo. En matière de contrôle, la nouvelle législation sur les finances communales préserve les acquis de la législation actuelle en les renforçant encore :

- > Ainsi, le nouveau droit mentionne explicitement la nécessité de mettre en place un système de contrôle *interne* (SCI). Les articles 55 et 56 LFCo traitent du SCI. Selon l'article 55 LFCo, un SCI a pour but de protéger le patrimoine, garantir une utilisation appropriée des fonds, prévenir et déceler les erreurs et les irrégularités dans la tenue des comptes et garantir que les comptes sont établis en bonne et due forme et que les rapports sont fiables. Le SCI ne couvre donc pas uniquement les aspects financiers, mais comprend également des mesures réglementaires et organisationnelles (art. 56 al.1 LFCo).
- > S'agissant du contrôle *externe*, il continuera d'être assuré par un organe de révision mandaté. La mission de l'organe de révision est formulée comme suit : « L'organe de révision vérifie si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi » (art. 61 al. 1 LFCo). On constate donc que la nouvelle loi nomme, comme la LCo, non seulement les comptes, mais également la comptabilité comme objet du contrôle. L'organe de révision devra à l'avenir attester de l'existence d'un SCI (art. 62 al. 2 let. d LFCo). Le rapport de révision devra, comme aujourd'hui, comporter le résultat de la révision et contenir une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels ou de les refuser (art. 62 al. 2 let. c et e LFCo).

4. Appréciation

Le présent postulat fait suite à un cas de malversation isolé. Le Conseil d'Etat est d'avis que celui-ci ne justifie pas de contrôle rétroactif des comptes communaux pour l'ensemble des communes. Il n'entend pas s'immiscer dans la gestion communale au-delà de la surveillance prévue dans la législation, en imposant des mesures lourdes sur le plan administratif comme financier sachant qu'un contrôle supplémentaire ne garantit en rien qu'il sera plus pertinent que ceux effectués par le passé. En vertu de l'autonomie communale, il appartient aux communes qui auraient des doutes de procéder elles-mêmes à des contrôles supplémentaires.

Le Conseil d'Etat estime que les nouvelles bases légales et les nouveaux outils mis en place présentent des garanties suffisantes pour réduire au maximum le risque d'irrégularités potentielles. Ils permettront de garantir à l'avenir une gestion et une surveillance financières encore plus sûres que par le passé. Il rappelle en outre que le conseil communal est responsable de la surveillance de l'activité du personnel communal et que ce lien de proximité dans l'activité quotidienne constitue la meilleure garantie de découvrir des erreurs, qu'elles soient intentionnelles ou pas. Enfin, la multiplication des contrôles ne permet hélas pas, malgré l'engagement des autorités, de garantir que des gestes malveillants, qui sont de par nature cachée, ne puissent pas se produire. Dans ces conditions, l'établissement d'un rapport ne serait pas susceptible d'apporter une plus-value.

5. Conclusion

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

1^{er} décembre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Ducotterd Christian / Demierre Philippe
**Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von
Veruntreuungen in den Gemeinden**

2020-GC-122

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 19. August 2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte Christian Ducotterd und Philippe Demierre um die Ausarbeitung eines Berichts zur Einführung von Massnahmen, mit denen Veruntreuungen in den Gemeinden verhindert werden sollen.

Die Grossräte weisen zunächst darauf hin, dass in den vergangenen Jahren Mittel bereitgestellt wurden, um die Gemeinden vor finanziellem Fehlverhalten zu bewahren. Als Beispiel nennen sie insbesondere die Rechnungskontrolle durch ein externes Revisionsorgan und die Befugnisse der Finanzkommission. Die Postulanten beziehen sich auf Ereignisse in Zusammenhang mit der Haushaltsführung einer bestimmten Freiburger Gemeinde. Es soll ein Bericht ausgearbeitet werden, um die mutmasslichen Systemmängel aufzuzeigen und Massnahmen vorzuschlagen, um jegliche Veruntreuungen zu verhindern.

In diesem Hinblick führen die Verfasser des Postulats namentlich an, dass die Verantwortung der Revisionsstelle festgelegt und ihre Aufgaben angepasst werden müssten, um eine Kontrolle der Buchhaltung ausdrücklich mit einzuschliessen, und nicht nur eine Kontrolle der Prozesse und der Einhaltung der Gesetzgebung. Die Verfasser des Postulats sind der Ansicht, dass die heutige Praxis der Revisionsstellen ein falsches Bild der Realität wiedergibt. Sie schlagen schliesslich vor, dass der Staatsrat, sobald die vermeintlichen Systemmängel aufgezeigt wurden, bestimmen sollte, ob die Rechnungen sämtlicher Gemeinden des Kantons über ein oder mehrere Jahre rückwirkend kontrolliert werden sollten.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitende Bemerkungen

Einleitend zu seiner Antwort möchte der Staatsrat daran erinnern, dass es nicht zwingend sinnvoll ist, aus einem Einzelfall in einer bestimmten Gemeinde Schlussfolgerungen für alle Gemeinden des Kantons zu ziehen. Im Übrigen unterstreicht er die Tatsache, dass die Vorfälle in dieser Gemeinde Gegenstand eines Strafverfahrens und einer Administrativuntersuchung sind, die beide bis heute noch nicht abgeschlossen sind.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die von den Verfassern des Postulats gestellten Fragen neutral analysiert werden müssen, losgelöst von dem besonderen Fall, der Gegenstand von noch laufenden Verfahren ist. Im Folgenden soll das geltende System dargelegt und beurteilt werden, ob es hinreichende Sicherheiten bietet.

2. Geltender rechtlicher Rahmen¹

2.1. Kontrollaufgaben der verschiedenen Gemeindeorgane

Die geltende Gesetzgebung überträgt Kontrollaufgaben im weiteren Sinn dem Gemeinderat, der Revisionsstelle und der Finanzkommission.

2.1.1. Der Gemeinderat

Der Gemeinderat erarbeitet den Entwurf zum Voranschlag und führt den verabschiedeten Voranschlag aus (Art. 88 Abs. 1 und 89 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden, GG, SGF 140.1). Er stellt die periodische Kontrolle der Bilanzwerte sicher (Art. 94 GG) und schliesst die Jahresrechnung der Gemeinde im Hinblick auf die Kontrolle durch die Revisionsstelle und die Genehmigung durch die Legislative ab (Art. 95 Abs. 2 GG).

Die Überwachung der Tätigkeit des Gemeindepersonals fällt gemäss Artikel 60 Abs. 3 Bst. f GG in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Er erlässt zu Beginn jeder Legislaturperiode Weisungen an den Gemeindekassier betreffend Bezugs- und Zahlungsmodalitäten (Art. 42 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden, ARGG, SGF 140.11).

Die Modalitäten für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben des Gemeinderats könnten im Organisationsreglement des Gemeinderats näher beschrieben werden (Art. 61 Abs. 4 GG). Dieses Reglement enthält namentlich Präzisierungen in folgenden Bereichen: Kompetenzübertragung, Abheben von Bankguthaben und Rückzahlung von Kapitalanlagen, Massnahmen der Arbeitsorganisation und vorbeugende Massnahmen für die Sicherheit von Finanztransaktionen sowie zulässige Informationsträger und wesentliche Verfahren für die Buchungsbelege, einschliesslich der Zuständigkeiten zur Visierung (Art. 24a Abs. 1 Bst. e, h, i und j und Art. 40 und 43b ARGG).

2.1.2. Die Revisionsstelle

Die Revisionsstelle ist trotz der verwendeten Begriffe kein Gemeindeorgan im Sinne des GG, sondern eine von der Gemeinde beauftragte Stelle.

Die Befugnisse der Revisionsstelle, die von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird, sind in Artikel 98d GG beschrieben. Dieses Organ muss überprüfen, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den vom Staatsrat festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entsprechen (vgl. Art. 43a ARGG). Im Gegensatz dazu, was der Postulatstext vermuten liesse, wird also die Buchhaltung an sich von der Revisionsstelle kontrolliert. Der Revisionsbericht muss unter anderem eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision enthalten (Art. 98e Abs. 2 Bst. c GG).

Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz fest, so meldet sie dies unverzüglich dem Gemeinderat. Falls sie schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt und der Gemeinderat aufgrund der Meldung der Revisionsstelle keine angemessenen Massnahmen ergreift, muss die Revisionsstelle das Amt für Gemeinden informieren (Art. 98f GG). Für ihre Prüfarbeiten hat die Revisionsstelle Zugang zu sämtlichen Buchungsbelegen und insbesondere zu den Dispositiven der

¹ Der derzeit geltende rechtliche Rahmen im Bereich der Gemeindefinanzen wird auf dem 1. Januar 2021 geändert (vgl. Referenzen und Erwägungen unter Punkt 3 dieser Antwort).

Steuerveranlagungen, zum Register der übrigen öffentlichen Abgaben, zu den Dispositiven der Entscheide der Sozialkommissionen und zum Register der Einwohnerkontrolle (Art. 60c Abs. 4 ARGG).

2.1.3. Die Finanzkommission

Die Finanzkommission wurde zwar von den Aufgaben der Rechnungsprüfung als solche befreit, sie hat jedoch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Kontrolle im weiteren Sinn inne. So nimmt sie Stellung zum Rechnungsrevisionsbericht, zum Finanzplan des Gemeinderats und zu bestimmten Anträgen mit finanziellen Folgen, die die Exekutive der Legislative unterbreitet (vgl. Art. 96–97^{bis} GG).

3. Verstärkte Kontrolle durch die neue Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen

Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, ASF 2018_021) und die Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV, ASF 2019_080 und 2020_077) treten am 1. Januar 2021 in Kraft (die Umsetzung kann jedoch auf den 1. Januar 2022 verschoben werden, vgl. Art. 77a ARGG). Diese Rechtstexte und die Dokumente zu deren Umsetzung wie die Weisung des Amts für Gemeinden (GemA) und die Finanzreglemente der Gemeinden setzen die Reform des harmonisierten Rechnungslegungsmodells, besser bekannt als HRM2, um.

Die finanztechnischen Bestimmungen des GG und des ARGG werden geändert oder zugunsten der Bestimmungen im GFHG und in der GFHV aufgehoben. Im Bereich der Kontrolle behält die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die aktuelle Gesetzgebung bei, und verstärkt sie noch:

- > So erwähnt das neue Recht ausdrücklich, dass ein *internes* Kontrollsysteem (IKS) eingeführt werden muss. Die Artikel 55 und 56 GFHG behandeln das IKS. Nach Artikel 55 GFHG hat ein IKS den Zweck, das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das IKS deckt also nicht nur finanzielle Aspekte ab, sondern umfasst auch regulatorische und organisatorische Massnahmen (Art. 56 Abs.1 GFHG).
- > Die *externe* Kontrolle wird weiterhin von einer damit beauftragten Revisionsstelle sichergestellt. Der Auftrag der Revisionsstelle ist wie folgt beschrieben: «Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung gesetzeskonform sind» (Art. 61 Abs. 1 GFHG). Es kann also festgestellt werden, dass das neue Gesetz, ebenso wie das GG, nicht nur die Rechnung, sondern auch die Buchhaltung als Gegenstand der Kontrolle nennt. Die Revisionsstelle wird in Zukunft einen Nachweis über das Vorhandensein eines IKS erbringen müssen (Art. 62 Abs. 2 Bst. d GFHG). Der Revisionsbericht enthält, wie heute, eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision und eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung genehmigt oder zurückgewiesen werden soll (Art. 62 Abs. 2 Bst. c und e GFHG).

4. Beurteilung

Dieses Postulat basiert auf einem konkreten Einzelfall von Veruntreuung. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dieser eine nachträgliche Kontrolle der Jahresrechnungen sämtlicher Gemeinden nicht rechtfertigt. Er hat nicht die Absicht, sich abgesehen von der in der Gesetzgebung vorgesehenen Aufsicht noch zusätzlich in die Gemeindeverwaltung einzumischen, indem er sowohl auf administrativer wie finanzieller Ebene schwerfällige Massnahmen vorschreibt, im Wissen darum, dass mit einer zusätzlichen Kontrolle in keiner Weise gewährleistet ist, dass diese aussagekräftiger ist als frühere Kontrollen. Gestützt auf die Gemeindeautonomie liegt es bei den Gemeinden, zusätzliche Kontrollen vorzunehmen, falls sie Zweifel hegen sollten.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die neuen gesetzlichen Grundlagen und die neuen Instrumente genügend Garantien bieten, um das Risiko von potenziellen Unregelmässigkeiten auf ein Minimum zu reduzieren. Sie ermöglichen es, zu gewährleisten, dass die Haushaltführung und die Finanzkontrolle in Zukunft noch sicherer sind als vorher. Er erinnert zudem daran, dass der Gemeinderat dafür zuständig ist, die Tätigkeit des Gemeindepersonals zu überwachen, und dass die Nähe bei der täglichen Arbeit die beste Garantie dafür ist, Fehler aufzudecken, ob sie mit Absicht geschehen oder nicht. Letztlich lässt sich auch mit einer Vervielfachung der Kontrollen und trotz des Engagements der Behörden leider nicht gewährleisten, dass keine böswilligen Machenschaften geschehen können, die naturgemäß versteckt erfolgen. Unter diesen Voraussetzungen böte die Erstellung eines Berichts keinen Mehrwert.

5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, das Postulat abzulehnen.

1. Dezember 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Chevalley Michel / Longchamp Patrice

2020-GC-110

La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 29 juin 2020, les députés Michel Chevalley et Patrice Longchamp demandent au Conseil d'Etat de préciser l'aide complémentaire accordée par le canton au projet de fusion du Grand Fribourg et d'examiner dans quelle mesure cette aide complémentaire pourrait offrir un nouveau souffle aux fusions de communes dans le canton. Ils se réfèrent d'une part au message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, ainsi qu'au rapport 2017-DIAF-9 sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg. Invoquant le principe de l'égalité de traitement entre communes, les députés souhaitent voir précisée l'aide supplémentaire aux fusions de communes dans le canton. Les auteurs du postulat posent en particulier les questions suivantes :

1. Quels sont les investissements qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la population fribourgeoise ?
2. Quelles autres mesures le Conseil d'Etat entend soutenir financièrement lors de la fusion du Grand Fribourg ?
3. Au nombre de ces investissements ou autres mesures, lesquels seront applicables, à l'identique, aux autres projets de fusion de communes ?
4. Le Conseil d'Etat parle de défis à relever et de projets de fusion de plus grande ampleur. Qu'entend-il précisément par-là ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le renforcement du centre cantonal est l'un des trois projets phares du Conseil d'Etat pour la législature 2017-2021. L'une des mesures-clés de ce renforcement est la fusion du Grand Fribourg, dont le développement doit permettre à l'ensemble du canton de se forger une place parmi les agglomérations les plus importantes du pays. C'est dans ce contexte que se place l'ensemble des mesures cantonales de soutien à la fusion du Grand Fribourg. On peut ainsi citer la présidence de l'Assemblée constitutive par le préfet de la Sarine, le soutien technique des différents services de l'Etat à ses travaux, la participation cantonale à son fonctionnement, ainsi que la prise en compte de ses remarques en vue d'adaptations législatives.

L'aide complémentaire sollicitée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg et soutenue tant par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil s'inscrit évidemment dans cette politique ciblée, dont l'objectif est de contribuer au développement de l'ensemble du canton en concentrant certains moyens sur le centre cantonal, et en soutenant les autorités locales de manière à ce qu'elles se dotent d'une gouvernance à même d'atteindre cet objectif. Il est essentiel pour notre canton de renforcer le positionnement de sa capitale entre les deux agglomérations de Berne et de Lausanne, et d'accroître ainsi l'influence du canton de Fribourg sur la scène fédérale. Le Conseil d'Etat constate d'ailleurs que les conditions dans lesquelles s'élabore le projet de fusion du Grand Fribourg sont très différentes de celles dans lesquelles sont menés les projets de fusion ailleurs dans le canton. La fusion du Grand Fribourg est une attente régulièrement exprimée par les autorités cantonales, matérialisée à plusieurs reprises par des décisions du Grand Conseil ; elle doit suivre un processus particulier, défini par la législation cantonale suite au vote de la motion 2014-GC-16 en 2014 et de la modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1) qui en a découlé en 2015. A l'inverse, tous les autres projets de fusion de communes dans le canton émanent d'une volonté ou d'un besoin local initial, et laissent une très large marge de manœuvre aux autorités concernées quant à leur calendrier et leurs finalités. Les finalités étant différentes, le Conseil d'Etat estime donc que les décisions et les méthodes choisies pour soutenir la fusion du Grand Fribourg ne sont pas directement transposables à tous les autres projets de fusion dans le canton.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre qu'un projet de fusion doit avant tout reposer sur la volonté profonde des citoyennes et citoyens concerné-e-s de se joindre à un projet sociétal, notamment susceptible d'améliorer progressivement la combinaison entre la charge fiscale et la palette des prestations publiques offertes. Un projet de fusion ne saurait reposer prioritairement sur la volonté d'obtenir une aide financière particulière de l'Etat, y compris d'ailleurs dans le Grand Fribourg. Cela étant précisé, le Conseil d'Etat constate que le développement du canton, s'il est particulièrement dépendant de celui de son centre, repose également sur l'essor des centres régionaux. En ce sens, il estime nécessaire de motiver précisément les montants qui seront accordés au projet de fusion du Grand Fribourg, ce qui sera fait dans le cadre de l'acte qui sera soumis au Grand Conseil pour concrétiser l'aide complémentaire dont le Parlement a accepté le principe en février dernier. Ces critères pourraient ainsi servir à évaluer d'éventuelles demandes d'aide complémentaire formulées par des centres régionaux en vue d'une fusion d'ampleur comparable à celle du Grand Fribourg, et pouvant déployer des effets équivalents pour l'ensemble de la population fribourgeoise. Le message qui accompagnera l'acte précité pourrait ainsi faire office de rapport donnant suite au présent postulat, et répondre en particulier aux questions posées par ses auteurs.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois que l'égalité de traitement entre communes ne saurait être invoquée pour généraliser une telle aide : l'objectif n'est pas de réaliser les mêmes infrastructures sur tout le territoire cantonal, mais bien de concentrer les ressources là où leurs effets bénéficient au plus grand nombre. Dans le rapport 2017-DIAF-9, le Conseil d'Etat a insisté à plusieurs reprises sur ce point, évoquant notamment les mesures à même de fluidifier le trafic des pendulaires venant de l'extérieur du périmètre du Grand Fribourg (principalement en matière de transports publics, de mobilité douce et d'interfaces multimodales ou parc-relais à la périphérie de l'agglomération de Fribourg). Il apparaît évident que pour les Fribourgeoises et Fribourgeois se rendant quotidiennement dans le centre cantonal notamment pour des raisons professionnelles, les infrastructures déterminantes pour leur qualité de vie sont aussi celles disponibles dans ce secteur et

pas seulement celles réalisées dans leur commune de domicile. C'est bien en vertu du principe d'égalité de traitement entre les individus, qu'ils résident dans le Grand Fribourg ou en-dehors, que le Conseil d'Etat envisage de soutenir la réalisation de telles mesures. Le Conseil d'Etat souligne d'ailleurs que bon nombre de politiques publiques reposent sur une distinction entre territoires, toujours afin d'obtenir le meilleur ratio ressources/résultats pour l'ensemble de la population. C'est ainsi par exemple que la politique touristique définit des pôles touristiques cantonaux (dans lesquels les projets peuvent bénéficier du fonds d'équipement touristique, selon l'art. 47 al. 1 de la loi sur le tourisme, LT ; RSF 951.1), que l'organisation territoriale de la police cantonale prévoit des centres de région (doté d'une section de police mobile selon l'art. 10 al. 2 let. a de la loi sur la police cantonale, LPol ; RSF 551.1) ou encore que les services de logopédie, psychologie et psychomotricité peuvent être mis en place par des centres régionaux (art. 63 al. 2 de la loi scolaire, LS ; RSF 411.0.1). Le développement d'associations de communes dans le canton témoigne d'ailleurs que les communes elles-mêmes se donnent les moyens de concentrer leurs investissements dans les lieux où ils déplacent leurs plus grands effets. On peut citer notamment la réalisation d'installations sportives (une salle triple dans une région est plus pertinente que trois salles uniques réparties dans trois communes différentes, de même en ce qui concerne les piscines régionales, subventionnées par l'Etat), de bâtiments scolaires, d'établissements pour accueillir les personnes âgées ou la mise en place d'infrastructures culturelles ainsi que de dispositifs d'encouragement culturels selon la répartition des compétences définies par la loi sur les affaires culturelles (LAC ; RSF 480.1). Ces approches différencieront du territoire correspondent d'ailleurs aux principes généraux en matière d'aménagement du territoire adoptés par le Grand Conseil en février 2016, dont l'objectif est notamment de « renforcer la position du centre cantonal sur le plan national et de maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal ».

Avec ces précisions, et en conclusion, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à donner suite au présent postulat, et annonce qu'en cas d'acceptation, le rapport à venir sera intégré au message qui accompagnera l'acte mettant en œuvre l'aide complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg, dont le Grand Conseil a soutenu le principe en février 2020.

14 décembre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Chevalley Michel / Longchamp Patrice
Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen

2020-GC-110

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 29. Juni 2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte Michel Chevalley und Patrice Longchamp den Staatsrat um eine Präzisierung der zusätzlichen Unterstützung, die der Kanton dem Fusionsprojekt Grossfreiburgs gewährt hat. Zudem möchten sie, dass geprüft wird, inwiefern diese zusätzliche Hilfe den Gemeindezusammenschlüssen im Kanton zu neuem Schwung verhelfen könnte. Sie beziehen sich zum einen auf die Botschaft des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und zum anderen auf den Bericht 2017-DIAF-9 zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs. Die Grossräte berufen sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeinden und möchten, dass die zusätzliche Hilfe für Gemeindezusammenschlüsse im Kanton präzisiert wird. Die Urheber des Postulats stellen insbesondere die folgenden Fragen:

1. Worum handelt es sich bei den Investitionen, die im Interesse der gesamten Freiburger Bevölkerung sind?
2. Welche weiteren Massnahmen beabsichtigt der Staatsrat bei der Fusion Grossfreiburgs zu unterstützen?
3. Welche dieser Investitionen oder weiteren Massnahmen werden genau gleich für andere Fusionsprojekte gelten?
4. Der Staatsrat spricht von Herausforderungen, die zu bewältigen sind, und von grösseren Fusionsprojekten. Was versteht er genau darunter?

II. Antwort des Staatsrats

Die Stärkung des Kantonszentrums ist eines der drei Hauptprojekte des Staatsrats für die Legislaturperiode 2017–2021. Eine der zentralen Massnahmen dieser Stärkung ist die Fusion Grossfreiburgs, dessen Entwicklung es dem ganzen Kanton ermöglichen soll, sich einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes zu verschaffen. Sämtliche kantonalen Massnahmen zur Unterstützung der Fusion Grossfreiburgs sind in diesem Kontext zu sehen. Erwähnt sei zum Beispiel, dass der Oberamtmann des Saanebezirks das Präsidium der konstituierenden Versammlung innehat, verschiedene Dienststellen des Staates diese fachlich bei ihren Arbeiten unterstützen, der Kanton an ihrem Betrieb mitwirkt und ihre Bemerkungen bei gesetzlichen Anpassungen berücksichtigt werden.

Die zusätzliche Hilfe, um die die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs ersucht, wird sowohl vom Staatsrat als auch vom Grossen Rat unterstützt und erfolgt offensichtlich im Rahmen dieser gezielten Politik. Deren Ziel ist es, zur Entwicklung des ganzen Kantons beizutragen, indem gewisse Mittel auf das Kantonszentrum konzentriert und die lokalen Behörden darin unterstützt werden, sich eine Steuerung zu geben, mit der dieses Ziel erreicht werden kann. Es ist äusserst wichtig für unseren Kanton, die Positionierung seiner Hauptstadt zwischen den beiden Agglomerationen Bern und Lausanne zu stärken und so den Einfluss des Kantons Freiburg auf Bundesebene zu steigern. Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass die Bedingungen, unter denen das Projekt der Fusion Grossfreiburgs ausgearbeitet wird, sich stark von jenen der übrigen Fusionsprojekte im Kanton unterscheiden. Die kantonalen Behörden haben ihrer Erwartung, dass eine Fusion Grossfreiburgs zustande kommt, regelmässig Ausdruck verliehen, was sich wiederholt in Beschlüssen des Grossen Rates gezeigt hat. Die Fusion muss nach einem speziellen Verfahren erfolgen, das aufgrund der Annahme der Motion 2014-GC-16 im Jahr 2014 und der daraus hervorgehenden Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) im Jahr 2015 in der kantonalen Gesetzgebung festgelegt wurde. Im Gegensatz dazu gehen alle übrigen Projekte von Gemeindefusionen im Kanton von einem ursprünglichen lokalen Wunsch oder Bedürfnis aus und lassen den betroffenen Behörden sehr grossen Handlungsspielraum, was den Zeitraum und die Zielsetzungen betrifft. Da nicht die gleichen Zielsetzungen verfolgt werden, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die zur Unterstützung Grossfreiburgs getroffenen Entscheide und die gewählten Methoden nicht direkt auf alle übrigen Fusionsprojekte im Kanton übertragbar sind.

Der Staatsrat erinnert zudem daran, dass ein Fusionsprojekt vor allem auf dem festen Willen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger beruhen muss, sich einem gesellschaftlichen Projekt anzuschliessen, das namentlich die Kombination von Steuerlast und Angebot öffentlicher Dienstleistungen nach und nach verbessern soll. Ein Fusionsprojekt kann nicht in erster Linie auf der Absicht basieren, eine besondere Finanzhilfe vom Staat zu erhalten, auch nicht in Grossfreiburg. Der Staatsrat stellt aber auch fest, dass die Entwicklung des Kantons zwar insbesondere von der Entwicklung seines Zentrums abhängig ist, jedoch auch auf dem Aufschwung der regionalen Zentren beruht. In diesem Sinne erachtet er es als nötig, die Beiträge, die für das Fusionsprojekt Grossfreiburg genehmigt werden, genau zu begründen. Dies wird im Rahmen des Erlasses erfolgen, der dem Grossen Rat zur Konkretisierung der zusätzlichen Hilfe unterbreitet werden wird. Das Parlament hatte den Grundsatz einer solchen Hilfe im letzten Februar genehmigt. Diese Kriterien könnten somit dazu dienen, allfällige Gesuche um zusätzliche Hilfe von regionalen Zentren im Hinblick auf eine Grossfusion, die mit jener Grossfreiburgs vergleichbar ist und vergleichbare Auswirkungen für die Freiburger Bevölkerung hat, zu beurteilen. Die Botschaft zum vorerwähnten Erlass könnte somit als Bericht dienen, der diesem Postulat Folge gibt, und insbesondere die von den Urhebern gestellten Fragen beantworten.

Der Staatsrat fügt jedoch an, dass man sich nicht auf die Gleichbehandlung der Gemeinden berufen kann, um eine solche Hilfe zu verallgemeinern: Das Ziel besteht nicht darin, auf dem ganzen Kantonsgebiet die gleichen Infrastrukturen zu erstellen, sondern vielmehr, die Ressourcen dort zu konzentrieren, wo ihre Wirkung den meisten zugutekommt. Im Bericht 2017-DIAF-9 betonte der Staatsrat diesen Punkt wiederholt, indem er namentlich die Mobilitätsmassnahmen, anhand derer der Verkehrsfluss der Pendler von ausserhalb des Perimeters von Grossfreiburg verbessert werden kann (vor allem in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Langsamverkehr und Verkehrsdrehscheiben oder Park + Ride in der Peripherie der Agglomeration Freiburg), zur Sprache brachte. Es ist

offensichtlich, dass für die Freiburgerinnen und Freiberger, die sich insbesondere aus beruflichen Gründen täglich ins Kantonszentrum begeben, auch die in diesem Sektor verfügbaren Infrastrukturen für ihre Lebensqualität entscheidend sind, und nicht nur jene in ihrer Wohngemeinde. Gerade aufgrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung der einzelnen Personen, ob sie nun in oder ausserhalb von Grossfreiburg wohnen, hat der Staatsrat vor, die Umsetzung solcher Massnahmen zu unterstützen. Der Staatsrat betont im Übrigen, dass die öffentliche Politik häufig darauf basiert, dass ein Unterschied zwischen Gebieten gemacht wird, um das bestmögliche Verhältnis zwischen Ressourcen und Ergebnis für die gesamte Bevölkerung zu erhalten. So werden zum Beispiel in der Tourismuspolitik touristische Entwicklungsschwerpunkte festgelegt (in denen Projekte vom Tourismusförderungsfonds unterstützt werden, gemäss Art. 47 Abs. 1 des Gesetzes über den Tourismus, TG; SGF 951.1), die gebietsmässige Organisation der Kantonspolizei sieht Regionalzentren vor (mit einer mobilen Polizeieinheit nach Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Kantonspolizei, PolG; SGF 551.1) und die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste können von regionalen Zentren organisiert werden (Art. 63 Abs. 2 des Schulgesetzes, SchG; SGF 411.0.1). Die Entwicklung von Gemeindeverbänden im Kanton zeugt im Übrigen davon, dass die Gemeinden selbst sich die Mittel geben, ihre Investitionen an den Orten zu konzentrieren, wo sie die grösste Wirkung entfalten. Hier sei unter anderem der Bau von Sportanlagen (eine Dreifachturnhalle in einer Region ist sinnvoller als drei Turnhallen auf drei Gemeinden verteilt, das gleiche gilt für die regionalen Schwimmbäder, die vom Staat subventioniert werden), Schulhäusern oder Altersheimen erwähnt, oder der Aufbau von kulturellen Infrastrukturen und Förderinstrumenten gemäss der im Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten (KAG; SGF 480.1) festgelegten Kompetenzverteilung. Diese differenzierten Ansätze des Gebiets entsprechen im Übrigen den vom Grossen Rat im Februar 2016 verabschiedeten Grundsätzen der Raumplanung, deren Ziel namentlich darin besteht, «die Stellung des Kantonszentrums auf nationaler Ebene zu stärken und die Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen den Regionen und dem Kantonszentrum zu erhalten und zu stärken».

Mit diesen Präzisierungen und als Fazit beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diesem Postulat Folge zu geben. Im Falle einer Annahme wird der Bericht in die Botschaft zum Erlass integriert werden, der die vom Grossen Rat im Februar 2020 im Grundsatz genehmigte zusätzliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs umsetzt.

14. Dezember 2020



Rapport 2020-CE-236

14 décembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le mandat 2019-GC-185 Mauron Pierre, Piller Benoît, Dafflon Hubert, Collomb Eric, Wüthrich Peter, Dorthe Sébastien, Peiry Stéphane, Kolly Nicolas, Rey Benoît, Marmier Bruno – Election du 10 novembre 2019

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Résumé du mandat	1
2. Rapport sur incident	1
3. Audit de performance SyGEV	1
3.1. Contexte	2
3.2. Analyse	2
3.3. Recommandations	3
4. Mesures d'amélioration prises par l'Etat de Fribourg	3
5. Panne informatique SyGEV à Neuchâtel le 25 octobre 2020	4
6. Conclusions	4

1. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 20 novembre 2019, les auteurs, au nom de tous les partis politiques représentés au Grand Conseil, ont demandé au Conseil d'Etat de faire la lumière sur les problèmes qui ont perturbé la diffusion des résultats des élections du dimanche 10 novembre 2019, ainsi que d'établir une feuille de route afin d'améliorer la gestion de crise en cas de nouveau problème informatique du système de vote.

Le mandat demandait notamment la réalisation d'un audit externe pour déterminer la performance du logiciel de gestion des élections et votations du canton de Fribourg (SyGEV).

Le Conseil d'Etat a répondu à ce mandat le 14 janvier 2020 en constatant que la Chancellerie d'Etat avait d'ores et déjà pris certaines mesures pour éviter que les problèmes techniques survenus le 10 novembre dernier ne se reproduisent, et pour limiter à l'avenir les conséquences d'une panne sur le bon fonctionnement des institutions fribourgeoises. Il avait déclaré que d'autres mesures devaient encore être analysées afin d'améliorer les processus de dépouillement et de communication lors des scrutins, pour que tous les enseignements puissent être tirés de cette situation regrettable.

Le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil d'accepter le mandat, tout en relevant que les problématiques soulevées par cet instrument parlementaire étaient résolues ou sur le point de l'être. Il avait accepté la demande de réaliser un audit externe pour déterminer la performance du logiciel de gestion des élections et votations et s'était engagé à informer le Grand Conseil des résultats de cet audit.

Le mandat a été accepté par le Grand Conseil le 6 février 2020.

Le présent rapport est remis au Grand Conseil comme suite au mandat.

2. Rapport sur incident

Le rapport sur incident remis au Grand Conseil avec la réponse du Conseil d'Etat apporte les explications relatives à l'incident du 10 novembre 2019 ainsi que sur les mesures d'améliorations prises immédiatement après l'incident.

3. Audit de performance SyGEV

Conformément à sa réponse au mandat, le Conseil d'Etat, par l'entremise de la Direction des finances, a chargé l'entreprise AWK pour la conduite d'un audit de performance du logi-

ciel. Cet audit a été réalisé entre septembre et octobre 2020. Cette revue de performance de l'application SyGEV figure en annexe à ce rapport.

Le résumé du rapport de l'entreprise AWK qui a été présenté au Conseil d'Etat le 1^{er} décembre 2020 figure ci-après.

3.1. Contexte

L'application SyGEV est utilisée par les communes, préfectures et l'Etat de Fribourg pour gérer les élections et votations. Elle joue donc un rôle essentiel pour le fonctionnement de la démocratie, et une confiance absolue dans les données sortant du système est primordial. Cette application a été développée par l'entreprise UNISYS et a été mise en œuvre conjointement avec le service de l'informatique et des télécommunications et la Chancellerie. Le 10 novembre 2019, le déroulement simultané de différents objets de votations, dont trois élections sans dépôt de liste a conduit à un blocage du SyGEV qui a retardé la publication des résultats de plusieurs heures. Des articles de presse et des interventions politiques ont jeté des doutes sur le fonctionnement de l'application. Le Grand Conseil demande qu'un audit externe soit réalisé pour déterminer la performance du système SyGEV. Le présent rapport de l'entreprise AWK répond à la demande d'une revue du système SyGEV dans le but d'évaluer sa performance globale. AWK a étudié des documents et a conduit huit entrevues sur tous les niveaux impliqués. Le rapport analyse le déroulement des événements de l'incident du 10 novembre 2019 et l'architecture du SyGEV, son infrastructure et les processus de gestion, notamment le développement et les tests.

3.2. Analyse

L'incident s'est manifesté par un blocage de la base de données, déclenché par une instruction de sauvegarde des données dans un élément du code où une autre sauvegarde des données était en cours. Une base de données n'accepte toujours qu'une seule opération d'écriture à la fois et la valide avant de permettre la prochaine opération. Cette instruction avait probablement été incluse pour optimiser la performance.

L'analyse a montré qu'il s'agissait d'une erreur de programmation présente depuis longtemps dans le code. Cependant, cette partie du code n'a jamais été utilisée dans les 30 scrutins précédents et seule la combinaison d'élections de ce jour a rempli les conditions pour son utilisation.

La particularité de la solution SyGEV est qu'elle n'est utilisée que quelques fois par an, mais de manière très intense. Après l'expérience de plus de 39 scrutins portant sur plus de 60 objets de votation et d'élection, les goulets d'étranglement de l'application sont bien connus. Généralement, avec le nombre très important de rapports générés et leur cadence importante, il

s'agit surtout du serveur batch qui limite la mise à disposition des résultats.

Un batch utilise les valeurs présentes dans la base de données au début de son opération et n'utilise pas, pendant le calcul, des valeurs plus récentes, afin d'avoir des résultats consistants. Avec une durée d'un batch de 10 minutes ou plus dans les périodes de saisie de beaucoup de liasses dans les communes, il est fréquent que la base de données dispose déjà de résultats plus actuels que celle dans les rapports ou le serveur de présentation. Ce comportement est correct – il serait très difficile à comprendre si une partie du même rapport disposait de chiffres plus récents qu'une autre partie. Cependant, des questions telles que «Pourquoi les chiffres sur le site web ne comportent pas encore les résultats qu'une commune a saisis?» surviennent parfois.

Nous ne trouvons pas de problèmes fondamentaux dans l'architecture de l'application. L'erreur survenue est une caractéristique d'autoprotection de base de données, qui préfère des données incomplètes à des données fausses. Ceci nous semble raisonnable, car un résultat partiel peut donc être complété par un comptage manuel des liasses non saisies.

Le goulet d'étranglement reste le serveur batch, qui gère tous les calculs et génère les documents. Une parallélisation de ces calculs sur plusieurs serveurs est une option architecturale. Il serait ainsi possible par exemple de séparer la génération des documents du calcul des résultats. La génération des rapports pourrait également être déplacée sur un serveur dédié. En effet, certains documents mettent plusieurs minutes à être générés.

L'infrastructure est dimensionnée de façon généreuse et elle est dédiée aux élections. Nous pouvons affirmer que UNISYS a mis en place une infrastructure moderne et composée de fournisseurs reconnus. Ceci reflète l'importance des élections pour le fonctionnement de la démocratie.

Le batch serveur est le cœur de l'application et la performance de l'application dépend principalement de lui. L'upgrade du hardware serveur est toujours une voie possible d'amélioration, cependant l'équipement utilisé est déjà performant.

En outre des options présentées, la réduction de la charge par la diminution de la cadence ou l'élimination de rapports rarement sollicités semble plus simple. Le Canton de Neuchâtel utilise une fréquence plus basse sur SyGEV, comme d'autres Cantons qui utilisent des produits concurrents. Dans le cas du Canton de Neuchâtel, réduire le nombre de documents générés a amélioré drastiquement la performance de l'application.

Depuis 2019, le canton de Neuchâtel est également un client d'UNISYS et utilise le système SyGEV pour ses propres élections. Le modèle de déploiement est complètement différent de l'Etat de Fribourg dans le sens que l'hébergement se fait à Neuchâtel.

Il s'agit de la même application mais la sortie des résultats, la gestion des listes et les calculs statistiques sont spécifiques au canton. En addition, le canton de Neuchâtel utilise des appareils de scannage qui nécessitent un nouveau module de reconnaissance des bulletins.

Ce nouveau module n'est pas utilisé à l'Etat de Fribourg. Il a été mis en cause dans la récente panne du SyGEV à Neuchâtel (25.10.2020). Il s'agit là d'une panne beaucoup plus typique dans le sens qu'elle survient dans la première utilisation d'un module majeur développé spécifiquement pour le canton de Neuchâtel. Il n'y a pas de lien avec la panne faisant l'objet du présent rapport.

3.3. Recommandations

Nous émettons les recommandations principales suivantes:

- > *Nous recommandons de mettre en place des critères d'activation du plan de crise pour éviter une situation «pente glissante» avec des hésitations dans la mise en place du plan de crise.*
- > *Les améliorations déjà mises en place dans les tests au niveau de l'Etat de Fribourg doivent être formalisées afin que la couverture de tests soit le plus proche de la situation réelle. Le cas optimal serait de tester la version qui sera en production lors du scrutin avec la configuration exacte du scrutin sur une réplique exacte de l'infrastructure. Ceci nécessitera des ressources supplémentaires (personnelles et infrastructurelles).*
- > *Nous recommandons une amélioration du suivi des tests. Beaucoup d'organisations utilisent des outils comme Jira. Pour une utilité maximale, les changements et tests faits par toutes les parties devraient être disponibles dans cet outil.*
- > *Nous recommandons fortement une recherche systématique dans le code d'autres endroits où les fonctions de sauvegarde sont appelées de la même manière que celle qui a menée à l'incident. Au moment de notre audit, une analyse systématique n'avait pas été effectuée.*
- > *Le processus de développement nous semble adéquat, mais nous recommandons des améliorations dans la documentation des changements, p.ex. en liant l'outil de gestion de code (p.ex. Git) avec la solution de suivi des changements (p.ex. Jira), pour s'assurer que tout développement de code soit accompagné d'un ticket. Dans ce contexte, les outils peuvent également assurer une incrémentation automatique des numéros de version, notamment lors de changements internes ou optimisations pour s'assurer que l'Etat de Fribourg soit au courant de tous les changements.*

- > *Nous recommandons d'étudier la séparation de l'exécution des jobs par type, ainsi que la séparation des calculs des résultats et de la génération des documents.*
- > *Nous recommandons à l'Etat de Fribourg de continuer à optimiser le nombre de rapports et la fréquence des mises à jour.*

Nous ne voyons pas d'obstacles pour une continuation de la collaboration. Il y a certes eu une perte de confiance à cause de l'événement, mais nous constatons que les parties ont mis des améliorations en place.

Lors de l'audition par le Conseil d'Etat, AWK a confirmé que les tests conduits avant le 10 novembre 2019 répondaient aux bonnes pratiques en vigueur. Les mesures d'améliorations (type, fréquence et granularité des tests) prises depuis la panne du 10 novembre 2019 vont bien au-delà des bonnes pratiques mais sont nécessaires considérant la visibilité de la solution SyGEV et l'impact public de toute panne lors des journées de scrutin.

4. Mesures d'amélioration prises par l'Etat de Fribourg

Comme déjà mentionné dans la réponse au mandat, plusieurs mesures ont été prises par l'Etat de Fribourg dans les jours qui ont suivi la panne du 10 novembre afin d'améliorer les performances SyGEV mais aussi la gestion de crise et la communication:

- > Migration de SyGEV sur une nouvelle infrastructure (disques SD)
- > Augmentation des ressources – capacité et vitesse de calcul (processeurs/CPU)
- > Renforcement des ressources humaines et techniques (infrastructure) à disposition pour conduire les tests (consistance, charge)
- > Les tests sont complétés par des tests avant chaque scrutin sur la base des objets annoncés (prise en compte des élections communales complémentaires avec tous les cas de figure, notamment les élections sans dépôt de liste)
- > Augmentation de la fréquence des tests de charge (libération des liasses, nombre important d'objets, cas d'élections multiples sans dépôt de liste)
- > Publication des résultats: mise en place d'une redirection du site de publication SyGEV vers le site de l'Etat www.fr.ch (communication active en cas de panne)
- > Renforcement du plan de secours et des personnes impliquées dans la cellule de crise
- > Renforcement des moyens dans le domaine de la communication ainsi que des effectifs disponibles
- > Séparation des compétences en cas de crise entre les personnes en charge de la communication et les personnes en charge de la technique

- > Adaptation du logiciel SyGEV: 10 mesures d'amélioration dans la publication des résultats afin de limiter la charge sur les serveurs, par exemple limitation du nombre de documents disponibles lors de chaque actualisation des résultats.

D'autres mesures ont été décidées par la Chancellerie d'Etat à la suite des conclusions de l'audit de performance AWK:

- > Améliorer la documentation des changements
- > Gestion des développements distincts pour FR et NE (éviter les régressions)
- > Séparation des jobs par type: séparation des calculs des résultats et de la génération des documents
- > Séparer la saisie des liasses, le calcul des résultats et la génération des documents
- > Poursuivre l'optimisation du nombre de documents détaillés et la fréquence des mises à jour pendant le dépouillement
- > Election sans dépôt de listes – s'assurer des limites (consomme beaucoup de performance) en cours d'analyse.

Enfin, d'autres recommandations ressortant de l'audit de performance AWK seront encore analysées et mises en œuvre progressivement.

L'ensemble des mesures prises suite à la panne du 10 novembre 2019, tant les corrections apportées au code source, les améliorations organisationnelles que les améliorations découlant de l'audit de performance AWK améliorent de manière conséquente la performance de SyGEV. Ces mesures sont complétées par des tests réalisés tant par Unisys que par l'Etat de Fribourg.

Limiter au maximum le risque passe par le renforcement des tests de consistance et de charge avant tout scrutin, en fonction des élections et votations à couvrir mais aussi avant chaque changement dans le programme, dans l'infrastructure ou dans la structure électorale (fusion de communes). C'est un travail très important qui est demandé aux équipes en charge de ce dossier mais qui est indispensable au vu de sa sensibilité.

5. Panne informatique SyGEV à Neuchâtel le 25 octobre 2020

A l'occasion des élections communales générales neuchâteloises du 25 octobre, SyGEV a été complété par une application développée par Unisys et permettant de scanner les listes électorales. Cette application représente un nouveau développement utilisé pour la première fois à l'occasion de ce scrutin du 25 octobre 2020 à Neuchâtel. La panne informatique survenue le dimanche 25 octobre vers 10 heures a retardé le processus de dépouillement de plusieurs communes. Les résultats n'ont pu être diffusés que le lundi 26 octobre, après

correction de la panne et vérification de la consistance des résultats.

Le Conseil d'Etat fribourgeois a demandé des précisions sur l'origine et les circonstances de la panne afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une réplique de la panne connue à Fribourg en 2019. La raison de la panne à Neuchâtel est toute autre. Elle est causée par un nouveau développement utilisé pour la première fois. Il s'agit d'un système de lecture optique des listes (pour les élections uniquement) à l'aide de scanner intégré à la version SyGEV utilisée par Neuchâtel.

6. Conclusions

Ce rapport sur mandat permet au Conseil d'Etat de fournir au Grand Conseil une vue complète sur les résultats de l'audit de performance et les mesures prises afin d'éviter un nouvel incident dans le système de gestion des élections et votations ou à tout le moins, d'en minimiser l'impact.

Le Gouvernement est satisfait des conclusions de l'audit de performance ainsi que des suites qui ont été données par les services de l'Etat tant dans la gestion de l'outil informatique que dans la communication et le concept de gestion de crise.

Il a pu constater que, malgré la similitude dans les effets, le problème survenu récemment lors des élections communales neuchâteloises n'a aucune cause commune avec le système fribourgeois, mais ne fait que confirmer, si besoin était, la sensibilité des systèmes de gestion des élections et votations face à l'opinion publique.

Bien que conscient que le risque zéro de survenance d'une panne n'existe pas, le Conseil d'Etat est confiant que toutes les mesures opportunes ont été prises pour que notre Canton puisse, sous l'angle de la gestion des processus électoraux, aborder l'année électorale 2021 avec sérénité.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

Annexe

—
ment.



Bericht 2020-CE-236

14. Dezember 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Auftrag 2019-GC-185 Mauron Pierre, Piller Benoît, Dafflon Hubert, Collomb Eric, Wüthrich Peter, Dorthe Sébastien, Peiry Stéphane, Kolly Nicolas, Rey Benoît, Marmier Bruno – Wahlen vom 10. November 2019

Der Bericht, der wir Ihnen unterbreiten, umfasst folgende Punkte:

1. Zusammenfassung des Auftrags	5
2. Bericht über den Vorfall (Incident)	5
3. Performance-Audit der SyGEV-Anwendung	6
3.1. Hintergrund	6
3.2. Analyse	6
3.3. Empfehlungen	7
4. Vom Staat Freiburg ergriffene Verbesserungsmassnahmen	7
5. Informatikpanne SyGEV im Kanton Neuchâtel vom 25. Oktober 2020	8
6. Schlussfolgerungen	8

1. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 20. November 2019 eingereichten Auftrag ersuchten die Autoren im Namen aller im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien den Staatsrat, die Probleme zu klären, welche die Verbreitung der Ergebnisse der Wahlen vom Sonntag, 10. November 2019, gestört haben, und eine Roadmap zur Verbesserung des Krisenmanagements im Falle eines erneuten Problems im Zusammenhang mit der Anwendung für Wahlen und Abstimmungen zu erstellen.

Insbesondere wurde mit dem Auftrag eine externe Prüfung gefordert, um die Leistungsfähigkeit der Anwendung für Wahlen und Abstimmungen im Kanton Freiburg (SyGEV) zu bestimmen.

Der Staatsrat reagierte am 14. Januar 2020 auf diesen Auftrag mit der Feststellung, dass die Staatskanzlei bereits gewisse Massnahmen getroffen habe, um eine Wiederholung der am 10. November 2019 aufgetretenen technischen Probleme zu verhindern und die Folgen eines Ausfalls für das reibungslose Funktionieren der Freiburger Behörden künftig zu begrenzen. Er erklärte, dass noch weitere Massnahmen geprüft werden müssten, um die Auszählungs- und Kommunikationsprozesse bei den Urnengängen zu verbessern,

damit alle erforderlichen Lehren aus dieser bedauerlichen Situation gezogen werden können.

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat, den Auftrag anzunehmen, stellte aber fest, dass die durch diesen parlamentarischen Vorstoss aufgeworfenen Probleme gelöst wurden oder kurz vor der Lösung stehen. Er hatte dem Antrag auf Durchführung eines externen Performance-Audits der Anwendung zur Wahl- und Abstimmungsverwaltung stattgegeben und sich verpflichtet, den Grossen Rat über die Ergebnisse dieses Audits zu informieren.

Der Antrag wurde vom Grossen Rat am 6. Februar 2020 angenommen.

Der vorliegende Bericht wird dem Grossen Rat als Folge dieses Auftrags vorgelegt.

2. Bericht über den Vorfall (Incident)

Der Bericht über den Vorfall, der dem Grossen Rat mit der Antwort des Staatsrates vorgelegt wurde, enthält Erläuterungen zum Vorfall vom 10. November 2019 und zu den unmittelbar nach dem Vorfall ergriffenen Verbesserungsmassnahmen.

3. Performance-Audit der SyGEV-Anwendung

Gemäss seiner Antwort auf den Auftrag beauftragte der Staatsrat über die Finanzdirektion die Firma AWK mit der Durchführung eines Performance-Audit der Anwendung. Dieses Audit wurde zwischen September und Oktober 2020 durchgeführt. Das vollständige Resultat des Performance-Audits der Anwendung SyGEV finden Sie im Anhang zu diesem Bericht.

Im Folgenden finden Sie die Zusammenfassung des AWK-Berichts, der dem Staatsrat am 1. Dezember 2020 vorgelegt wurde.

3.1. Hintergrund

Die SyGEV-Anwendung wird von Gemeinden, Oberämtern und dem Staat Freiburg zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen eingesetzt. Sie spielt daher eine wesentliche Rolle für das Funktionieren der Demokratie, und absolutes Vertrauen in die Daten, die das System ausgibt, ist von grösster Bedeutung. Diese Anwendung wurde von der Firma UNISYS entwickelt und gemeinsam mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation ITA und der Staatskanzlei implementiert. Am 10. November 2019 führte die gleichzeitige Durchführung verschiedener Abstimmungen, darunter drei Wahlen ohne Einreichung von Listen, zu einer Blockade der Anwendung SyGEV, wodurch sich die Veröffentlichung der Ergebnisse um mehrere Stunden verzögerte. Medienberichte und politische Interventionen liessen Zweifel an der Funktionsweise der Anwendung auftreten. Der Grosse Rat forderte eine externe Prüfung, um die Leistung der SyGEV-Anwendung insgesamt zu ermitteln. Dieser AKW-Bericht ist die Antwort auf diesen Auftrag für die Überprüfung der SyGEV-Anwendung zur Beurteilung ihrer Gesamtleistung. AWK prüfte Dokumente und führte acht Interviews auf allen beteiligten Ebenen durch. Der Bericht analysiert die Abfolge der Ereignisse des Vorfalls vom 10. November 2019 sowie Architektur, Infrastruktur und Managementprozesse im Zusammenhang mit der Anwendung SyGEV, einschliesslich Entwicklung und der Tests.

3.2. Analyse

Der Vorfall manifestierte sich als Blockade der Datenbank, der durch eine Datensicherungsanweisung in einem Code-Element ausgelöst wurde, in dem eine weitere Datensicherung im Gange war. Eine Datenbank akzeptiert immer nur eine Schreiboperation zur gleichen Zeit und validiert sie, bevor sie die nächste Operation zulässt. Diese Anweisung wurde wahrscheinlich eingefügt, um die Leistung zu optimieren.

Die Analyse ergab, dass es sich um einen Programmierfehler handelte, der schon seit langem im Code vorhanden war. Dieser Teil des Codes war jedoch in den vorangegangenen

30 Urnengängen nie aufgerufen worden, und nur die spezielle Kombination von Wahlen erfüllte die Bedingungen für seinen Einsatz.

Das Besondere an der SyGEV-Anwendung ist, dass sie nur wenige Male im Jahr, dafür aber sehr intensiv genutzt wird. Nach der Erfahrung von 39 Urnengängen mit mehr als 60 Abstimmungs- und Wahlvorlagen sind die Engpässe bei der Bearbeitung bekannt. Hauptsächlich ist es bei der sehr grossen Anzahl der erzeugten Berichte und ihrer hohen Rate vor allem der Batch-Server, der die Verfügbarkeit der Ergebnisse einschränkt.

Jeder Batch ruft die Werte in der Datenbank zu Beginn seiner Arbeitsvorgänge ab und verwendet während der Berechnung keine neueren Werte, um konsistente Ergebnisse zu erhalten. Bei einer Batch-Dauer von 10 Minuten oder mehr in den Zeiten, in denen viele Ergebnisse in Gemeinden eingegeben werden, ist es häufig der Fall, dass die Datenbank bereits aktuellere Ergebnisse enthält als in den Berichten oder auf dem Präsentationsserver angezeigt werden. Dieses Verhalten ist richtig – es wäre sehr schwer zu verstehen, wenn ein Teil des selben Berichts aktuellere Zahlen enthielte als ein anderer Teil. Aber Fragen wie «Warum enthalten die Zahlen auf der Webseite noch nicht die Ergebnisse, die eine Gemeinde eingegeben hat?» entstehen dadurch manchmal.

Wir konnten keine grundlegenden Probleme in der Anwendungsarchitektur finden. Der aufgetretene Fehler ist ein Merkmal des Datenbank-Selbstschutzes, der unvollständige Daten falschen Daten vorzieht. Dies erscheint uns sinnvoll, da ein Teilergebnis durch manuelles Zählen der nicht eingegebenen Kuverts ergänzt werden kann.

Das Nadelöhr bleibt der Batch-Server, der alle Berechnungen verwaltet und die Dokumente erzeugt. Eine Parallelisierung dieser Berechnungen auf mehreren Servern ist eine architektonische Option. So wäre es z.B. möglich, die Erzeugung von Dokumenten von der Berechnung der Ergebnisse zu trennen. Die Berichtserstellung könnte auch auf einen dedizierten Server verlagert werden. Tatsächlich dauert es bei einigen Dokumenten mehrere Minuten, bis sie erstellt sind.

Die Infrastruktur ist grosszügig bemessen und ist auf Wahlen (Urnengänge) ausgerichtet. Wir können bestätigen, dass UNISYS eine moderne Infrastruktur mit anerkannten Lieferanten aufgebaut hat. Dies spiegelt die Bedeutung von Urnengängen für das Funktionieren der Demokratie wider.

Der Batch-Server ist das Herz der Anwendung, und die Performance der Anwendung hängt haupt-sächlich von ihm ab. Die Aufrüstung der Server-Hardware ist immer ein möglicher Weg zur Ver-besserung, aber die verwendete Infrastruktur ist bereits leistungsfähig.

Zusätzlich zu den vorgestellten Optionen scheint es einfacher zu sein, die Belastung durch eine Senkung der Updatefrequenz

oder die Streichung selten angeforderter Berichte zu verringern. Der Kanton Neuenburg verwendet auf SyGEV eine niedrigere Frequenz, ebenso wie andere Kantone, die konkurrierende Produkte verwenden. Im Fall des Kantons Neuenburg hat die Reduzierung der Anzahl der generierten Dokumente die Performance der Anwendung drastisch verbessert.

Seit 2019 ist auch der Kanton Neuenburg Kunde von UNISYS und nutzt die SyGEV-Anwendung für seine eigenen Urnengänge. Das Einsatzmodell unterscheidet sich insofern völlig vom Kanton Freiburg, als das Hosting in Neuenburg erfolgt.

Es handelt sich um die gleiche Anwendung, aber die Ausgabe der Ergebnisse, die Listenverwaltung und die statistischen Berechnungen sind kantonsspezifisch. Darüber hinaus setzt der Kanton Neuenburg Scanner ein, die ein neues Modul zur Stimmzettel-Erkennung erfordern.

Dieses neue Modul wird im Staat Freiburg nicht eingesetzt. Es war für den kürzlichen Ausfall der SyGEV-Anwendung in Neuenburg (25.10.2020) verantwortlich. Es handelt sich dabei um einen viel typischeren Panne in dem Sinne, dass sie bei der ersten Verwendung eines speziell für den Kanton Neuenburg entwickelten Hauptmoduls auftrat. Es besteht kein Zusammenhang mit dem Ausfall Gegenstand dieses Berichts ist.

3.3. Empfehlungen

Wir geben die folgenden zentralen Empfehlungen ab:

- > *Wir empfehlen, Kriterien für die Aktivierung des Krisenplans aufzustellen, um eine schlechende Eskalation mit unklarem Auslösezeitpunkt zu vermeiden.*
- > *Die Verbesserungen, die bereits in den Tests auf der Ebene des Kantons Freiburg umgesetzt wurden, müssen formalisiert werden, damit die Testabdeckung so nah wie möglich an der realen Situation ist. Der optimale Fall wäre es, die Version, die während der Wahl in Produktion sein wird, mit der genauen Konfiguration des Stimmzettels auf einer exakten Nachbildung der Infrastruktur zu testen. Dies wird zusätzliche Ressourcen (Personal und Infrastruktur) erfordern.*
- > *Wir empfehlen eine Verbesserung der Nachbereitung der Tests. Viele Organisationen verwenden Werkzeuge wie Jira. Um den grösstmöglichen Nutzen zu erzielen, sollten Änderungen und Tests, die von allen Parteien durchgeführt wurden, in denselben Tools verfügbar sein.*
- > *Wir empfehlen dringend, den Code systematisch nach anderen Stellen zu durchsuchen, an denen Sicherungsfunktionen auf die gleiche Weise aufgerufen werden wie diejenige, die zu dem Vorfall geführt hat. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung war noch keine systematische Analyse durchgeführt worden.*

> *Der Entwicklungsprozess erscheint uns angemessen, wir empfehlen jedoch Verbesserungen bei der Dokumentation von Änderungen, z.B. durch die Verknüpfung des Code-Management-Tools (z.B. Git) mit der Lösung zur Änderungsverfolgung (z.B. Jira), um sicherzustellen, dass die gesamte Code-Entwicklung von einem Ticket begleitet wird. In diesem Zusammenhang können die Werkzeuge auch eine automatische Inkrementierung der Versionsnummern gewährleisten, insbesondere bei internen Änderungen oder Optimierungen, um sicherzustellen, dass der Kanton Freiburg über alle Änderungen informiert ist.*

- > *Wir empfehlen, die Auftrennung der Module nach Art sowie die Trennung von Ergebnisberechnung und Dokumentenerstellung zu untersuchen.*
- > *Wir empfehlen dem Kanton Freiburg, die Anzahl der Berichte und die Häufigkeit der Aktualisierungen weiter zu optimieren.*

Wir sehen keine Hindernisse für eine weitere Zusammenarbeit. Sicherlich hat es aufgrund des Ereignisses einen Vertrauensverlust gegeben, aber wir sehen, dass die Parteien Verbesserungen eingeführt haben.

Bei der Anhörung durch den Staatsrat AWK bestätigt, dass die Tests, die vor dem 10. November 2019 durchgeführt wurden, den geltenden Best Practices entsprechen. Die Verbesserungsmassnahmen (Art der Frequenz und Granularität der Tests), die nach der Panne vom 10. November 2019 eingeführt wurden, gehen weit über die Good Practices hinaus, erscheinen jedoch angesichts der Sichtbarkeit der Anwendung SyGEV und den Auswirkungen einer Panne in der Öffentlichkeit an Tagen von Urnengängen notwendig.

4. Vom Staat Freiburg ergriffene Verbesserungsmassnahmen

Wie bereits in der Antwort auf den Auftrag erwähnt, hat der Staat Freiburg in den Tagen nach dem Vorfall vom 10. November 2019 mehrere Massnahmen ergriffen, um die Performance der Anwendung SyGEV sowie das Krisenmanagement und die Kommunikation zu verbessern:

- > *Migration von SyGEV auf eine neue Infrastruktur (SD Disks);*
- > *Erhöhung der Ressourcen – und Berechnungs-Kapazität und -Schnelligkeit (Prozessoren/CPUs);*
- > *Verstärkung der personellen und technischen Ressourcen (Infrastruktur), die für die Durchführung der Tests zur Verfügung stehen (Konsistenz, Belastung);*
- > *Die Tests werden, auf der Grundlage der angekündigten Punkte, durch Tests vor jedem Wahlgang ergänzt (unter Berücksichtigung der Ergänzungswahlen in den Gemeinden mit allen möglichen Fällen, insbesondere Wahlen ohne Einreichung von Listen);*

- > Steigerung der Frequenz der Belastungstests (Freigabe der Kuverts, bedeutende Zahl von Vorlagen, Fall mehrerer Wahlen ohne Einreichung von Listen);
- > Veröffentlichung der Resultate: Schaffung eines Redirection von der SyGEV-Publikationsseite auf die staatliche Seite www.fr.ch (aktive Kommunikation im Falle einer Panne);
- > Verstärkung des Notfallplans und der am Krisenstab beteiligten Personen;
- > Verstärkung der Kommunikationsressourcen und des verfügbaren Personals;
- > Trennung der Kompetenzen im Krisenfall zwischen den Verantwortlichen für Kommunikation und denjenigen für Technik;
- > Anpassung der SyGEV-Software: 10 Massnahmen zur Verbesserung der Veröffentlichung der Resultate, um die Belastung der Server zu begrenzen, z.B. die Begrenzung der Anzahl der bei jeder Aktualisierung der Ergebnisse verfügbaren Dokumente.

Weitere Massnahmen wurden von der Staatskanzlei aufgrund der Ergebnisse des AWK-Performance-Audits beschlossen:

- > Verbesserte Dokumentation von Changes;
- > Management von getrennten Entwicklungen für FR und NE (Vermeidung von Rückschlägen);
- > Trennung der Stellen nach Typ: Trennung von Ergebnisberechnungen und Dokumentenerstellung;
- > Trennung der Erfassung der Kuverts, der Berechnung der Ergebnisse und der Dokumentenerstellung;
- > Weitere Optimierung der Anzahl detaillierter Dokumente und der Häufigkeit von Aktualisierungen während der Auszählung;
- > Wahl ohne Einreichung von Listen – Sicherstellen der Limiten (erfordern hohe Performance)
- > Abklärungen im Gange.

Schliesslich werden weitere Empfehlungen, die sich aus dem AWK-Performance-Audit ergeben, weitergehend analysiert und schrittweise umgesetzt.

Alle nach der Panne vom 10. November 2019 ergriffenen Massnahmen, sowohl die Korrekturen am Quellcode, die organisatorischen Verbesserungen als auch die Verbesserungen, die sich aus dem AWK-Performance-Audit ergeben haben, verbessern die Leistungsfähigkeit der SyGEV-Anwendung deutlich und werden durch Tests ergänzt, die sowohl von UNISYS als auch vom Staat Freiburg durchgeführt wurden.

Um das Risiko so gering wie möglich zu halten, sollten vor jedem Urnengang, je nach den abzudeckenden Wahlen und Abstimmungen, aber auch vor jedem Change an der Anwendung, an der Anwendungsinfrastruktur oder der Struktur der Wahlen (Zusammenschluss von Gemeinden) die Konsistenz- und Belastungstests verstärkt werden. Dies ist eine sehr wichtige Aufgabe, die von den Teams, die für dieses Dossier

zuständig sind, verlangt wird, aber angesichts der Sensibilität des Themas unerlässlich ist.

5. Informatikpanne SyGEV im Kanton Neuchâtel vom 25. Oktober 2020

A Anlässlich der allgemeinen Neuenburger Gemeindewahlen vom 25. Oktober 2020 wurde die Anwendung SyGEV durch ein von UNISYS entwickeltes Modul zum Scannen der Wahllisten ergänzt. Dieses Modul stellt eine Neuentwicklung dar, die zum ersten Mal anlässlich der Wahlen vom 25. Oktober 2020 im Kanton Neuenburg eingesetzt wurde. Die Informatikpanne trat am Sonntag, 25. Oktober 2020, gegen 10.00 Uhr auf und verzögerte den Auszählungsprozess mehrerer Gemeinden. Die Resultate konnten erst am Montag, 26. Oktober 2020, nach Korrektur des Fehlers und der Überprüfung der Konsistenz der Ergebnisse veröffentlicht werden.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat um Einzelheiten über den Ursprung und die Umstände der Panne gebeten, um sicherzustellen, dass es sich nicht um eine Wiederholung der bekannten Panne im Kanton Freiburg aus dem Jahr 2019 handelt. Der Grund für die Panne im Kanton Neuenburg ist ein ganz anderer. Sie wird durch die Neuentwicklung eines Moduls verursacht, das zum ersten Mal eingesetzt wird. Es handelt sich um ein Modul zum optischen Lesen von Listen (nur für Wahlen) mithilfe eines Scanners, der in die vom Kanton Neuenburg verwendete SyGEV-Version integriert ist.

6. Schlussfolgerungen

Dieser Bericht zu einem Auftrags ermöglicht es dem Staatsrat, dem Grossen Rat eine Gesamtschau über die Resultate des SyGEV-Performance-Audits und die in diesem Zusammenhang ergriffenen Massnahmen, mit denen ein neuer Vorfall in der Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen zu vermeiden oder zumindest dessen Auswirkungen zu minimieren, zu präsentieren.

Die Regierung ist sowohl mit den Schlussfolgerungen des SyGEV-Performance-Audits als auch mit den Folgen, die von den Ämtern des Staates sowohl beim Management der Informatikanwendung als beim Kommunikations- und Krisenmanagement-Konzepts gegeben wurden, zufrieden.

Er konnte feststellen, dass das Problem, das vor kurzem bei den Gemeindewahlen im Kanton Neuenburg auftrat trotz der ähnlichen Auswirkungen keine gemeinsame Ursache mit der vom Staat Freiburg eingesetzten Anwendung hat, sondern allenfalls lediglich die Sensibilität der öffentlichen Meinung für die Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen gegenüber bestätigt.

Obwohl sich der Staatsrat bewusst ist, dass es im Zusammenhang mit einer IT-Panne kein Nullrisiko gibt, ist er zuversichtlich, dass alle geeigneten Massnahmen getroffen wurden, damit unser Kanton das Wahljahr 2021 unter dem Gesichtspunkt der Abwicklung der Abstimmungs- und Wahlprozesse gelassen angehen kann.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Beilage

—

erwähnt

Rapport

Revue de performance de l'application SyGEV suite à l'incident du 10 novembre 2019

06.11.2020, Projet n° 12.649.06.01



Table des matières

1.	Kurzfassung	4
1.1.	Hintergrund	4
1.2.	Analyse.....	4
1.3.	Empfehlungen	5
2.	Résumé.....	6
2.1.	Contexte	6
2.2.	Analyse.....	7
2.3.	Recommandations.....	8
3.	Mandat et démarche.....	9
3.1.	Contexte	9
3.2.	Mandat	9
3.3.	Démarche.....	9
4.	Situation	11
4.1.	Historique du projet.....	11
4.1.1.	Solution et fournisseur précédents	11
4.1.2.	Développement du SyGEV.....	11
4.1.3.	L'incident du 10 novembre 2019.....	11
4.2.	Gestion de la crise.....	12
4.2.1.	Communication	12
4.2.2.	Plan de gestion de crise	12
4.3.	Collaboration entre la Chancellerie de l'Etat de Fribourg, le SITel et UNISYS.....	13
4.3.1.	SITel	13
4.3.2.	Chancellerie	13
4.3.3.	UNISYS.....	13
4.3.4.	Relation entre les parties.....	14
4.4.	Solution SyGEV	14
4.4.1.	Contexte.....	14
4.4.2.	Architecture	15
4.4.3.	Fonctionnement	16
4.4.4.	Identification des utilisateurs et plan de secours.....	16
4.4.5.	Infrastructure	16

AWK GROUP SA

Avenue de la gare 33, CH-1003 Lausanne,
T +41 58 411 95 00, www.awk.ch

Zurich • Berne • Bâle • Lausanne



4.4.6.	Performance et charge.....	17
4.4.7.	Développement.....	17
4.4.8.	Gestion des tests	18
4.4.9.	Changements à la suite de l'incident du 10 novembre 2019.....	19
4.4.10.	Développement de la solution pour le canton de Neuchâtel	19
4.4.11.	Développements futurs	19
4.4.12.	Note	20
5.	Analyse.....	21
5.1.	Organisation et répartition des tâches.....	21
5.2.	Gestion de la crise et communication	21
5.3.	Support et maintenance de la part d'UNISYS	21
5.4.	Continuité, transfert de connaissance	22
5.5.	Architecture et fonctionnement de l'application	22
5.6.	Infrastructure	23
5.7.	Performance de l'application SyGEV	23
5.8.	Développement et gestion des tests	23
6.	Recommandations.....	24
6.1.	Plan de crise.....	24
6.2.	Amélioration du protocole de tests	24
6.3.	Développement.....	24
6.4.	Optimisation de l'architecture de l'application	25
6.5.	Optimisation de performance	25
6.6.	Suite de la collaboration.....	25

Ce rapport est confidentiel et destiné uniquement à son mandant. Il lui revient de droit, d'utiliser les résultats du travail d'AWK selon les conditions définies. Une utilisation de ce rapport en dehors des règles convenues n'est pas autorisée.



1. Kurzfassung

1.1. Hintergrund

Die SyGEV-Anwendung wird von Gemeinden, Präfekturen und dem Kanton Freiburg zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen eingesetzt. Sie spielt daher eine wesentliche Rolle für das Funktionieren der Demokratie, und absolutes Vertrauen in die Daten, die das System ausgibt, ist von grösster Bedeutung. Diese Anwendung wurde von der Firma UNISYS entwickelt und gemeinsam mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation und der Staatskanzlei implementiert.

Am 10. November 2019 führte die gleichzeitige Durchführung verschiedener Abstimmungsgegenstände, darunter drei Wahlen ohne Listenvorlage, zu einer Blockade der SyGEV, wodurch sich die Veröffentlichung der Ergebnisse um mehrere Stunden verzögerte. Presseartikel und politische Interventionen liessen Zweifel an der Funktionsweise der Anwendung aufkommen. Der Grosse Rat forderte eine externe Prüfung, um die Leistungsfähigkeit des SyGEV-Systems zu ermitteln.

Dieser AWK-Bericht ist die Antwort auf diesen Auftrag auf eine Überprüfung des SyGEV-Systems zur Beurteilung seiner Gesamtleistung. AWK prüfte Dokumente und führte acht Interviews auf allen beteiligten Ebenen durch.

Der Bericht analysiert die Abfolge der Ereignisse des Vorfalls vom 10. November 2019 sowie die Architektur, Infrastruktur und Managementprozesse der SyGEV, einschließlich Entwicklung und Tests.

1.2. Analyse

Der Vorfall manifestierte sich als Blockade der Datenbank, der durch eine Datensicherungsanweisung in einem Codeelement ausgelöst wurde, in dem eine weitere Datensicherung im Gange war. Eine Datenbank akzeptiert immer nur eine einzige Schreiboperation zur gleichen Zeit und validiert sie, bevor sie die nächste Operation zulässt. Diese Anweisung wurde wahrscheinlich eingefügt, um die Leistung zu optimieren.

Die Analyse ergab, dass es sich um einen Programmierfehler handelte, der schon seit langem im Code vorhanden war. Dieser Teil des Codes war jedoch in den vorangegangenen 30 Urnengängen nie aufgerufen worden, und nur die spezielle Kombination von Wahlen erfüllte die Bedingungen für seinen Einsatz.

Das Besondere an der SyGEV-Lösung ist, dass sie nur wenige Male im Jahr, aber sehr intensiv genutzt wird. Nach der Erfahrung von mehr als 40 Abstimmungen sind die Engpässe bei der Bearbeitung bekannt. Hauptsächlich ist es bei der sehr grossen Anzahl der erzeugten Berichte und ihrer hohen Rate vor allem der *Batch-Server*, der die Verfügbarkeit der Ergebnisse einschränkt.

Jeder *Batch* ruft die Werte in der Datenbank zu Beginn seiner Arbeitsvorgänge ab und verwendet während der Berechnung keine neueren Werte, um konsistente Ergebnisse zu erhalten. Bei einer *Batch-Dauer* von 10 Minuten oder mehr in den Zeiten, in denen viele Ergebnisse in Gemeinden eingegeben werden, ist es häufig der Fall, dass die Datenbank bereits aktuellere Ergebnisse enthält als in den Berichten oder auf dem Präsentationsserver angezeigt werden. Dieses Verhalten ist richtig - es wäre sehr schwer zu verstehen, wenn ein Teil desselben Berichts aktuellere Zahlen enthielte als ein anderer Teil. Aber Fragen wie "Warum enthalten die Zahlen auf der Website noch nicht die Ergebnisse, die eine Gemeinde eingegeben hat? " entstehen dadurch manchmal.



Wir konnte keine grundlegenden Probleme in der Anwendungsarchitektur finden. Der aufgetretene Fehler ist ein Merkmal des Datenbank-Selbstschutzes, der unvollständige Daten falschen Daten vorzieht. Dies erscheint uns sinnvoll, da ein Teilergebnis durch manuelles Zählen der nicht eingegebenen Bündel ergänzt werden kann.

Das Nadelöhr bleibt der *Batch-Server*, der alle Berechnungen verwaltet und die Dokumente erzeugt. Eine Parallelisierung dieser Berechnungen auf mehreren Servern ist eine architektonische Option. So wäre es z.B. möglich, die Erzeugung von Dokumenten von der Berechnung der Ergebnisse zu trennen. Die Berichtserstellung könnte auch auf einen dedizierten Server verlagert werden. Tatsächlich dauert es bei einigen Dokumenten mehrere Minuten, bis sie erstellt sind.

Die Infrastruktur ist großzügig bemessen und auf Wahlen ausgerichtet. Wir können bestätigen, dass UNISYS eine moderne Infrastruktur mit anerkannten Lieferanten aufgebaut hat. Dies spiegelt die Bedeutung von Wahlen für das Funktionieren der Demokratie wider.

Der Batch-Server ist das Herz der Anwendung, und die Performance der Anwendung hängt hauptsächlich von ihm ab. Die Aufrüstung der Server-Hardware ist immer ein möglicher Weg zur Verbesserung, aber die verwendete Ausrüstung ist bereits leistungsfähig.

Zusätzlich zu den vorgestellten Optionen scheint es einfacher zu sein, die Belastung durch eine Senkung der Updatefrequenz oder die Streichung selten angeforderter Berichte zu verringern. Der Kanton Neuenburg verwendet auf SyGEV eine niedrigere Frequenz, ebenso wie andere Kantone, die konkurrierende Produkte verwenden. Im Fall des Kantons Neuenburg hat die Reduzierung der Anzahl der generierten Dokumente die Leistung drastisch verbessert.

Seit 2019 ist auch der Kanton Neuenburg Kunde von UNISYS und nutzt das SyGEV-System für seine eigenen Wahlen. Das Einsatzmodell unterscheidet sich insofern völlig vom Kanton Freiburg, als das Hosting in Neuenburg erfolgt.

Es handelt sich um die gleiche Anwendung, aber die Ausgabe der Ergebnisse, die Listenverwaltung und die statistischen Berechnungen sind kantonsspezifisch. Darüber hinaus setzt der Kanton Neuenburg Scanner ein, die ein neues Modul zur Stimmzettel-Erkennung erfordern.

Dieses neue Modul wird im Kanton Freiburg nicht verwendet. Es war für den kürzlichen Ausfall der SyGEV in Neuenburg (25.10.2020) verantwortlich. Es handelt sich dabei um eine viel typischere IT-Panne in dem Sinne, dass sie bei der ersten Verwendung eines speziell für den Kanton Neuenburg entwickelten Hauptmoduls auftrat. Es besteht kein Zusammenhang mit dem Ausfall, der Gegenstand dieses Berichts ist.

1.3. Empfehlungen

Wir geben die folgenden zentralen Empfehlungen ab:

- Wir empfehlen, Kriterien für die Aktivierung des Krisenplans aufzustellen, um eine schleichende Eskalation mit unklarem Auslösezeitpunkt zu vermeiden.
- Die Verbesserungen, die bereits in den Tests auf der Ebene des Kantons Freiburg umgesetzt wurden, müssen formalisiert werden, damit die Testabdeckung so nah wie möglich an der realen Situation ist. Der optimale Fall wäre es, die Version, die während der Wahl in Produktion sein wird, mit der genauen Konfiguration des Stimmzettels auf einer exakten Nachbildung der Infrastruktur zu testen. Dies wird zusätzliche Ressourcen (Personal und Infrastruktur) erfordern.



- Wir empfehlen eine Verbesserung der Nachbereitung der Tests. Viele Organisationen verwenden Werkzeuge wie *Jira*. Um den größtmöglichen Nutzen zu erzielen, sollten Änderungen und Tests, die von allen Parteien durchgeführt wurden, in demselben Tool verfügbar sein.
- Wir empfehlen dringend, den Code systematisch nach anderen Stellen zu durchsuchen, an denen Sicherungsfunktionen auf die gleiche Weise aufgerufen werden wie diejenige, die zu dem Vorfall geführt hat. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung war noch keine systematische Analyse durchgeführt worden.
- Der Entwicklungsprozess erscheint uns angemessen, wir empfehlen jedoch Verbesserungen bei der Dokumentation von Änderungen, z.B. durch die Verknüpfung des Code-Management-Tools (z.B. *Git*) mit der Lösung zur Änderungsverfolgung (z.B. *Jira*), um sicherzustellen, dass die gesamte Code-Entwicklung von einem Ticket begleitet wird. In diesem Zusammenhang können die Werkzeuge auch eine automatische Inkrementierung der Versionsnummern gewährleisten, insbesondere bei internen Änderungen oder Optimierungen, um sicherzustellen, dass der Kanton Freiburg über alle Änderungen informiert ist.
- Wir empfehlen, die Auftrennung der Module nach Art sowie die Trennung von Ergebnisberechnung und Dokumentenerstellung zu untersuchen.
- Wir empfehlen dem Kanton Freiburg, die Anzahl der Berichte und die Häufigkeit der Aktualisierungen weiter zu optimieren.

Wir sehen keine Hindernisse für eine weitere Zusammenarbeit. Sicherlich hat es aufgrund des Ereignisses einen Vertrauensverlust gegeben, aber wir sehen, dass die Parteien Verbesserungen eingeführt haben.

Wir möchten uns bei allen Beteiligten für die perfekte Zusammenarbeit bei dieser Prüfung bedanken.

2. Résumé

2.1. Contexte

L'application SyGEV est utilisée par les communes, préfectures et l'Etat de Fribourg pour gérer les élections et votations. Elle joue donc un rôle essentiel pour le fonctionnement de la démocratie, et une confiance absolue dans les données sortant du système est primordial. Cette application a été développée par l'entreprise UNISYS et a été mise en œuvre conjointement avec le service de l'informatique et des télécommunications et la Chancellerie. Le 10 novembre 2019, le déroulement simultané de différents objets de votations, dont trois élections sans dépôt de liste a conduit à un blocage du SyGEV qui a retardé la publication des résultats de plusieurs heures. Des articles de presse et des interventions politiques ont jeté des doutes sur le fonctionnement de l'application. Le Grand Conseil demande qu'un audit externe soit réalisé pour déterminer la performance du système SyGEV.

Le présent rapport de l'entreprise AWK répond à la demande d'une revue du système SyGEV dans le but d'évaluer sa performance globale. AWK a étudié des documents et a conduit huit entrevues sur tous les niveaux impliqués.

Le rapport analyse le déroulement des événements de l'incident du 10 novembre 2019 et l'architecture du SyGEV, son infrastructure et les processus de gestion, notamment le développement et les tests.



2.2. Analyse

L'incident s'est manifesté par un blocage de la base de données, déclenché par une instruction de sauvegarde des données dans un élément du code où une autre sauvegarde des données était en cours. Une base de données n'accepte toujours qu'une seule opération d'écriture à la fois et la valide avant de permettre la prochaine opération. Cette instruction avait probablement été incluse pour optimiser la performance.

L'analyse a montré qu'il s'agissait d'une erreur de programmation présente depuis long-temps dans le code. Cependant, cette partie du code n'a jamais été utilisée dans les 30 scrutins précédents et seule la combinaison d'élections de ce jour a rempli les conditions pour son utilisation.

La particularité de la solution SyGEV est qu'elle n'est utilisée que quelques fois par an, mais de manière très intense. Après l'expérience de plus de 40 scrutins, les goulets d'étranglement de l'application sont bien connus. Généralement, avec le nombre très important de rapports générés et leur cadence importante, il s'agit surtout du serveur *batch* qui limite la mise à disposition des résultats.

Un *batch* utilise les valeurs présentes dans la base de données au début de son opération et n'utilise pas, pendant le calcul, des valeurs plus récentes, afin d'avoir des résultats consistants. Avec une durée d'un *batch* de 10 minutes ou plus dans les périodes de saison de beaucoup de liasses dans les communes, il est fréquent que la base de données dispose déjà de résultats plus actuels que celle dans les rapports ou le serveur de présentation. Ce comportement est correct – il serait très difficile à comprendre si une partie du même rapport disposait de chiffres plus récents qu'une autre partie. Cependant, des questions telles que « Pourquoi les chiffres sur le site web ne comportent pas encore les résultats qu'une commune a saisis ? » surviennent parfois.

Nous ne trouvons pas de problèmes fondamentaux dans l'architecture de l'application. L'erreur survenue est une caractéristique d'autoprotection de base de données, qui préfère des données incomplètes à des données fausses. Ceci nous semble raisonnable, car un résultat partiel peut donc être complété par un comptage manuel des liasses non saisies.

Le goulet d'étranglement reste le serveur *batch*, qui gère tous les calculs et génère les documents. Une parallélisation de ces calculs sur plusieurs serveurs est une option architecturale. Il serait ainsi possible par exemple de séparer la génération des documents du calcul des résultats. La génération des rapports pourrait également être déplacée sur un serveur dédié. En effet, certains documents mettent plusieurs minutes à être générés.

L'infrastructure est dimensionnée de façon généreuse et elle est dédiée aux élections. Nous pouvons affirmer que UNISYS a mis en place une infrastructure moderne et composée de fournisseurs reconnus. Ceci reflète l'importance des élections pour le fonctionnement de la démocratie.

Le batch serveur est le cœur de l'application et la performance de l'application dépend principalement de lui. L'upgrade du hardware serveur est toujours une voie possible d'amélioration, cependant l'équipement utilisé est déjà performant.

En outre des options présentées, la réduction de la charge par la diminution de la cadence ou l'élimination de rapports rarement sollicités semble plus simple. Le Canton de Neuchâtel utilise une fréquence plus basse sur SyGEV, comme d'autres Cantons qui utilisent des produits concurrents. Dans le cas du Canton de Neuchâtel, réduire le nombre de documents générés a amélioré drastiquement la performance de l'application.



Depuis 2019, le canton de Neuchâtel est également un client d'UNISYS et utilise le système SyGEV pour ses propres élections. Le modèle de déploiement est complètement différent de l'Etat de Fribourg dans le sens que l'hébergement se fait à Neuchâtel.

Il s'agit de la même application mais la sortie des résultats, la gestion des listes et les calculs statistiques sont spécifiques au canton. En addition, le canton de Neuchâtel utilise des appareils de scannage qui nécessitent un nouveau module de reconnaissance des bulletins.

Ce nouveau module n'est pas utilisé à l'Etat de Fribourg. Il a été mis en cause dans la récente panne du SyGEV à Neuchâtel (25.10.2020). Il s'agit là d'une panne beaucoup plus typique dans le sens qu'elle survient dans la première utilisation d'un module majeur développé spécifiquement pour le canton de Neuchâtel. Il n'y a pas de lien avec la panne faisant l'objet du présent rapport.

2.3. Recommandations

Nous émettons les recommandations principales suivantes :

- Nous recommandons de mettre en place des critères d'activation du plan de crise pour éviter une situation « pente glissante » avec des hésitations dans la mise en place du plan de crise.
- Les améliorations déjà mises en place dans les tests au niveau de l'Etat de Fribourg doivent être formalisées afin que la couverture de tests soit le plus proche de la situation réelle. Le cas optimal serait de tester la version qui sera en production lors du scrutin avec la configuration exacte du scrutin sur une réplique exacte de l'infrastructure. Ceci nécessitera des ressources supplémentaires (personnelles et infrastructurelles).
- Nous recommandons une amélioration du suivi des tests. Beaucoup d'organisations utilisent des outils comme *Jira*. Pour une utilité maximale, les changements et tests faits par toutes les parties devraient être disponibles dans cet outil.
- Nous recommandons fortement une recherche systématique dans le code d'autres endroits où les fonctions de sauvegarde sont appelées de la même manière que celle qui a menée à l'incident. Au moment de notre audit, une analyse systématique n'avait pas été effectuée.
- Le processus de développement nous semble adéquat, mais nous recommandons des améliorations dans la documentation des changements, p.ex. en liant l'outil de gestion de code (p.ex. *Git*) avec la solution de suivi des changements (p.ex. *Jira*), pour s'assurer que tout développement de code soit accompagné d'un ticket. Dans ce contexte, les outils peuvent également assurer une incrémentation automatique des numéros de version, notamment lors de changements internes ou optimisations pour s'assurer que l'Etat de Fribourg soit au courant de tous les changements.
- Nous recommandons d'étudier la séparation de l'exécution des jobs par type, ainsi que la séparation des calculs des résultats et de la génération des documents.
- Nous recommandons à l'Etat de Fribourg de continuer à optimiser le nombre de rapports et la fréquence des mises à jour.

Nous ne voyons pas d'obstacles pour une continuation de la collaboration. Il y a certes eu une perte de confiance à cause de l'événement, mais nous constatons que les parties ont mis des améliorations en place.

Nous remercions toutes les parties concernées pour leur collaboration parfaite au cours de cet audit.



3. Mandat et démarche

3.1. Contexte

L'application SyGEV est utilisée par les communes, préfectures et l'Etat de Fribourg pour gérer les élections et votations. Elle joue donc un rôle essentiel pour le fonctionnement de la démocratie, et une confiance absolue dans les données sortant du système est primordial. Cette application a été développée par l'entreprise UNISYS et a été mise en œuvre conjointement avec le service de l'informatique et des télécommunications (SITel) et la Chancellerie.

Le 10 novembre 2019, le déroulement simultané de différents objets de votations, dont trois élections sans dépôt de liste, a conduit à un blocage du SyGEV qui a retardé la publication des résultats de plusieurs heures. Des articles de presse et des interventions politiques ont jeté des doutes sur le fonctionnement de l'application.

Le Grand Conseil demande qu'un audit externe soit réalisé pour déterminer la performance du système SyGEV.

3.2. Mandat

AWK effectue une revue du système SyGEV dans le but d'évaluer sa performance globale. La chancellerie et le SITel ainsi que les autorités politiques et administratives disposeront d'une évaluation indépendante de la solution SyGEV. Pour atteindre ce but, la revue doit :

- Offrir une vue objective de la performance de l'application, son fonctionnement et de son architecture
- Offrir une vue objective du développeur de la solution UNISYS, en particulier l'organisation de son développement et le support.
- Emettre des recommandations

3.3. Démarche

AWK a étudié les documents reçus préalablement et au fil des entrevues. Au total, huit entrevues ont été conduites.

Date et durée	Interlocuteur(s)	Entité	Sujets
4.9.2020, 1 heure	Chancellerie d'Etat de Fribourg	Chancellerie de l'Etat de Fribourg	Historique But de l'audit Collaboration
17.9.2020, 1.5 heure	Chef de projet	SITel	Historique Organisation Collaboration
17.9.2020, 1.75 heure	Responsable d'application	SITel	Historique Organisation Collaboration Application SyGEV
18.9.2020, 1.5 heure	Responsable secteur des droits politiques	Chancellerie de l'Etat de Fribourg	Historique Organisation



			Collaboration Application SyGEV
18.9.2020, 1.5 heure	Responsable des projets informatiques	Chancellerie de l'Etat de Fribourg	Historique Collaboration Organisation
8.10.2020, 1 heure	Directeur	UNISYS Suisse	Historique Gestion des tests Collaboration Développement
8.10.2020, 2 heures	Spécialiste d'application	UNISYS Suisse	Application SyGEV Architecture Développement
8.10.2020, 0,5 heure	Responsable infrastructure	UNISYS Suisse	Infrastructure



4. Situation

Ce chapitre décrit la situation découverte lors des entrevues. Il s'agit d'une vue du moment et ne décrit pas le futur.

4.1. Historique du projet

4.1.1. *Solution et fournisseur précédents*

En 2011, de nombreux problèmes de charge avaient lieu avec la solution technologiquement dépassée du fournisseur précédent (Bedag). La solution était développée par Bedag mais hébergée au SITel. Le fournisseur ne soutenait pas le SITel de manière adéquate et renvoyait la faute au SITel, qui devait résoudre les problèmes sans soutien de l'éditeur. Dû au nombre insuffisant de clients, il n'y avait pas de volonté de redévelopper le système vieillissant.

4.1.2. *Développement du SyGEV*

Un appel d'offres a eu lieu en 2011 auprès de cinq entreprises pour une nouvelle solution. Afin de remédier aux problèmes de la solution précédente, les conditions suivantes ont été posées :

- Le canton de Fribourg ne devait pas être le seul canton à utiliser le fournisseur.
- La solution devait être hébergée par le développeur afin d'éviter la situation de co-responsabilité en cas de problèmes.
- La relation client – fournisseur devait se faire sans intermédiaire.
- L'authentification des utilisateurs devait être faite à l'Etat de Fribourg.

UNISYS a gagné l'appel d'offres et a commencé le développement de la solution SyGEV. Au départ, le canton de Berne devait aussi utiliser cette solution mais a abandonné en cours de route dû à la sous-estimation de leur part du travail à fournir côté métier. Le canton d'Argovie avait également fait une demande au fournisseur mais n'a pas donné suite. L'idée d'avoir plusieurs cantons clients du même fournisseur a été évoquée dans le but de pouvoir apprendre des expériences des autres, de travailler avec un système du marché.

Le développement du logiciel s'est en général bien déroulé avec une grande collaboration entre le SITel, la Chancellerie et UNISYS. Le développement avait cependant pris du retard dû à une sous-estimation du travail nécessaire et de la complexité du système. UNISYS a su prendre ses responsabilités et mettre les moyens nécessaires pour livrer une solution fonctionnelle à temps. Le premier scrutin qui a eu lieu avec le système SyGEV a été les élections communales anticipées de mai 2015.

Entre ce premier scrutin de 2015 et l'incident de fin 2019, une quarantaine de scrutins ont eu lieu sans incident.

4.1.3. *L'incident du 10 novembre 2019*

Le 10 novembre 2019, le deuxième tour de l'élection au Conseil des Etat a eu lieu en parallèle à trois élections communales sans liste. Cette configuration particulière – jamais présente auparavant – a donné lieu à un blocage du système qui a retardé la publication des résultats d'environ quatre heures.



Cette durée s'explique, d'une part, car le problème n'était jamais apparu auparavant et d'autre part, car il a fallu rétablir le fonctionnement de l'application tout en garantissant l'intégrité des données saisies et en train d'être saisies par les communes. La raison du problème a depuis été identifiée et corrigée. L'intégrité des résultats n'a jamais été remise en doute. Seul l'accès à la base de données était bloqué, ce qui empêchait l'ajout de nouvelles données (validation des liasses des trois dernières communes) et le calcul des résultats finaux.

La résolution de la crise s'est faite finalement par un calcul manuel des résultats par le responsable d'application du SITel le dimanche. Ces résultats ont pu être confirmés (à quelques différences près, expliquées depuis lors) le lendemain lorsqu'UNISYS a pu faire terminer les calculs par le système SyGEV.

4.2. Gestion de la crise

4.2.1. Communication

Durant le temps de la crise, Madame la Chancelière d'Etat a été en première ligne devant les journalistes pour communiquer l'avancement de la résolution du problème. Le problème se situait chez UNISYS et une longue chaîne de personnes était impliquée dans la communication, à savoir : Madame la Chancelière d'Etat communiquait avec le responsable du secteur des droits politiques, qui parlait avec le directeur d'UNISYS Suisse, qui lui transmettait les informations de son équipe de support. Le responsable du secteur des droits politiques était aussi en contact avec le SITel. Le responsable du secteur des droits politiques faisait le point avec UNISYS toutes les 15 minutes environ.

Du point de vue de l'Etat de Fribourg, la réaction d'UNISYS aurait pu être un peu plus rapide et la Chancelière mise au courant plus rapidement de la situation. Il était cependant clair que la priorité était la résolution du problème avant la communication. Il ressort des entretiens que la communication a été professionnelle et constructive.

La communication avec les communes se fait normalement par les préfectures. Les communes n'ont cependant eu que peu de réponses, dû au fait que les ressources côté UNISYS étaient impliquées dans la résolution du problème.

En plus des canaux de communications susmentionnés, la *hotline* était en service comme à chaque scrutin. Il s'agit d'un service de support pour les communes lors des scrutins. C'est par ce biais que le SITel a été informé des problèmes sur le système : certaines communes n'arrivaient pas terminer leurs tâches. Le SITel était cependant impuissant face à la situation, le problème venant d'UNISYS. Il y a eu certes un dégât d'image car le SITel est la face publique de l'informatique de l'Etat envers les communes.

Envers le grand public et les partis politiques, la Chancelière a été la plus exposée. L'Etat de Fribourg a dans ce sens préservé l'image de son fournisseur UNISYS qui n'a été cité ni par l'Etat de Fribourg, ni dans la presse.

4.2.2. Plan de gestion de crise

À la suite de problèmes avec l'ancien système de Bedag en 2011 (également dû à des élections sans dépôt de liste), un plan de gestion de crise avait été mis en place. Il n'y a cependant pas eu d'entraînement à la gestion de la crise de la même ampleur de l'incident du 10 novembre 2019. Le schéma de gestion de crise a été mis à jour à la suite de cet incident.

Il existe également des checklists et outils d'aide à la décision, mais ceux-ci ne sont pas formalisés.



Le *plan B* prévu en cas de problèmes majeurs consistait à arrêter les opérations et recommencer le décompte le lendemain. Cependant, il n'était pas adapté à la situation du 10 novembre 2019 à cause de la pression politique due à une élection serrée. Il a donc été décidé de passer à un plan intermédiaire qui a consisté à finir le calcul des résultats à la main. Il ne restait en effet que les données de trois communes à comptabiliser pour permettre la publication des résultats.

Côté SITel, il n'y avait pas de signe que cette élection serait compliquée. La hotline était également réduite à cette occasion. Certaines personnes ont été libérées vers 12h avant que les problèmes arrivent, vers 12h35.

Côté UNISYS, deux personnes de piquet étaient présentes, comme prévu dans le contrat de maintenance lors des jours de scrutins. Autour de 13h30 (heure non confirmable), lorsqu'il a été clair que le problème serait compliqué à résoudre, le directeur d'UNISYS s'est déplacé au siège à Berne et a fait venir le spécialiste de l'application. UNISYS possède un plan de gestion de crise.

Depuis l'incident du 10 novembre 2019, le plan de réaction a été amélioré et un schéma de réaction en cas de crise a été développé.

4.3. Collaboration entre la Chancellerie de l'Etat de Fribourg, le SITel et UNISYS

4.3.1. SITel

Le SITel s'occupe principalement de faire les tests du système entier avant chaque scrutin. Il héberge également le système d'authentification des utilisateurs du SyGEV et résout les problèmes techniques de la solution qui sont dans son rayon d'action.

En effet, la solution SyGEV est développée et hébergée par UNISYS, ce qui limite les responsabilités et possibilités d'intervention du SITel. Il existe une stricte séparation : le SITel n'a même pas de vue sur l'architecture détaillée ou le fonctionnement de l'application. Les interviews révèlent que les collaborateurs SITel ont pu consulter les schémas d'infrastructure de l'application chez UNISYS mais n'ont pas obtenu de copie. En résumé, l'application est une « boîte noire » du point de vue du SITel.

4.3.2. Chancellerie

La Chancellerie représente la connaissance métier des élections. C'est un sujet complexe avec beaucoup de spécificités cantonales. Elle communique d'une part avec le fournisseur UNISYS afin de s'assurer de la justesse du fonctionnement de la solution et d'autre part avec le SITel, avec qui elle prépare les tests de la solution avant chaque élection. De plus, elle effectue le contact avec la politique et les communes. La Chancellerie se charge aussi de distribuer les problèmes en fonction de leur source, qu'elle soit technique, politique ou métier.

La Chancellerie n'a pas de compétences techniques concernant la solution et n'a pas d'outil de monitoring de l'état du système. Elle joue cependant un rôle très fort dans le développement de la solution car c'est elle qui est la porte des informations sur les résultats des scrutins.

4.3.3. UNISYS

UNISYS (Suisse) développe et héberge la solution en Suisse. Le support (dit 3^e niveau) est également assuré par UNISYS (Suisse). UNISYS (Suisse) travaille pour d'autres administrations publiques Suisse, notamment au niveau fédéral, en particuliers dans le do-



maine de la sûreté publique. La société mère, UNISYS, une entreprise globale avec environ 20'000 employés, n'intervient pas dans le contexte de SyGEV.

UNISYS maintient un service de piquet tous les dimanches de scrutin. Le service est perçu comme étant très réactif.

4.3.4. *Relation entre les parties*

D'une manière globale, la relation entre les parties a été bonne et reste toujours bonne. Bien que l'incident du 10 novembre ait quelque peu ébranlé la confiance dans la solution et le fournisseur, les participants de l'Etat de Fribourg ont exprimé leur souhait de prolonger leur engagement avec le fournisseur UNISYS. Ils considèrent que le fournisseur a réagi de manière professionnelle lors de la crise. Le problème a été résolu, mais il reste un doute résiduel sur le fait qu'un problème similaire ou inconnu surgisse à nouveau lors de configurations inédites.

Il ressort des interviews que la réaction d'UNISYS a été perçue comme adaptée. Les bonnes personnes ont rapidement été appelées à la résolution du problème. Aucun participant de l'Etat de Fribourg n'a émis de doutes profonds quant à la capacité d'UNISYS de fournir les prestations prévues.

4.4. **Solution SyGEV**

4.4.1. *Contexte*

SyGEV est une application cruciale pour l'Etat de Fribourg à cause de son rôle dans le décompte des scrutins. Une démocratie doit faire confiance aux élections, et des doutes sur l'exactitude des résultats sortant de SyGEV ne peuvent pas être permis. De ce fait, le coût de la solution est secondaire.

4.4.2. Architecture

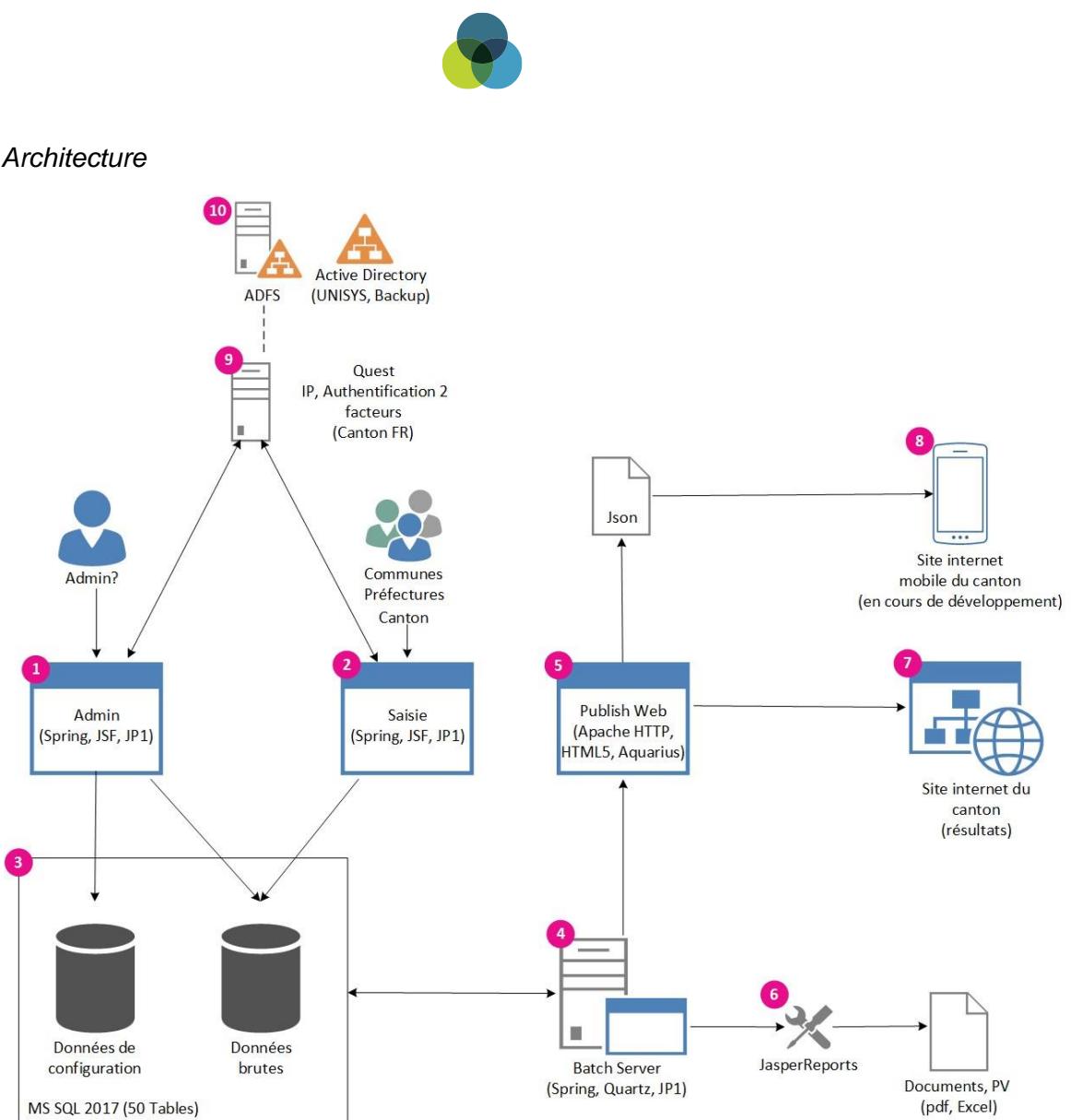


Figure 1: Architecture de la solution SyGEV

La solution consiste en cinq parties principales :

- L'interface admin (1)
- L'interface de saisie (2)
- La base de données (3)
- Le serveur batch (4)
- Le module de publication (5)

Le module admin sert à configurer le système pour le scrutin en question. En outre, il importe la liste du contrôle des habitants eCH-0045 avant l'élection pour les élections sans dépôt de liste qui est à l'origine de l'incident du 10 novembre 2019.

Le module de saisie sert à la saisie des liasses : les communes, préfectures ou cantons se connectent et peuvent introduire les résultats du comptage des voix. Les données saisies sont également copiées localement au cas où la connexion avec la base de données tombe.



La base de données contient, d'une part, les données de configuration du scrutin à venir (candidats, eCH-0045, listes, objets, ...) et d'autre part, les données saisies et les résultats calculés à partir des données saisies.

L'application est relativement complexe à cause du nombre de niveaux : communes, préfectures et canton ; en combinaison avec tous les candidats et toutes les listes.

4.4.3. Fonctionnement

La saisie d'une liasse par un utilisateur (commune, préfecture, canton) est enregistrée dans la base de données. Les résultats à calculer sont ensuite déterminés (niveau commune, préfecture et canton) et les *jobs* correspondants sont créés et exécutés par le serveur *batch*. Un *job* est une tâche récurrente composée de plusieurs étapes et attribuée à un serveur informatique. Un serveur *batch* peut gérer un ensemble de *jobs* en séquence ou en parallèle.

Il existe différents types de *jobs* :

- Calcul de résultats (résultats d'élections et de votations aux niveaux communes, préfecture et canton)
- Génération de documents (PV et résultats en format Excel, pdf, ...)

Une fois les résultats calculés, ceux-ci sont publiés sur le site internet de l'état de Fribourg et les documents sont mis à disposition.

Après chaque saisie d'une liasse, les candidats cités sont comparés avec la liste eCH-0045 qui définit les personnes éligibles. Ainsi, il est sûr que chaque donnée saisie est correcte. C'est cependant lors de cette comparaison que la base de données était bloquée. Elle se bloquait à nouveau après chaque saisie d'une nouvelle liasse.

En fonctionnement normal, après 20 saisies, les résultats sont recalculés à tous les niveaux, ce qui prend environ 10 minutes. En tout, environ 170 rapports et protocoles sont générés, en particulier les formulaires 5A et 5B pour l'OFS et les protocoles que les communes doivent signer.

La charge sur l'application vient du fait que lors des élections, un grand nombre d'utilisateurs saisissent des données, ce qui crée un grand nombre de *jobs* correspondants, et tout ceci dans une période intense de quelques heures.

4.4.4. Identification des utilisateurs et plan de secours

L'identification des utilisateurs se fait par l'interface admin ou saisie. L'IDP est hébergé au SITel, qui permet le login dans l'application hébergée chez UNISYS avec les droits d'utilisateurs appropriés.

En cas de problème avec l'IDP, une copie est également hébergée chez UNISYS. Cette copie permet le login avec des logins de secours qui sont générés 1 à 2 semaines avant le scrutin. Ils sont testés puis les comptes sont bloqués chez UNISYS. En cas de secours, UNISYS peut activer les comptes sur appel et permettre le login.

4.4.5. Infrastructure

Le server batch tourne sur des serveurs Nutanix datant de 2019.

Il existe deux machines physiques :

- Une machine hébergeant l'application productive,



- Une machine hébergeant une copie de l'application au niveau stockage, synchronisée toutes les 5 minutes.

La connexion utilisée est une connexion 1 gigabit et des firewalls 16 gigabits.

Avec ce dimensionnement, ni les serveurs ni la connexion ne sont considérés comme des goulots d'étranglement à moyen terme.

4.4.6. *Performance et charge*

La particularité de la solution SyGEV est qu'elle n'est utilisée que rarement (4-6 fois par an) mais de manière très intense. Après l'expérience de plus de 40 scrutins, les goulots d'étranglement de l'application sont bien connus. Généralement, avec le nombre très important de rapports générés et leur cadence importante, il s'agit surtout du serveur *batch* qui limite la mise à disposition des résultats.

Un *batch* utilise les valeurs présentes dans la base de données au début de son opération et n'utilise pendant le calcul pas de valeurs plus récentes, afin d'avoir des résultats consistants. Avec une durée d'un *batch* de 10 minutes ou plus dans les périodes de saisie de beaucoup de liasses dans les communes, il est fréquent que la base de données dispose déjà de résultats plus actuels que celle dans les rapports ou le serveur de présentation. Ce comportement est correct – il serait très difficile à comprendre si une partie du même rapport disposait de chiffres plus récents qu'une autre partie. Cependant, des questions telles que « Pourquoi les chiffres sur le site web ne comportent pas encore les résultats qu'une commune a saisie ? » surviennent souvent.

A noter que la plupart des Cantons Suisses ont des fréquences de mise à jour inférieures à l'Etat de Fribourg – une valeur typique est de 30 minutes. A cette cadence, des questions sont beaucoup plus rares.

4.4.7. *Développement*

La solution SyGEV n'est pas figée mais évolue en permanence. Un exemple d'évolution est le fait que les préfectures saisissaient les résultats des communes sur le système d'origine mais les communes le font elles-mêmes sur le système actuel.

Il existe trois environnements de développement :

- DEV : développement
- QA : tests unitaires
- Pré-production : pour effectuer les tests. Il s'agit de même infrastructure que l'environnement de production mais la version diffère.
- Production

Le développement se fait en collaboration entre UNISYS et le SITel. La chancellerie représente la connaissance métier des droits politiques. Jusqu'à aujourd'hui, le développement semble s'être bien déroulé.

En principe, le SITel est informé des bugs, des corrections et des montées de version. Lors des tests, il a cependant été remarqué que certains changements dans le système ont eu lieu mais n'ont pas été communiqués.

UNISYS effectue le développement de l'application sur un stack JAVA standard. Au niveau technique, trouver les développeurs n'est pas un problème. Le défi réside dans les connaissances métier qu'il faut avoir. Cela requiert une période de formation assez



longue et spécifique au canton pour lequel la solution est développée. Il s'agit notamment du module de calcul des résultats où les spécificités cantonales, les règles, majorités et exceptions doivent être implémentées.

4.4.8. *Gestion des tests*

Les tests en place avant l'incident du 10 novembre 2019 n'auraient pas pu mettre en avant le bug car ils testaient des types d'élection de manière séparée, or le bug n'apparaît que lors de combinaisons d'élection spécifiques.

Les tests sont à présent adéquats car ils testent des scénarios de scrutin entiers correspondants à la configuration pressentie lors du scrutin futur : quarante jours avant un scrutin, la chancellerie discute avec le SITel pour déterminer ce qui doit être préparé. Les tests sont effectués sur l'environnement de pré-production grâce à un logiciel développé par le SITel qui simule un grand nombre d'utilisateurs.

Les tests utilisateurs consistent en les étapes suivantes :

- Création des objets (types d'élection et/ou votations)
- Création des scénarios (combinaisons d'objets)
- Exécution du test
- Vérification de la justesse des résultats avec la chancellerie

Les tests incluent les vérifications suivantes :

- Exactitude du calcul des résultats
- Résistance du système à la charge
- Vérification de la publication web et des exports (csv, pdf) :
 - Un export csv et un export pdf est vérifié pour les communes et préfectures
 - Tous les exports sont vérifiés au niveau cantonal et fédéral

Les tests prennent environ une semaine pour le Conseil national et le Conseil des Etats. Pour les autres élections, ils prennent entre deux semaines et demie et trois semaines.

Les résultats des tests sont communiqués par email mais ne sont pas répertoriés ou archivés de manière systématique.

Il est important de réaliser que la version installée dans cet environnement diffère de la version de production lors du scrutin. Cela signifie que lors d'un scrutin, la version testée diffère de la version qui sera en production lors du scrutin. Par exemple, les versions testées étaient la 3.7.0 en juin 2019 et la 3.7.1 en septembre lors du test général tandis que la version en production était la 3.7.3 lors du scrutin du 10 novembre 2019. Il y a également eu un test de la version 3.7.3 entre le 30 septembre et le 4 octobre 2019 où l'attention était focalisée sur les changements par rapport à la 3.7.1.

De plus, le scénario de test n'est pas la réplique exacte du scrutin à venir. Le scénario à tester est déterminé avec la chancellerie avant le scrutin. Il s'agit de deviner au mieux la configuration du scrutin à venir.

Il reste donc toujours un risque que des problèmes avec le système ne soient pas détectés lors des tests, soit à cause de la configuration, soit à cause de la version testée.



Finalement, il est à noter que le module Geres avait été testé la dernière fois en 2018 avant le scrutin du 10 novembre 2019. Depuis l'incident, le module est testé systématiquement avant chaque scrutin.

La grande connaissance métier nécessaire et la complexité des droits politiques signifie qu'il n'est pas possible pour UNISYS d'effectuer les tests métiers globaux comme le fait le SITel. Il effectue cependant des tests unitaires pour vérifier les implémentations faites par les développeurs.

Il ressort des entretiens qu'il manque parfois des ressources pour faire les tests. Des ressources supplémentaires ont été demandées au SITel. Le responsable d'application du SITel prend le temps de faire les tests correctement, même quand les ressources manquent.

4.4.9. *Changements à la suite de l'incident du 10 novembre 2019*

Le nombre de documents générés par le système a été réduit depuis l'incident du 10 novembre 2019 afin d'alléger la charge. Il est en effet apparu que certains documents n'étaient dans la pratique utilisés que rarement.

Des documents intermédiaires ne sont donc plus générés et certaines statistiques ont été éliminées.

De plus, la fréquence de génération de certains résultats ou documents a été abaissée de toutes les 5 min à toutes les 15 min.

4.4.10. *Développement de la solution pour le canton de Neuchâtel*

Depuis 2019, le canton de Neuchâtel est également un client d'UNISYS et utilise le système SyGEV pour ses propres élections. Le modèle de déploiement est complètement différent de l'Etat de Fribourg car l'hébergement se fait à Neuchâtel.

Il s'agit de la même application mais la sortie des résultats, la gestion des listes et les calculs statistiques sont spécifiques au canton. En addition, le canton de Neuchâtel utilise des appareils de scannage qui nécessitent un nouveau module de reconnaissance des bulletins.

Ce nouveau module n'est pas utilisé à l'Etat de Fribourg. Il a été mis en cause dans la récente panne du SyGEV à Neuchâtel (25.10.2020). Il s'agit là d'une panne beaucoup plus typique dans le sens qu'elle survient dans la première utilisation d'un module majeur développé spécifiquement pour le canton de Neuchâtel. Il n'y a pas de lien avec la panne faisant l'objet du présent rapport.

4.4.11. *Développements futurs*

Le contrat actuel avec le fournisseur court jusqu'en 2024. Il devra alors être déterminé si le canton de Fribourg continue à utiliser la solution et ce fournisseur ou s'il doit ou veut les changer.

Un autre projet côté SITel est en cours : il s'agit de développer un deuxième front-end adapté aux appareils mobiles pour le système SyGEV [(8) sur la Figure 1: Architecture de la solution SyGEV]. Ce projet n'utilise pas les ressources de UNISYS.

Le scannage des bulletins et des listes est une direction de développement envisagée pour l'application, tout comme l'export des urnes en format eCH.



Côte expansion à d'autres cantons, le facteur limitant est le support. Il faut qu'UNISYS forme le client à l'utilisation du système et assure le support lors des jours de scrutin. Le nombre de personnes ayant la connaissance métier nécessaire est le facteur limitant.

4.4.12. Note

Deux audits sécurité ont déjà été effectués par l'entreprise « Objectif sécurité ». Notre rapport ne traite pas de la sécurité.



5. Analyse

5.1. Organisation et répartition des tâches

L'Etat de Fribourg a opté pour une organisation qui donne des interfaces très claires et sépare les tâches entre le fournisseur et l'Etat. Cette organisation est une conséquence directe des expériences avec le fournisseur précédent, où la séparation des tâches était moins stricte et où l'Etat de Fribourg s'est vu attribuer des responsabilités pour lesquelles il n'était pas équipé.

L'organisation a comme conséquence qu'en cas de crise, il y a très peu de moyens d'intervenir pour les unités de l'Etat, et même peu de transparence dans l'état de la solution.

5.2. Gestion de la crise et communication

La Chancelière d'Etat était en premier plan de la crise et a mené les communications extérieures. Elle recevait les informations par un employé de la Chancellerie en contact avec le SITel et UNISYS. Le contact principal avec les communes se faisait par les préfectures, mais des demandes d'informations sont aussi venues à la hotline du SITel.

Cependant, les informations étaient surtout du côté d'UNISYS. Au début de la crise, les ressources de UNISYS concentraient leur temps sur la résolution du problème et non dans la communication, ce qui nous semble la bonne priorisation, même si cela engendre un manque d'informations à l'Etat de Fribourg et crée des frustrations.

Quand les ressources supplémentaires d'UNISYS étaient sur place, le directeur d'UNISYS Suisse a repris la communication et a ainsi réduit la charge sur les équipes occupées avec la résolution du problème.

Au début de la crise, après un grand nombre de scrutins sans problèmes, les parties concernées étaient surprises par l'événement. Il y avait un plan pour les crises en place, mais la crise a révélé qu'il n'était pas approprié et des alternatives ont été développées dans la journée.

Les participants n'ont pas disposé de critères clairs pour déclencher le plan de crise. Cette décision a été prise de façon intuitive.

Cependant, en comparant avec d'autres crises informatiques, la performance de l'Etat et d'UNISYS était plutôt bonne. Le contrôle n'a pas été perdu au cours de la crise. Les décisions nécessaires ont été prises en connaissance des informations disponibles. Les éléments non prévus dans le plan de crise ont été mis en place rapidement.

Les ressources promises contractuellement par UNISYS étaient en place, et ont été renforcées en peu de temps par les spécialistes nécessaires. Nous voulons mentionner spécifiquement la motivation de certains employés d'UNISYS, en particulier le développeur spécialiste de l'application, qui n'étaient pas de piqueut ce jour-là, mais qui sont tout de même intervenus rapidement.

5.3. Support et maintenance de la part d'UNISYS

Avec les outils à disposition, UNISYS a su vite localiser le problème dans un rejet d'opérations d'écriture par la base de données (*Database lock*). Ceci est une fonctionnalité d'autoprotection de la base de données qui n'accepte pas des opérations qui pourraient compromettre l'intégrité des données. De ce fait, il était vite clair que les données



étaient incomplètes, mais correctes – il n'y a pas eu d'écriture de fausses données, mais la saisie de liasses en attente n'a pas pu être complétée.

Pour trouver la cause du *Database lock*, il fallait une analyse des segments de code concernés par les développeurs. Ceci est une tâche qui peut prendre des semaines, surtout si le développeur concerné n'a pas une connaissance profonde du module en question. UNISYS a su trouver la cause en quelques heures, ce que nous considérons comme excellente performance et une indication de la maîtrise du code.

Le *Database lock* a été déclenché par une instruction de sauvegarde des données dans un élément du code où une autre sauvegarde des données était en cours. Une base de données n'accepte toujours qu'une seule opération d'écriture à la fois et la valide avant de permettre la prochaine opération. Cette instruction avait probablement été incluse pour optimiser la performance.

L'analyse a montré qu'il s'agissait d'une erreur de programmation présente depuis long-temps dans le code. Cependant, cette partie du code n'a jamais été utilisée dans les 30 scrutins précédents et seule la combinaison d'élections de ce jour a rempli les conditions pour son utilisation. Les parties concernant les votations sont utilisées beaucoup plus souvent que les parties élections, dont il y a différentes implémentations.

Les tests n'ont jamais comporté cette combinaison d'élections non plus. L'Etat de Fribourg a même testé tous les éléments de cette élection, mais pas leur combinaison. Ceci a été fait dans le but de pouvoir identifier plus facilement la cause d'une erreur lors des tests.

En conclusion, nous considérons le support d'UNISYS fourni ce jour comme bon. L'élément à améliorer est surtout la communication de crise.

5.4. Continuité, transfert de connaissance

Il a été mentionné que la personne remplaçant le développeur spécialiste de l'application lors de l'évènement n'avait pas le même niveau d'expertise, ce qui a conduit à une perte de temps. Nous estimons que même avec la présence du développeur, il s'agissait d'une combinaison difficile à détecter et à résoudre rapidement, et nous ne pouvons pas donner l'assurance qu'il aurait su réduire la durée de l'incident à quelques minutes.

Il reste un défi au cas où le développeur spécialiste se trouverait indisponible. Les interviews avec UNISYS ont révélé que la difficulté principale de l'application SyGEV est la connaissance profonde métier nécessaire au développement de la solution. Tout changement de personnel demande donc une période de formation relativement longue.

Un problème similaire se situe au niveau du SITel. Le responsable d'application occupe un rôle crucial pour le fonctionnement de l'application, la maintenance et le déroulement des tests. Des mesures sont prises en vue de former un remplaçant mais ne sont pas encore effectives. Ceci est nécessaire en cas d'indisponibilité du responsable d'application.

5.5. Architecture et fonctionnement de l'application

Nous ne trouvons pas de problèmes fondamentaux dans l'architecture de l'application. L'erreur survenue est une caractéristique d'autoprotection de base de données, qui préfère des données incomplètes à des données fausses. Ceci nous semble raisonnable, car un résultat partiel peut donc être complété par un comptage manuel des liasses non saisies.



Le goulot d'étranglement reste le serveur *batch*, qui gère tous les calculs et génère les documents. Une parallélisation de ces calculs sur plusieurs serveurs est une option architecturale. Il serait ainsi possible, par exemple, de séparer la génération des documents du calcul des résultats. La génération des rapports pourrait également être déplacée sur un serveur dédié. En effet, certains documents mettent plusieurs minutes à être générés.

5.6. Infrastructure

L'infrastructure est dimensionnée de façon généreuse et elle est dédiée aux élections. Sous une optique strictement financière, elle est même surdotée dans la plupart des éléments. Nous pouvons affirmer que UNISYS n'a pas optimisé les coûts de production en mettant des produits bas-de-gamme, mais que l'infrastructure est récente et composée de fournisseurs reconnus. Ceci reflète l'importance des élections pour le fonctionnement de la démocratie.

Le batch serveur est le cœur de l'application et la performance de l'application dépend principalement de lui. L'upgrade du hardware serveur est toujours une voie possible d'amélioration, cependant l'équipement utilisé est déjà performant.

5.7. Performance de l'application SyGEV

Les facteurs limitants ont été mentionnés dans les chapitres précédents. En outre des options présentées, la réduction de la charge par la diminution de la cadence ou l'élimination de rapports rarement sollicités semble plus simple. Le Canton de Neuchâtel utilise une fréquence plus basse sur SyGEV, comme d'autres Cantons qui utilisent des produits concurrents. Dans le cas du Canton de Neuchâtel, réduire le nombre de documents générés a amélioré drastiquement la performance de l'application.

Il n'y a pas de séparation dans la production entre les documents nécessaires légalement et les documents de confort. Il n'y a pas eu d'analyse systématique avec le métier et les parties prenantes sur la pertinence et la fréquence de génération des documents.

Les documents n'indiquent pas le moment où le calcul du résultat a commencé et donc quelle version de données a été utilisée (comme p.ex. à Zurich). Cette étape simple pourrait réduire davantage les questions ainsi que servir à des fins de surveillance de l'application.

5.8. Développement et gestion des tests

Généralement, des notes de changements accompagnent la livraison d'une nouvelle version de SyGEV. Parfois, les tests révèlent que certains changements n'étaient pas communiqués et inclus dans ces notes. Il semble que la gestion des changements ne soit pas complètement assurée par des processus robustes.

Pour un produit hautement spécialisé comme SyGEV, le maintien de connaissances spécifiques de l'application est un défi continual, que ce soit chez UNISYS ou à l'Etat de Fribourg.

Après l'incident, l'erreur a été corrigée, mais il n'y a pas eu d'analyse systématique du code pour déterminer si des conditions similaires (instructions de sauvegarde pour optimisation de performance) sont présentes ailleurs. Nous ne pouvons donc pas exclure la présence d'autres configurations provoquant un blocage similaire du système.



6. Recommandations

6.1. Plan de crise

Nous recommandons la mise en place d'une séparation stricte sur le niveau personnel de la résolution du problème et de la communication. Informellement, ce mode s'est déjà mis en place.

Nous recommandons de mettre en place des critères d'activation du plan de crise pour éviter une situation « pente glissante » avec des hésitations dans la mise en place du plan de crise.

Le rôle de la *hotline* dans la gestion de crise, notamment dans la communication, devrait être clarifié, afin d'utiliser ses ressources de la manière la plus optimale.

6.2. Amélioration du protocole de tests

Nous recommandons la mise à disposition du protocole des tests effectués côté UNISYS à l'Etat de Fribourg, afin de permettre une utilisation optimale des ressources.

Les améliorations déjà mises en place dans les tests au niveau de l'Etat de Fribourg doivent être formalisées afin que la couverture de tests soit le plus proche possible de la situation réelle. Le cas optimal serait de tester la version qui sera en production lors du scrutin avec la configuration exacte du scrutin sur une réplique exacte de l'infrastructure. Ceci nécessitera des ressources supplémentaires (personnelles et infrastructurelles).

Nous recommandons une amélioration du suivi des tests. Beaucoup d'organisations utilisent des outils comme *Jira*. Pour une utilité maximale, les changements et tests faits par toutes les parties devraient être disponible dans cet outil.

Nous recommandons de maintenir une archive des scénarios testés et des configurations pour éviter les pertes de l'historique.

6.3. Développement

Nous recommandons fortement une recherche systématique dans le code d'autres endroits où les fonctions de sauvegarde sont appelées de la même manière que celle qui a menée à l'incident. Au moment de notre entretien, une analyse systématique n'avait pas été effectuée.

Le processus de développement nous semble adéquat, mais nous recommandons des améliorations dans la documentation des changements, p.ex. en liant l'outil de gestion de code (p.ex. *Git*) avec la solution de suivi des changements (p.ex. *Jira*), pour s'assurer que tout développement de code soit accompagné d'un ticket. Dans ce contexte, les outils peuvent également assurer une incrémentation automatique des numéros de version, notamment lors de changements internes ou optimisations pour s'assurer que l'Etat de Fribourg soit au courant de tous les changements.

UNISYS devra bien gérer le développement en parallèle pour Fribourg et Neuchâtel, notamment pour s'assurer qu'il n'y ait pas des régressions à Fribourg dues à des fonctionnalités développées pour Neuchâtel.



6.4. Optimisation de l'architecture de l'application

Nous recommandons d'étudier la séparation de l'exécution des jobs par type, ainsi que la séparation des calculs des résultats et de la génération des documents.

Pour limiter le nombre de jobs, il serait également possible de séparer la saisie des liasses, le lancement des jobs pour le calcul des résultats et ceux pour la génération des documents. Le système pourrait ainsi confirmer la saisie à l'utilisateur mais ne rafraîchir les résultats qu'à intervalles déterminées et non après un nombre fixe de saisies. De même, la publication des résultats sur le site web pourrait avoir son propre rythme de rafraîchissement et de même pour les documents.

Nous recommandons d'étudier l'utilisation des API standard pour la publication des résultats.

6.5. Optimisation de performance

Nous recommandons à l'Etat de Fribourg de continuer à optimiser le nombre de rapports et la fréquence des mises à jour.

Nous recommandons d'inclure sur les documents produits par SyGEV une indication de l'heure de lancement du *batch* (p. ex. « Données saisies à 13h25 ») pour réduire le nombre de questions à cause du traitement différé des *batch*.

Dans le cas d'élections sans dépôt de listes, beaucoup de Cantons ne valident les noms qu'à la fin du décompte et éliminent les candidats non éligibles dans la dernière étape. Le système fribourgeois est supérieur à cette démarche, car le résultat final ne change pas brusquement, comparé aux résultats intermédiaires, mais il consomme beaucoup de performance.

6.6. Suite de la collaboration

Nous ne voyons pas d'obstacles pour une continuation de la collaboration. Il y a certes eu une perte de confiance à cause de l'événement, mais nous constatons que les parties ont mis des améliorations en place.



Rapport 2020-DIAF-30

1^{er} septembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Création d'une table ronde des religions

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Le dialogue interreligieux en Suisse	1
2.1. Dans le canton de Fribourg	1
2.1.1. La Semaine des religions	1
2.1.2. Le Groupe interreligieux et interculturels de la Gruyère	2
2.1.3. Le Groupe interreligieux de Fribourg	2
2.2. En Suisse	2
2.2.1. La Table Ronde des religions de Bienne	2
2.2.2. La Table ronde des religions de Bâle	3
2.2.3. La Plateforme interreligieuse dans le canton de Genève	3
2.2.4. Les expériences zurichoise et saint-galloise en matière d'aumônerie	3
3. Le dialogue entre l'Etat et les communautés nouvelles implantées dans le canton	4
4. Conclusion	4

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 6.2.2020, les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd demandent que soit étudiée la création d'une table ronde des religions, dans le cadre des travaux sur la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Comme les postulants le relèvent, suite à l'acceptation du volet institutionnel d'un précédent postulat sur la surveillance des mosquées et des imams (2017-GC-41), la révision de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE) sera révisée. Les travaux ont été confiés à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et vont commencer prochainement.

Au cours des 20 dernières années, la société fribourgeoise a considérablement évolué. L'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres confessions que celles traditionnellement présentes sur le territoire cantonal est indéniable. Le temps viendra où certaines de ces nouvelles communautés religieuses souhaiteront obtenir l'octroi de prérogatives de droit public. Les travaux de révision de la LEE doivent ainsi examiner la possibilité de préciser les conditions d'octroi de ces prérogatives de droit public ainsi que les modalités de leur

octroi. Obtenir de telles prérogatives conférera à ces communautés un statut nouveau et témoignera de leur reconnaissance et de leur intégration au corps social du canton. Cela contribuera également à une meilleure intégration de leurs membres.

Dans ce contexte, la création d'une table ronde telle que souhaitée par les postulants, est une idée intéressante, qui mérite l'attention des autorités. Indépendamment de la question soulevée par les postulants, il est intéressant de faire un bref tour d'horizon des moyens d'échanges interreligieux déjà existants en Suisse romande et de l'initiative développée dans le canton de Zürich.

2. Le dialogue interreligieux en Suisse

2.1. Dans le canton de Fribourg

2.1.1. La Semaine des religions

Il faut tout d'abord relever que le canton de Fribourg n'est pas un espace vide de tout échange interreligieux. Des plateformes d'échanges, de dialogue et de partage existent de manière plus ou moins régulière dans notre canton notamment par l'intermédiaire de la Semaine des religions. Cette

manifestation a lieu dans la plupart des cantons suisses. Elle a été créée en 2006 déjà par la Communauté de travail interreligieuse en Suisse (IRAS-COTIS) qui a son siège à Zürich et qui existe depuis 1992. Cette association a pour but statutaire de favoriser le rapprochement entre les différentes religions et cultures présentes sur le territoire national. L'association a aussi pour ambition de réduire les préjugés et les peurs sur les religions et de promouvoir la cohésion sociale. Ses activités se déplient dans tout le pays avec le soutien ou la collaboration de 70 communautés religieuses et organisations. L'année dernière, près d'une centaine de manifestations ont été organisées dans le territoire national par l'association IRAS-COTIS.

En 2019, dans le canton de Fribourg, divers ateliers ont ainsi été organisés entre le 5 et le 10 novembre à Fribourg et Bulle. Il s'est agi principalement de rencontres et de discussions sur le thème de la main et de sa symbolique, des ateliers de lectures de textes religieux et de débats publics en forme de table ronde entre des représentants de diverses confessions minoritaires et de communautés religieuses reconnues. Au terme de ces rencontres, une célébration interreligieuse a été célébrée au Centre spirituel Sainte-Ursule, à Fribourg.

La manifestation de la Semaine des religions a traditionnellement lieu au début du mois de novembre. Pour l'année 2020 le thème retenu a pour objet «le corps et le sacré – rites et symboles». L'Université de Fribourg organise par ailleurs ponctuellement des journées d'information, des conférences ou encore des expositions. C'est ainsi par exemple qu'une manifestation organisée par l'Université, en collaboration avec l'association IRAS-COTIS et ayant pour thème «Goethe et les religions», était initialement prévue à la fin avril 2020. Elle a dû être annulée en raison de la crise sanitaire du Coronavirus. Les éventuels impacts de l'actuelle crise sanitaire sur les manifestations prévues au début du mois de novembre dans notre canton ne sont pas encore connus.

Indépendamment des manifestations organisées sur une grande partie du territoire national dans le cadre de la «semaine des religions», des plateformes d'échanges et de dialogues interreligieux existent déjà et méritent, elles aussi, d'être brièvement mentionnées pour avoir une idée du genre d'événements présentant un lien avec la proposition des postulants.

2.1.2. Le Groupe interreligieux et interculturels de la Gruyère

Le *Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère* s'est créé en 2009 après la votation fédérale sur les minarets et réunit chrétiens et musulmans. Son objectif est le dialogue entre chrétiens et musulmans. Il participe à la Semaine des religions, organise des conférences et des débats, propose une formation au dialogue interreligieux.

2.1.3. Le Groupe interreligieux de Fribourg

Le Groupe interreligieux de Fribourg est un petit groupe d'une douzaine de personnes issues de différentes traditions religieuses (bouddhistes, musulmans et chrétiens) créé en 2011. Ces personnes se rencontrent régulièrement pour échanger et se découvrir au-delà des clichés et stéréotypes. Le but du Groupe est celui de promouvoir l'interconnaissance culturelle et religieuse. Il organise depuis sa création des événements dans ce sens et il participe à la Semaine des religions.

2.2. En Suisse

2.2.1. La Table Ronde des religions de Bienne

Dans la ville de Bienne, une Table ronde des religions a été initiée en 2002 par l'association «Arbeitskreis für Zeitfragen». Cette association, également membre de l'association zurichoise IRAS-COTIS, se veut une plateforme régionale de dialogue et d'échange entre des personnes appartenant à différentes religions et traditions culturelles présentes en particulier dans la ville de Bienne mais aussi dans la région du proche Seeland de manière plus générale. Elle a pour objectif l'information sur la diversité religieuse et le développement d'une confiance mutuelle entre les membres des différentes religions et communautés qui la composent. Elle développe ainsi une culture du dialogue en organisant des rencontres et des manifestations diverses. La Table ronde de Bienne est ouverte à toute personne intéressée qui souhaite en devenir membre. Elle comprend actuellement des membres de diverses églises chrétiennes et des communautés juives, musulmanes, bouddhistes, hindouistes et bahaïs.

Depuis sa création, la Table ronde des religions de Bienne s'est toujours affirmée comme une plateforme de discussion, d'échange d'information et de réflexion religieuses ou spirituelles sur les religions présentes sur le territoire communal et ses alentours. De nombreux projets sont nés de ces échanges, comme par exemple des semaines hors-cadre «religions et cultures» proposées aux établissements scolaires de la ville ou encore des rendez-vous interreligieux pour débattre publiquement de thèmes universels comme les rapports homme-femme, la transmission religieuse aux enfants ou encore les représentations de la mort et du deuil. De même des journées de portes ouvertes de divers lieux de culte ou encore des concerts de musique sacrée du monde entier complètent les diverses rencontres organisées régulièrement. Là encore, ces manifestations ont toujours pour objet de favoriser la compréhension mutuelle entre les diverses religions et communautés existantes, de combattre les craintes par la connaissance d'autrui et d'œuvrer à la cohésion sociale.

2.2.2. La Table ronde des religions de Bâle

Depuis 2007, les représentants des églises, de diverses communautés religieuses, des fédérations musulmanes et évangéliques ainsi que de l'administration des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne se réunissent 5 fois par année autour de la Table ronde des religions de Bâle. Ces rencontres avaient originellement été initiées par la coordinatrice des questions religieuses auprès du Département présidentiel du canton de Bâle-Ville. Elles sont depuis devenues un instrument incontournable du dialogue interreligieux dans les deux Bâles.

Les origines de cette plateforme d'échange et de rencontre entre les diverses religions de la région bâloise sont en lien avec le développement des attentats terroristes islamistes en Europe, en particulier les attaques terroristes de Londres et Madrid, en 2005. Pour éviter une crispation du dialogue interreligieux, une stigmatisation de l'Islam et dans un souci de cohésion sociale, l'association Integration Basel a commencé à développer des contacts réguliers avec les différentes mosquées de la région, tout en cultivant une culture de dialogue interreligieux en sein de la société civile. En 2007, les Conseillers d'Etat et les délégués à l'intégration des deux cantons ont reçu l'ensemble des représentants des mosquées des deux Bâle, ainsi que des associations aléviées et d'autres acteurs concernés. Cette démarche a été le point de départ de la création de la Table ronde des religions de Bâle. A ce jour, elle réunit 13 églises et communautés religieuses, ainsi que la Commission musulmane de Bâle et l'Alliance évangélique.

Parmi les réalisations ou objectifs de la Table ronde des religions de Bâle, outre les buts usuels de dialogue interreligieux, de compréhension mutuelle et de cohésion sociale, figure aussi la mise au point de principes directeurs de collaboration entre communautés religieuses et les autorités. C'est ainsi que la gestion des questions religieuses dans le cadre scolaire ont fait l'objet de nombreuses discussions, en particulier la question des dispenses en milieu scolaire pour motifs religieux. Les différentes formes d'enseignement des religions à l'école ont aussi été discutées. En lien avec l'actualité internationale et certains conflits, par exemple le conflit israélo-palestinien, les membres de la Table ronde se sont engagées à faire preuve de retenue et de responsabilité en tant que porte-parole de leurs lieux de culte respectifs. Avant le scrutin constitutionnel de 2017 en Turquie, une rencontre entre les diverses parties a été organisée par la Table ronde, pour accorder toutes les parties sur la nécessité de cultiver une cohabitation pacifique. Toutes ces rencontres sont organisées avec la collaboration et le soutien des services cantonaux en charge de l'intégration. Par la nature des thèmes abordés par la Table ronde des religions de Bâle, on comprend aussi que ces rencontres ont plutôt pour vocation principale d'assurer un dialogue entre les religions d'une part mais aussi entre les religions et l'Etat. Cette approche originale a aussi été suivie par de nombreux cantons suisses, notamment par exemple

lors de la reprise à leur compte de certaines réflexions sur la manière d'aborder les questions religieuses en milieu scolaire.

2.2.3. La Plateforme interreligieuse dans le canton de Genève

A l'initiative du Centre protestant d'études, à Genève, un groupe de dialogue interreligieux a été mis en place en 1992. Ce groupe de dialogue sera quelques années plus tard institutionnalisé sous la forme d'une association et prendra le nom de Plateforme interreligieuse de Genève. Actuellement, la Plateforme réunit des membres de la plupart des communautés religieuses présentes sur le territoire cantonal: catholique romaine, catholique chrétienne, orthodoxe, réformée luthérienne, bouddhiste, musulmane sunnite et chiite, juive traditionnaliste et juive libérale, hindoue, quaker, bahaïe.

Les buts de la Plateforme interreligieuse de Genève sont de valoriser la diversité et le dialogue interreligieux entre les différentes communautés cohabitant dans le territoire genevois, de réaliser également des projets communs et de promouvoir la paix et l'équité. C'est ainsi que sont organisées des conférences, des journées de dialogue au moyen de conférences-débats, des visites de centres religieux ou spirituels, des célébrations mais aussi de publications à l'intention du public. C'est ainsi qu'on peut trouver entre autres publications un document intitulé «*9 propositions pour vivre ensemble et se respecter dans la diversité religieuse*» ou encore un kit sur la diversité religieuse comprenant 3 dossiers pédagogiques, des prises de positions sur des événements de l'actualité, des prises de positions dans la presse, des critiques littéraires d'ouvrages en lien avec la thématique religieuse ou confessionnelle, etc.

Ce qui surprend dans la Plateforme interreligieuse de Genève, c'est la composition du comité de l'association et le nombre de ses membres. Toutes les églises et les communautés religieuses y sont représentées chacune par un membre et son suppléant, ce qui a pour conséquence que les membres du comité sont très nombreux, soit plus d'une vingtaine.

2.2.4. Les expériences zurichoise et saint-galloise en matière d'aumônerie

A défaut d'une plateforme d'échange interreligieux, l'expérience menée depuis le 1^{er} septembre 2019 par le canton de Zürich en matière d'aumônerie mérite également d'être mentionnée. Cette expérience est au demeurant conduite avec le soutien du Centre Suisse Islam et Société (CSIS) de l'Université de Fribourg en collaboration avec la chaire de *spiritual care* de l'Université de Zürich et l'association faîtière des organisations musulmanes du canton. Cette formation est également soutenue par les deux Églises officielles du canton. Le projet bénéficie ainsi d'un soutien réparti entre le canton, l'association faîtière des organisations musulmanes et

les églises officielles, le canton en assumant toutefois la part essentielle.

En effet constatant certaines lacunes dans l'accompagnement spirituel des personnes séjournant en milieu hospitalier ou de manière plus générale dans les institutions du canton, le Conseil d'Etat zurichois a souhaité corriger une situation qu'il ne considérait pas idéale. Jusqu'à présent, les directions des établissements concernés devaient faire ponctuellement appel à des aumôniers musulmans non spécifiquement formés. Afin de garantir la qualité requise dans l'accompagnement spirituel des personnes de confession musulmane, le canton a souhaité mettre en place un service structuré. Une collaboration a ainsi été mise en place entre le canton et l'association des organisations musulmanes du canton de Zürich.

C'est ainsi que désormais une dizaine d'aumôniers spécifiquement formés exerceront leurs activités dans des institutions cantonales, telles les hôpitaux, les centres de soins et les institutions pour personnes handicapées. La formation des aumôniers devant accompagner les personnes en situation de privation de liberté sera peut-être intégrée à terme dans ce programme.

Quoiqu'il en soit, la formation des aumôniers est en cours depuis 2019. Elle est destinée à des personnes résidente dans le canton de Zürich. A l'issue de cette formation, les hommes et les femmes qui y sont engagés pourront accompagner des patients musulmans dans les institutions publiques du canton et offrir un accompagnement adéquat. C'est ainsi que seront formés des aumôniers ouverts non seulement à l'interreligiosité mais également aux us et coutumes de notre pays. Il semble enfin nécessaire que les aumôniers accompagnant les personnes de confession musulmane résidant dans les institutions cantonales soient des personnes aussi conscientes de la primauté de la loi.

Il faut enfin signaler que le CSIS a également assuré un projet d'aumônerie et d'accompagnement spirituel dans le cadre de l'aumônerie de l'Hôpital cantonal de Saint-Gall. Sept théologiens et aumôniers musulmans sont déjà issus de ce programme et ont déjà commencé à offrir leurs services.

3. Le dialogue entre l'Etat et les communautés nouvelles implantées dans le canton

En 2012, dans son rapport sur postulat Daniel de Roche/Laurent Thévoz sur «*les relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg*» (P2074.10), le Conseil d'Etat s'était engagé à rencontrer les représentants, notamment, des communautés musulmanes et orthodoxes, afin d'avoir une meilleure connaissance des communautés religieuses nouvellement installées dans le canton. Après consultation, il s'est finalement avéré que seule la communauté musulmane souhaitait ce genre de rencontres. La DIAF, en

présence de son Directeur, rencontre les représentants de la communauté musulmane de façon annuelle. Elle y associe d'autres interlocuteurs institutionnels selon les thèmes qui y sont abordés.

4. Conclusion

Indépendamment de l'octroi de prérogatives de droit public, il apparaît utile pour le Conseil d'Etat que les représentants des diverses traditions religieuses présentes sur notre territoire cantonal puissent avoir un dialogue avec les autorités d'une part et entre toutes les confessions présentes et actives dans le canton d'autre part. Le Conseil d'Etat partage le souci des postulants d'utiliser chaque opportunité qui se présente pour améliorer le dialogue interreligieux et le dialogue avec les autorités cantonales ou communales. Un tel dialogue est utile. Il démontre en effet que toutes les personnes vivant dans notre canton d'une confession autre que celles traditionnelles sont également reconnues. Cette considération constitue également, et c'est la conviction du Conseil d'Etat, un facteur d'intégration des membres de ces nouvelles communautés religieuses et contribue au respect de la paix religieuse et à l'amélioration de la cohésion sociale.

Dans le cadre de la révision de la LEE, la formalisation d'une table ronde des religions pourrait ainsi être examinée. Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport donnant suite directe au postulat des députés Ballmer et Ducotterd.



Bericht 2020-DIAF-30

1. September 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Einrichtung eines Runden Tischs der Religionen

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, enthält die folgenden Aspekte:

1. Einleitung	5
2. Der interreligiöse Dialog in der Schweiz	5
2.1. Im Kanton Freiburg	5
2.1.1. Die Woche der Religionen	5
2.1.2. Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère	6
2.1.3. Interreligiöse Gruppe Freiburg	6
2.2. In der Schweiz	6
2.2.1. Runder Tisch der Religionen Biel	6
2.2.2. Runder Tisch der Religionen beider Basel	7
2.2.3. Interreligiöse Plattform im Kanton Genf	7
2.2.4. Die Erfahrungen von Zürich und St. Gallen im Bereich Seelsorge	7
3. Der Dialog zwischen Staat und neu im Kanton angesiedelten Gemeinschaften	8
4. Schluss	8

1. Einleitung

In einem am 6.2.2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Christian Ducotterd darum, dass im Rahmen der Arbeiten am Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat die Einrichtung eines Runden Tischs der Religionen geprüft wird.

Wie die Postulanten erwähnen, wird infolge der Annahme des institutionellen Teils eines vorgängigen Postulats zur Überwachung von Moscheen und Imam(en) (2017-GC-41) das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG) revidiert. Die Arbeiten wurden der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) anvertraut und werden bald in Angriff genommen.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Freiburger Gesellschaft stark verändert. Die Zunahme der Personen, die einer anderen Konfession als der traditionell im Kanton präsenten angehören, ist unbestreitbar. Es wird eine Zeit kommen, wo einige dieser neuen Religionsgemeinschaften die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten einfordern werden. Die Arbeiten für die Revision des KSG müssen so die Möglichkeit prüfen, die Bedingungen für die Gewährung

dieser öffentlich-rechtlichen Vorrechte und die Einzelheiten für ihre Gewährung zu klären. Der Erhalt solcher Vorrechte wird diesen Gemeinschaften einen neuen Status verleihen und ihre Anerkennung und Integration in das soziale Gebilde des Kantons bezeugen. Dies wird auch zu einer besseren Integration ihrer Mitglieder führen.

In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung eines Runden Tischs, wie dies von den Postulanten gewünscht wird, eine interessante Idee, die die Aufmerksamkeit der Behörden verdient. Unabhängig von der von den Postulanten aufgeworfenen Frage ist ein kurzer Überblick über die in der Westschweiz bereits bestehenden Mittel für den interreligiösen Austausch und die im Kanton Zürich entwickelte Initiative von Interesse.

2. Der interreligiöse Dialog in der Schweiz

2.1. Im Kanton Freiburg

2.1.1. Die Woche der Religionen

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Kanton Freiburg was den interreligiösen Austausch anbelangt kein leerer Raum ist. Es gibt in unserem Kanton mehr oder weniger

regelmässige Plattformen für den Austausch und den Dialog, namentlich über die Woche der Religionen. Diese Veranstaltung findet in den meisten Schweizer Kantonen statt. Sie wurde bereits 2006 von der Interreligiösen Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz (IRAS COTIS) geschaffen. IRAS COTIS hat ihren Sitz in Zürich und besteht seit 1992. Der statutarische Zweck dieses Vereins besteht in der Förderung der Annäherung der verschiedenen Religionen und Kulturen in der Schweiz. Der Verein will zudem die Vorurteile und Ängste in Bezug auf die Religionen abbauen und den sozialen Zusammenhalt fördern. Er ist im ganzen Land tätig und unterstützt und arbeitet mit 70 Religionsgemeinschaften und Organisationen. Letztes Jahr organisierte der Verein IRAS COTIS knapp hundert Veranstaltungen in der Schweiz.

2019 wurden so im Kanton Freiburg zwischen dem 5. und 10. November in Freiburg und Bulle verschiedene Workshops organisiert. Diese bestanden hauptsächlich aus Treffen und Diskussionen zum Thema Hände und ihre Symbolik, Lesungen von religiösen Texten und öffentlichen Debatten in Form von Runden Tischen mit den Vertreterinnen und Vertretern verschiedener religiöser Minderheiten und anerkannter Religionsgemeinschaften. Diese Begegnungen wurden mit einer interreligiösen Feier im spirituellen Zentrum Sainte-Ursule in Freiburg abgeschlossen.

Die Woche der Religionen findet traditionell Anfang November statt. Das Thema für das Jahr 2020 ist «Körper – Spiegel des Heiligen». Die Universität Freiburg organisiert zudem punktuell Informationstage, Konferenzen und Ausstellungen. So war beispielsweise Ende April 2020 ursprünglich eine von der Universität in Zusammenarbeit mit dem Verein IRAS COTIS organisierte Veranstaltung mit dem Thema «Goethe und die Religionen» geplant. Sie musste aufgrund des Coronavirus abgesagt werden. Die möglichen Auswirkungen der aktuellen Gesundheitskrise auf die Anfang November in unserem Kanton geplanten Veranstaltungen sind noch nicht bekannt.

Unabhängig von den Veranstaltungen, die in weiten Teilen der Schweiz im Rahmen der Woche der Religionen organisiert werden, gibt es weitere Plattformen für den interreligiösen Austausch und Dialog, die ebenfalls kurz erwähnt werden sollten, um eine Vorstellung von den Veranstaltungen zu erhalten, die in Verbindung mit dem Vorschlag der Postulanten stehen.

2.1.2. Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère

Die interreligiöse und interkulturelle Gruppe von Gruyère (*Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère*) wurde 2009 nach der eidgenössischen Abstimmung zu den Minaretten gebildet und vereint Christen und Muslime. Ihr Ziel ist der Dialog zwischen Christen und Muslimen. Sie beteiligt sich an der Woche der Religionen, organisiert Konferen-

zen und Debatten und bietet einen Kurs in interreligiösem Dialog an.

2.1.3. Interreligiöse Gruppe Freiburg

Die interreligiöse Gruppe Freiburg bestehend aus einem Dutzend Männer und Frauen unterschiedlicher religiöser Glaubensrichtungen (Buddhisten, Muslime, Christen verschiedener Konfessionen) wurde 2011 gegründet. Diese Personen treffen sich regelmässig, um sich gegenseitig auszutauschen und besser kennenzulernen. Das Ziel der Gruppe ist, einen konstruktiven Beitrag zu einer respektvolleren Verständigung zwischen Menschen unterschiedlicher kultureller und religiöser Zugehörigkeiten zu leisten. Seit ihrer Gründung organisiert die Gruppe in diesem Sinn Veranstaltungen und beteiligt sich an der Woche der Religionen.

2.2. In der Schweiz

2.2.1. Runder Tisch der Religionen Biel

In der Stadt Biel wurde 2002 vom Verein «Arbeitskreis für Zeitfragen» ein Runder Tisch der Religionen ins Leben gerufen. Dieser Verein, der auch Mitglied des Zürcher Vereins IRAS COTIS ist, versteht sich als regionale Plattform für den Dialog und den Austausch von Personen, die verschiedenen Religionen und kulturellen Traditionen angehören, die insbesondere in der Stadt Biel aber auch allgemein im nahen Seeland gelebt werden. Er hat zum Ziel, über die religiöse Vielfalt zu informieren und zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionen und Gemeinschaften, aus denen er besteht, ein gegenseitiges Vertrauen zu entwickeln. Er schafft so mit der Organisation von verschiedenen Begegnungen und Veranstaltungen eine Kultur des Dialogs. Der Runde Tisch der Religionen Biel steht allen interessierten Personen offen. Zurzeit gehören ihm christliche, jüdische, muslimische, buddhistische, hinduistische und Bahai Mitglieder und Vertreterinnen an.

Seit seiner Schaffung versteht sich der Runde Tisch der Religionen Biel als Plattform für religiöse oder spirituelle Diskussionen, Informationsaustausch und Überlegungen über die Religionen, die in der Gemeinde und ihrer Umgebung präsent sind. Aus diesem Austausch sind zahlreiche Projekte entstanden, wie beispielsweise die Schulprojektwochen «Religionen und Kulturen» für die Schulen der Stadt oder interreligiöse Begegnungen, an denen universelle Themen wie die Beziehung zwischen Mann und Frau, die religiöse Erziehung der Kinder oder die Darstellung von Tod und Trauer öffentlich thematisiert werden. Ergänzt werden diese regelmässig durchgeführten Treffen mit Tagen der offenen Tür von verschiedenen Kultstätten und geistlichen Musikkonzerten aus der ganzen Welt. Auch hier haben die Veranstaltungen zum Ziel, das gegenseitige Verständnis der verschiedenen Religionen und Gemeinschaften zu fördern, den Ängsten mit

dem Kennenlernen des andern zu begegnen und am sozialen Zusammenhalt zu arbeiten.

2.2.2. Runder Tisch der Religionen beider Basel

Seit 2007 versammeln sich die Delegierten der Kirchen, von verschiedenen religiösen Gemeinschaften, von muslimischen und evangelischen Föderationen sowie der Kantonsverwaltung von Basel-Stadt und Basel-Land fünfmal jährlich am Runden Tisch der Religionen beider Basel. Diese Treffen wurden ursprünglich von der Koordinatorin für Religionsfragen des Präsidialdepartements des Kantons Basel-Stadt in die Wege geleitet. Sie sind heute ein wichtiges Instrument des interreligiösen Dialogs der beiden Basel.

Die Entstehung dieser Plattform für den Austausch und die Begegnung der verschiedenen Religionen der Region Basel steht in Verbindung mit den islamistischen Terroranschlägen in Europa, insbesondere mit den Terroranschlägen in London und Madrid im Jahr 2005. Um eine Verkampfung des interreligiösen Dialogs und eine Stigmatisierung des Islams zu verhindern und für den sozialen Zusammenhalt, begann die Integrationsstelle «Integration Basel» mit den verschiedenen Moscheen der Region regelmässige Kontakte zu knüpfen und gleichzeitig eine interreligiöse Dialogkultur in der Zivilgesellschaft zu pflegen. 2007 empfingen die Regierungsräte und die Integrationsbeauftragten der beiden Kantone alle Delegierten der Moscheen der beiden Basel sowie der alevitischen Vereine und von anderen betroffenen Akteuren. Dies war der Startschuss für die Schaffung des Runden Tisches der Religionen beider Basel. Heute vereint er 13 Religionsgemeinschaften und zwei religiöse Dachverbände sowie die beiden Dachverbände Evangelische Allianz und Basler Muslim Kommission.

Zu den Umsetzungen oder Zielen des Runden Tischs der Religionen beider Basel gehören abgesehen von den üblichen Zielen – interreligiöser Dialog, gegenseitiges Verständnis und sozialer Zusammenhalt – auch die Ausarbeitung von Leitprinzipien für die Zusammenarbeit zwischen Religionsgemeinschaften und Behörden. So war der Umgang mit religiösen Fragen an der öffentlichen Schule Gegenstand von zahlreichen Diskussionen, namentlich der schulische Dispens aus religiösen Gründen. Die verschiedenen Formen des Religionsunterrichts in der Schule wurden ebenfalls besprochen. In Verbindung mit der internationalen Aktualität und bestimmten Konflikten, beispielsweise dem Konflikt zwischen Israel und Palästina, haben sich die Mitglieder des Runden Tischs verpflichtet, als Wortführer ihrer jeweiligen Kultstätten Zurückhaltung und Verantwortung zu zeigen. Vor dem Verfassungsreferendum im Jahr 2017 in der Türkei organisierte der Runde Tisch ein Treffen mit den verschiedenen Parteien, um alle Parteien auf die Notwendigkeit abzustimmen, ein friedliches Zusammenleben zu pflegen. Alle diese Treffen werden in Zusammenarbeit und mit der Unter-

stützung der kantonalen Integrationsstellen organisiert. Aufgrund der Themen, die vom Runden Tisch der Religionen beider Basel behandelt werden, ist auch ersichtlich, dass das Hauptanliegen dieser Treffen nicht nur der Dialog zwischen den Religionen ist, sondern auch der Dialog zwischen den Religionen und dem Staat. Dieser unkonventionelle Ansatz wurde von mehreren Schweizer Kantonen aufgenommen, namentlich beispielsweise durch die Aufnahme ihrerseits von bestimmten Überlegungen zum Umgang mit religiösen Fragen an der Schule.

2.2.3. Interreligiöse Plattform im Kanton Genf

Auf Initiative des protestantischen Studienzentrums in Genf wurde 1992 eine Gruppe für den interreligiösen Dialog geschaffen. Diese Gruppe für den Dialog wurde einige Jahre später in Form eines Vereins institutionalisiert und erhielt den Namen «Plateforme interreligieuse de Genève». Aktuell vereint die Plattform die Mitglieder der meisten im Kanton Genf vorhandenen Religionsgemeinschaften: römisch-katholische, christkatholische, orthodoxe, evangelisch-lutherische, buddhistische, der sunnitische und schiitische Islam, jüdisch orthodoxe und liberale, hinduistische, Quäker, Bahai.

Die Ziele der interreligiösen Plattform von Genf sind die Aufwertung der interreligiösen Diversität und Dialoge zwischen den verschiedenen Gemeinschaften in Genf, die Durchführung von gemeinsamen Projekten und die Förderung von Frieden und Gerechtigkeit. So werden Konferenzen, Dialogtage mit Referaten und Debatten, Besuche von religiösen oder spirituellen Zentren, religiöse Feiern aber auch Publikationen für die Öffentlichkeit organisiert. So findet sich unter anderem ein Dokument mit neun Vorschlägen für das Zusammenleben und das Respektieren der religiösen Vielfalt (*«9 propositions pour vivre ensemble et se respecter dans la diversité religieuse»*) oder ein Set zur religiösen Vielfalt mit drei pädagogischen Dossiers, Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, Stellungnahmen in den Medien, Literaturkritiken in Verbindung mit den Themen Religion oder Konfessionen usw.

Was bei der interreligiösen Plattform von Genf überrascht, ist die Zusammensetzung des Vereinsvorstands und die Zahl der Mitglieder. Alle Kirchen und Religionsgemeinschaften sind einzeln durch ein Mitglied und seine Stellvertretung vertreten, wodurch der eher grosse Vorstand über zwanzig Mitglieder hat.

2.2.4. Die Erfahrungen von Zürich und St. Gallen im Bereich Seelsorge

Mangels einer interreligiösen Austauschplattform verdient auch das seit 1. September 2019 umgesetzte Experiment des Kantons Zürich im Bereich Seelsorge eine Erwähnung. Dieses Experiment wird im Übrigen mit der Unterstützung des

Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg in Zusammenarbeit mit der Professor für *Spiritual Care* der Universität Zürich und der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich durchgeführt. Diese Ausbildung wird auch von den beiden offiziellen Kirchen des Kantons unterstützt. Dieses Projekt wird so vom Kanton, dem Dachverband der islamischen Organisationen und den offiziellen Kirchen getragen, wobei der Kanton eine entscheidende Rolle spielt.

Infolge der Feststellung von Lücken in der seelsorgerischen Begleitung von Patientinnen und Patienten in Krankenhäusern oder allgemeiner von Bewohnerinnen und Bewohnern von Einrichtungen des Kantons wünschte der Zürcher Regierungsrat die Korrektur dieser Situation, die er als nicht ideal beurteilte. Bislang mussten die Direktionen der betroffenen Einrichtungen punktuell die Dienste von muslimischen Seelsorgern ohne besondere Ausbildung in Anspruch nehmen. Für die Sicherstellung der erforderlichen Qualität in der spirituellen Begleitung von muslimischen Personen wollte der Kanton einen strukturierten Dienst schaffen. So wurde zwischen dem Kanton und der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich eine Zusammenarbeit geschaffen.

In Zukunft wird ein Dutzend speziell ausgebildete Seelsorgerinnen und Seelsorger ihre Tätigkeit in den kantonalen Einrichtungen wie Spitäler, Pflegezentren und Institutionen für Menschen mit Behinderungen ausüben. Die Ausbildung der Seelsorgerinnen und Seelsorger, welche die Personen im Freiheitsentzug betreuen, wird möglicherweise in dieses Programm integriert.

Diese seelsorgerische Ausbildung läuft seit 2019. Sie ist für im Kanton Zürich wohnhafte Personen bestimmt. Nach Abschluss dieser Ausbildung können die Absolventinnen und Absolventen die muslimischen Patientinnen und Patienten in öffentlichen Einrichtungen des Kantons begleiten und eine adäquate Betreuung anbieten. So werden Seelsorgerinnen und Seelsorger ausgebildet, die sich nicht nur mit der Interreligiosität auskennen, sondern auch mit den Sitten und Gebräuchen unseres Landes vertraut sind. Schliesslich scheint es auch notwendig, dass sich die Seelsorgerinnen und Seelsorger, die muslimische Personen in kantonalen Einrichtungen begleiten, der Rechtstaatlichkeit bewusst sind.

Es ist anzumerken, dass das SZIG im Rahmen der Seelsorge des Kantonsspitals St. Gallen ebenfalls ein Projekt für die Seelsorge und spirituelle Begleitung sichergestellt hat. Sieben muslimische Theologinnen und Seelsorger haben dieses Programm bereits abgeschlossen und bieten ihre Dienste an.

3. Der Dialog zwischen Staat und neu im Kanton angesiedelten Gemeinschaften

2012 verpflichtete sich der Staatsrat in seinem Bericht zum Postulat Daniel de Roche/Laurent Thévoz über «*das Verhältnis der Religionsgemeinschaften im Kanton Freiburg*» (P2074.10), die Vertreterinnen und Vertreter von namentlich den muslimischen und orthodoxen Gemeinschaften zu treffen, um mehr über die neu im Kanton angesiedelten Religionsgemeinschaften zu erfahren. Bei der Konsultation stellte sich heraus, dass einzig die muslimische Gemeinschaft solche Treffen wünschte. Im Beisein ihres Direktors trifft die ILFD die Vertreterinnen und Vertreter der muslimischen Gemeinschaft jährlich. Sie bindet abhängig von den angesprochenen Themen weitere institutionelle Ansprechpartner ein.

4. Schluss

Unabhängig von der Gewährung der öffentlich-rechtlichen Vorrechte erscheint es dem Staatsrat nützlich, dass die verschiedenen im Kantonsgebiet präsenten religiösen Traditionen mit den Behörden einerseits und allen anderen im Kanton bestehenden und aktiven Konfessionen andererseits einen Dialog führen können. Der Staatsrat teilt den Wunsch der Postulanten, jede sich präsentierende Gelegenheit zu nutzen, um den interreligiösen Dialog und den Dialog mit den Kantons- und Gemeindebehörden zu verbessern. Ein solcher Dialog ist nützlich. Er beweist, dass alle Personen, die in unserem Kanton leben und einer anderen als der traditionellen Konfession angehören, ebenfalls anerkannt werden. Der Staatsrat ist überzeugt, dass diese Überlegungen für die Mitglieder dieser neuen Religionsgemeinschaften auch ein Integrationsfaktor sind und einen Beitrag für die Wahrung des religiösen Friedens und einen besseren sozialen Zusammenhalt leisten.

Im Rahmen der Revision des KSG wird so die Formalisierung eines Runden Tischs der Religionen geprüft. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht in direkter Folge auf das Postulat der Grossratsmitglieder Ballmer und Ducotterd zur Kenntnis zu nehmen.
