

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2021-DSJ-13	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la justice et du code de procédure et de juridiction administrative <i>Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Bertrand Morel Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2019-GC-149	Motion <i>Motion</i>	Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144 <i>Eine einzige Notfall-Telefonzentrale - Fusion der Notfall-Tel.-Nr.117/118 mit 144</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Bürgisser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Bernadette Hänni-Fischer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2021-GC-40	Motion <i>Motion</i>	Pour une imposition cohérente et durable sur les bateaux <i>Für eine kohärente und nachhaltige Schiffsbesteuerung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-189	Mandat <i>Auftrag</i>	Obligation d'annonce pour les hébergeurs commerciaux <i>Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Solange Berset Bertrand Morel Jean-Daniel Schumacher Anne Meyer Loetscher Dominique Zamofing Sylvia Baiutti Roger Schuwey Julia Senti Sébastien Dorthe Paul Herren-Schick Auteurs / <i>Urheber</i>  Romain Collaud Auteur-e remplaçant-e / Gabriel Kolly Auteurs remplaçants / <i>Stv. Urheber</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2021-GC-16	Postulat <i>Postulat</i>	Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir <i>Aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2021-DSJ-13

22 mars 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et le code de procédure et de juridiction administrative

#### 1. Le contexte

Le présent projet de révision fait suite à plusieurs interventions parlementaires.

Le 25 juin 2018, les députées Defferrard et de Weck ont déposé et développé une motion intitulée «*Pour une amélioration de la prévention spéciale envers les mineurs de moins de 15 ans*» (2018-GC-104) pour que la loi sur la justice soit complétée par une disposition permettant aux présidents du Tribunal pénal des mineurs de prononcer des arrêts disciplinaires jusqu'à dix jours au mineur de moins de quinze ans, pénalement condamné, qui fait preuve d'indiscipline grave, se soustrait à l'exécution de la sanction ou de ses conditions, ou persiste à s'y opposer. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté la motion le 24 mai 2019 (BGC 2019, 654).

Par motion, formulée sous une forme rédigée, déposée et développée le 25 juin 2019, intitulée «*Mise en œuvre de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes*» (2019-GC-123), les députés Mauron et Kubski ont demandé au Conseil d'Etat d'introduire un nouvel article dans la loi sur la justice (LJ), afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg) au sein des tribunaux du canton. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté la motion le 20 décembre 2019 (BGC 2019, 3319).

La motion intitulée «*Bilinguisme par devant le Tribunal cantonal et les autres autorités cantonales*» (2019-GC-167) a été déposée et développée le 17 octobre 2019 par les députés Kubski et Mauron. Elle a pour but de permettre aux parties à une procédure judiciaire, se déroulant devant une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton (en particulier le Tribunal cantonal), de déposer leurs écritures dans les deux langues officielles du canton, quelle que soit la langue de la procédure. Le 3 mars 2020, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter cette motion. Le Grand Conseil a accepté la motion le 14 octobre 2020 (BGC 2020, 3339).

Enfin, le 17 octobre 2019, la Commission de justice du Grand Conseil, ainsi que sept député-e-s ont déposé et développé une motion intitulée «*Modification des articles 7 al. 1 et 37 al. 2 de la loi sur la justice*» (2019-GC-168). Il s'agit, d'une

part, d'introduire dans la loi sur la justice la possibilité de renoncer à l'obligation de domicile pour les juges non professionnels et les assesseurs des autorités judiciaires dont la juridiction s'étend à l'ensemble du canton (art. 7 al. 1 LJ). D'autre part, la motion tend à assouplir les conditions auxquelles les juges cantonaux peuvent exercer leur fonction à temps partiel (art. 37 al. 2 LJ). L'obligation de domicile pour les juges non professionnels et les assesseurs est ancrée à l'article 86 al. 1 de la Constitution cantonale; sa suppression nécessite la modification de la Constitution et ne saurait se faire dans le cadre de la présente révision. C'est en ce sens que, le 31 mars 2020, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de fractionner cette motion, soit de la rejeter sur le point relatif à la modification de l'article 7 LJ et de l'accepter en ce qui concerne la modification de l'article 37 al. 2 LJ. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté partiellement la motion le 14 octobre 2020 (BGC 2020, 3342).

Saisissant cette occasion, le Conseil d'Etat propose encore au Grand Conseil des modifications de la loi sur la justice ainsi que du code de procédure et de juridiction administrative, requises par le Ministère public (art. 67 al. 4 LJ) et par le Conseil de la magistrature (art. 10a al. 2, 73 al. 1 LJ) ou évoquées par certains juges cantonaux (art. 44 al. 2 LJ; art. 14a, 141 al. 1<sup>bis</sup>, 145b al. 3 et 148 al. 3 CPJA).

L'avant-projet a été mis en consultation du 2 juillet 2020 au 30 septembre 2020. De manière générale, les entités consultées ont favorablement accueilli les modifications envisagées.

Certaines entités consultées ont également proposé d'autres modifications de la loi sur la justice dont une a été prise en considération dans le cadre du présent projet (art. 60 al. 2 LJ) mais les autres écartées pour les raisons exposées ci-dessous:

- > Le Conseil de la magistrature, le Tribunal cantonal ainsi que la Conférence des préfets relèvent qu'une solution devrait être trouvée s'agissant de la problématique des termes utilisés dans la LJ et le CPJA en lien avec la surveillance des autorités judiciaires administratives par le Conseil de la magistrature, non seulement pour l'activité préfectorale relevant de la juridiction administrative, mais aussi pour l'Organe de conciliation et d'arbitrage en matière de conflits collectifs de travail impliquant le personnel de l'Etat (OCA; art. 68a LPers).

Cette question pourra être étudiée dans le cadre des travaux de mise en œuvre consécutifs à l'analyse du pouvoir judiciaire.

- > Le Tribunal cantonal relève l'importance de trouver une solution simple et uniforme aux trois procédures civile, pénale et administrative concernant la fixation des indemnités accordées aux avocats au titre de dépens et d'assistance judiciaire. Bien que pertinentes, ces questions nécessitent une réflexion globale, qui dépasse le cadre de la présente révision, essentiellement consacrée à la mise en œuvre de diverses interventions parlementaires.
- > Le Parti socialiste demande si l'article 10b al. 2 LJ dans sa version actuelle a encore sa raison d'être. En effet, la modification du taux d'activité nécessite actuellement notamment l'accord de l'instance concernée (qui dispose, de facto, d'un droit de veto). Cela pourrait, potentiellement, créer des tensions au sein d'une autorité collégiale, alors que l'autorisation du Conseil de la magistrature devrait suffire pour s'assurer que l'éventuelle modification du taux d'activité n'entrave pas le bon fonctionnement de l'autorité judiciaire concernée.

L'article 10b a été introduit à la LJ en 2018, en exécution d'une motion de la Commission de justice. L'avant-projet introduisant cette disposition ne prévoyait pas l'accord de l'autorité concernée pour la modification du taux d'activité d'un juge. C'est sur la base d'une remarque de l'Association des magistrats de l'ordre judiciaire, reçue dans le cadre de la procédure de consultation, que le projet a introduit l'accord de l'autorité. Selon cette Association, «*l'alinéa 2 devrait préciser que la modification ne peut intervenir que dans une démarche concertée avec l'instance concernée, afin d'éviter que des demandes individuelles spontanées puissent mettre à mal le fonctionnement de l'autorité*». Cette motivation conserve sa pertinence; l'alinéa 2 de l'article 10b ne doit pas être supprimé.

- > Le Parti socialiste considère qu'il serait opportun de profiter de la présente révision pour modifier l'article 18 al. 3 LJ pour instaurer un tribunal permanent, à l'image du Tribunal neutre dans le canton de Vaud, afin d'éviter le reproche d'un tribunal d'exception prohibé par la CEDH. Cette question pourra être étudiée dans le cadre des travaux de mise en œuvre consécutifs à l'analyse du pouvoir judiciaire.
- > Le syndicat Syna demande que la teneur de l'article 55 al. 2 LJ soit précisée en ce sens que toute personne candidate à devenir assesseur au Tribunal des prud'hommes en qualité de représentante des travailleurs ait été membre du syndicat depuis au moins 24 mois et doit présenter une attestation du syndicat confirmant cet état de fait. Par ailleurs, il demande que les syndicats soient automatiquement informés de la vacance d'un poste d'assesseur-e

représentant des travailleurs, afin qu'ils puissent faire des propositions en conséquence.

A cet égard, l'on précise que le choix de la personne candidate au sein des organisations des travailleurs est une affaire interne de chaque organisation dans laquelle l'Etat n'a pas à intervenir. L'on rappelle également que chaque poste vacant d'assesseur-e est mis au concours, publié tant dans la Feuille officielle que dans les journaux locaux et sur le site Internet du Conseil de la magistrature.

- > Enfin, les syndicats Syna, USF et UNIA souhaitent que l'occasion de cette modification soit saisie pour supprimer les dépens dans le cadre des procédures prudhomales. Par ailleurs, le syndicat SYNA demande, à titre subsidiaire, que si les dépens ne sont pas supprimés pour les avocats, les syndicats puissent en obtenir lorsqu'ils représentent le ou la salarié-e.

Si l'idée des syndicats est de protéger les travailleurs, il ne faut pas oublier que la suppression souhaitée serait à double tranchant: dans l'hypothèse où un ou une salarié-e – assisté-e d'un avocat ou d'une avocate – aurait gain de cause, il ou elle ne pourrait pas bénéficier de l'octroi de dépens. Par ailleurs, l'article 95 al. 3 let. c CPC prévoit, dans les cas où cela se justifie, la possibilité pour le tribunal d'octroyer une indemnité équitable pour les démarches effectuées, lorsqu'une partie n'a pas de représentant professionnel.

## 2. Commentaire des dispositions

### 2.1. La loi sur la justice

#### Art. 10a

Sur proposition du Conseil de la magistrature, le projet supprime le préavis du Tribunal cantonal pour l'affectation du juge itinérant ou de la juge itinérante (art. 10a al. 2 *if*). Cette autorité considère que ce préavis alourdit et ralentit inutilement la procédure. Du reste, la simplification de la procédure de transmission des dossiers, appliquée depuis un an avec l'accord du Tribunal cantonal, a permis une augmentation de l'efficacité du processus de transmission. D'ailleurs, cette conclusion ressort également de l'analyse du Pouvoir judiciaire.

Les entités consultées ont favorablement accueilli cette modification.

#### Art. 37

Selon l'actuel alinéa 2 de l'article 37 LJ, «*la fonction de juge cantonal-e peut être exercée à mi-temps; le nombre de postes à mi-temps est cependant limité à deux équivalents plein-temps au maximum*». Conjugué à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette même

disposition, cela signifie que douze juges cantonaux doivent exercer leur charge à plein temps et quatre à mi-temps, pour un total de quatorze équivalents plein-temps (EPT).

Dans sa formulation actuelle, la loi n'autorise pas l'occupation de deux EPT par trois juges par exemple à 80%, 70% et 50%. Cette restriction est déplorée par le Tribunal cantonal, qui souhaite gagner en flexibilité dans la répartition interne des pourcentages de taux d'activité des juges cantonaux.

Pour répondre à l'évolution de la société et permettre une meilleure conciliation entre activité professionnelle et vie familiale, le présent projet supprime la limite actuelle selon laquelle le nombre de postes à mi-temps ne peut dépasser deux équivalents plein-temps au maximum. Cet assouplissement des conditions auxquelles les juges cantonaux peuvent exercer leur fonction à temps partiel s'inscrit dans une politique du personnel progressiste, durablement favorable à la famille et à l'égalité entre femmes et hommes.

A noter que le présent projet ne modifie pas le nombre total de juges cantonaux (art. 37 al. 1 LJ); cependant, il précise la règle de l'alinéa premier, pour éviter que la rédaction actuelle soit comprise comme limitant le nombre de personnes ayant le titre de juge cantonal-e, et par conséquent le nombre de temps partiels; c'est pourquoi le terme «juges» est remplacé par «postes de juge». Le projet maintient également la règle selon laquelle le taux d'activité des magistrats ne peut pas être inférieur à 50%.

Globalement, les entités consultées ont favorablement accueilli cette modification.

#### **Art. 44**

A l'alinéa 2 de cette disposition, le projet remplace les termes «du droit cantonal» par «d'une loi cantonale». En effet, la composition à cinq juges doit se limiter au contrôle des lois cantonales, mais non à celui des règlements ou d'autres actes législatifs de niveau inférieur.

#### **Art. 60**

Dans le cadre de la procédure de consultation, l'Ordre des avocats fribourgeois a relevé que dans deux arrêts relativement récents, le Tribunal cantonal avait déclaré l'article 60 al. 2 contraire au droit fédéral, en particulier à l'article 47 CPC (101 2016 196 et 101 2016 187, tous deux du 3 novembre 2016). Selon le Tribunal cantonal, cette disposition «permet à une partie d'obtenir la récusation d'un magistrat au seul motif que ce magistrat a déjà traité l'affaire en procédure de conciliation, sans même alléguer l'existence d'une apparence concrète et objective de partialité. Dans la mesure où l'article 47 al. 2 let. b CPC prévoit que ce seul motif est insuffisant pour constituer une cause de récusation, force est de constater que l'article 60 al. 2 LJ est contraire au droit fédéral». Ce

constat du Tribunal cantonal repose sur les arguments suivants:

«Au plan systématique, l'art. 60 al. 2 LJ n'est certes pas une disposition sur la récusation puisqu'elle se trouve dans le chapitre de la loi sur la justice consacré à l'organisation de la justice civile (titre IV, chapitre 3), et non dans celui sur la récusation (titre II, chapitre 4). Cet argument systématique, s'il est exact, ne saurait cependant convaincre. En effet, même si le législateur fribourgeois a disposé cette règle dans les dispositions sur l'organisation de la justice civile, son contenu matériel revient effectivement à créer une cause de récusation non prévue par le droit fédéral.

S'agissant de l'interprétation historique de la norme, le message accompagnant le projet de loi expose ce qui suit: «*Bien que, selon l'art. 47 al. 2 let. b CPC, la participation du ou de la juge aux procédures de conciliation ne constitue à elle seule pas un motif de récusation, l'art. 59 al. 2 [devenu art. 60 al. 2 dans le texte définitif] confère aux parties le droit d'exiger que le président ou la présidente du tribunal d'arrondissement chargé de la conciliation ne puisse pas statuer sur le fond.*» (cf. Message N° 175 du 14 décembre 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la justice, p. 22 s.). Le législateur fribourgeois, tout en adoptant une organisation judiciaire de principe prévoyant l'unité personnelle entre le juge de la conciliation et le juge du fond, entendait donc bien – en se référant dans ce contexte à l'art. 47 al. 2 let. b CPC – que l'art. 60 al. 2 LJ soit compris comme une disposition sur la récusation et expressément destiné à introduire une cause de récusation non prévue par le droit fédéral. La question de la possibilité de récuser le juge de la conciliation comme juge du fond ne se serait certes pas posée si la tâche de conciliation n'avait pas été confiée au Président de tribunal appelé à trancher le fond. Mais en optant pour cette union personnelle, le législateur fribourgeois devait respecter l'art. 47 al. 2 let. b CPC et ne pouvait octroyer à une partie le droit de demander, sans indication de motifs, qu'il en soit fait abstraction en récusant le juge de la conciliation. Seuls les motifs prévus à l'art. 47 al. 1 CPC, en particulier celui de la partialité objective et concrète telle que retenue à l'art. 47 al. 1 let. f CPC, pourrait en effet permettre à une partie de requérir la récusation du magistrat de la conciliation.

L'interprétation téléologique n'aboutit pas à un autre résultat. La disposition de l'art. 60 al. 2 LJ vise à trouver un subtil équilibre entre la solution efficace et économique retenue pour la composition de l'autorité de conciliation, à savoir le Président de tribunal appelé à trancher le litige au fond, et le désavantage qui lui est inhérent, à savoir que les parties pourraient craindre de s'exprimer librement en procédure de conciliation en sachant que c'est le même magistrat qui jugera leurs prétentions au fond (cf. Message N° 175 précité, p. 23). Or, si le droit fédéral permet

aux cantons qui se méfient de l'union personnelle entre le juge de la conciliation et le juge du fond, de prévoir au plan de l'organisation judiciaire que, de manière générale et par principe, il est interdit au juge de la conciliation de connaître du litige au fond, cette possibilité ne saurait être offerte aux parties. [...] Ainsi, si l'organisation judiciaire d'un canton, pour des motifs qui lui sont propres, en particulier des motifs économiques, prévoit justement cette union personnelle, l'art. 47 al. 2 let. b CPC lui interdit d'offrir aux parties le moyen de la contourner sur simple demande et sans à tout le moins alléguer que le juge en question ne dispose pas de l'impartialité nécessaire en raison de son comportement en procédure de conciliation» (TC 101 2016 196 c. 4c).

### Art. 62

Dans les litiges relevant du droit du travail, il existe deux autorités de conciliation distinctes dans notre canton, selon que les prétentions des parties se fondent sur la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg, RS 151.1) ou concernent un autre domaine du droit du travail. Dans ce dernier cas, le président ou la présidente du tribunal des prud'hommes siège seul-e en tant que juge de conciliation en vertu de l'article 60 al. 1 LJ. En revanche, si la prétention se fonde sur la LEg, la conciliation est du ressort d'une commission spécifique composée paritairement d'une représentation d'employeur-e-s et d'employé-e-s, l'ensemble des représentants étant constitué d'un nombre égal d'hommes et de femmes (art. 200 al. 2 CPC et 62 LJ); la commission paritaire siège à cinq membres.

Cette différence de compétence peut empêcher une personne de faire valoir, dans la même procédure, plusieurs prétentions relevant en partie de la LEg et en partie d'un autre domaine du droit du travail; elle peut également empêcher un défendeur ou une défenderesse d'opposer une prétention reconventionnelle fondée sur la LEg, lorsque la demande principale a pour objet un autre domaine du droit du travail.

Pour résoudre ce problème, le projet prévoit une attraction de compétence en faveur de la Commission de conciliation en matière d'égalité, ce dans un souci non seulement d'efficacité et d'économie de temps et de procédure, mais aussi pour assurer une protection efficace de la partie la plus faible dans ce domaine à caractère social qu'est la loi sur l'égalité.

La mise en place d'une procédure unique a été accueillie favorablement par l'ensemble des entités consultées. Cependant, il a été relevé, à juste titre, qu'à l'heure actuelle, la Commission de conciliation en matière d'égalité ne s'occupe que des situations de discrimination dans le monde du travail sur la base du genre et des situations de harcèlement sexuel. Or, si cette Commission acquiert des compétences dans d'autres domaines du droit du travail, des compétences professionnelles supplémentaires dans lesdits domaines doivent être

requis de ses membres, afin qu'elle soit en mesure de procéder à la conciliation en toute connaissance de cause.

Se basant sur le texte de la motion, l'avant-projet avait intégré cette règle à un nouvel article 62a LJ. Sur la proposition du Service de législation, pour des raisons systématiques et rédactionnelles, la règle fait l'objet d'un nouvel alinéa 1<sup>bis</sup> de l'article 62.

### Art. 67

Selon l'actuel article 67 al. 4 LJ, le ou la procureur-e général-e doit approuver toutes les ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement. Cette règle vaut quelle que soit la raison pour laquelle ces types d'ordonnance sont rendues. Or, si une ordonnance de non-entrée en matière ou de classement est consécutive à un retrait de plainte ou à une conciliation entre les parties ou si une ordonnance de suspension est rendue car l'auteur-e est inconnu-e ou sans domicile connu, une approbation préalable du ou de la procureur-e général-e ne fait pas de sens. Il s'agit d'environ 3000 ordonnances par année pour les exemples cités. Cela implique que les dossiers physiques sont transmis au procureur ou à la procureure général-e, avant de retourner chez les procureur-e-s concerné-e-s. Il s'agit d'un travail inutile et chronophage, prolongeant de surcroît la durée des procédures. C'est pourquoi le projet autorise le ou la procureur-e général-e de désigner, dans une directive, les ordonnances soumises à son contrôle préalable.

### Art. 73

En vertu de l'actuel article 73 al. 1 LJ, le Tribunal des mesures de contrainte (TMC) juge sans greffier ou greffière. Selon le message du Conseil d'Etat à l'appui de la LJ dans sa version originelle (Message N° 175 du 14 décembre 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la justice), l'absence de greffier ou greffière a été voulue par le législateur pour accélérer les procédures en prévoyant que les décisions sont prises par un ou une juge unique.

Aujourd'hui, l'on constate que le TMC est une autorité qui reste chargée. Pour pallier cet état, des renforts de greffe et de secrétariat lui ont été récemment octroyés. Par ailleurs, dans les faits, cette instance compte trois juges ordinaires à temps partiel, totalisant 1,5 EPT.

Grâce aux mesures prises, le TMC a pu être au moins en partie déchargé. L'aide que peut lui apporter ses suppléants et suppléantes est primordiale pour lui permettre de respecter les délais de traitement très brefs auxquels il est astreint, notamment en cas d'absence de l'un-e de ses titulaires.

C'est pourquoi la présente révision vise à adapter le nombre de juges ordinaires («au moins deux juges ordinaires», puisqu'actuellement, il y en a trois), ainsi qu'à permettre la



désignation de plus de suppléants. Il convient de rappeler que ce Tribunal assure une permanence constante (24/24h, 7/7j) avec des délais légaux très brefs, qui se calculent en heures – le prévenu mis en détention doit impérativement être entendu par le juge dans les 48 heures (y.c. les week-end et les jours fériés); ce délai est absolu (cf. art. 224 al. 2 CPP). Une telle permanence implique un très fort engagement du personnel en place, ce d'autant si plusieurs affaires affluent simultanément. Un renfort de juges suppléants et suppléantes est dès lors indispensable, pour permettre, en cas de besoin, une saine administration de la justice. Par ailleurs, le fait de ne pas limiter le nombre de juges ordinaires dans la loi n'implique pas pour autant la création de nouveaux postes; celle-ci suit une procédure claire qui relève du pouvoir de décision du Conseil d'Etat.

Enfin, en biffant l'adjectif «professionnel» de la première phrase de l'alinéa 1, le projet supprime également la règle selon laquelle les suppléants et suppléantes du TMC doivent obligatoirement être choisis parmi les juges professionnels. Ainsi, peuvent être élues en qualité de suppléants ou suppléantes des personnes externes au Pouvoir judiciaire à l'instar de ce qui se fait au Tribunal cantonal.

#### Art. 115

Dans deux arrêts, l'un relatif à une procédure administrative (ATF 136 I 149) et l'autre à une procédure civile (ATF 145 I 297), le Tribunal fédéral a retenu que l'article 17 al. 2 de la Constitution de notre canton constituait une exception au principe général de la territorialité des langues. Selon le Tribunal fédéral, le libre choix de la langue officielle dans les rapports avec les autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton est un principe général et indifférencié et non un principe à géométrie variable.

Bien que l'article 17 al. 2 de la Constitution cantonale soit d'application immédiate, pour des motifs de clarté législatif, il est nécessaire de rappeler cette règle dans la loi sur la justice, applicable tant aux procédures civiles qu'aux procédures pénales.

Cependant, le projet est légèrement modifié sur deux points par rapport au texte proposé par les motionnaires (2019-GC-167), ainsi libellé: «*En seconde instance et auprès des autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, les écritures peuvent être déposées dans les deux langues officielles du canton, quelle que soit la langue de la procédure*».

> D'une part, les termes «*en seconde instance*» ne figurent pas dans le projet car on ne saurait exclure qu'une autorité dont la compétence ne s'étend pas à tout le canton ait la compétence de statuer en seconde instance. Or, prévoir qu'une partie puisse s'adresser dans la langue officielle de son choix à une autorité de seconde instance dont la compétence ne s'étendrait pas à tout le canton violerait l'ar-

ticle 6 al. 2 de la Constitution cantonale, lequel consacre le principe de la territorialité de la langue.

> D'autre part, l'article 17 al. 2 de notre Constitution ne limite pas la possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix au seul dépôt des écritures; il permet aussi aux parties de s'adresser oralement à l'autorité dans la langue officielle de leur choix.

#### Art. 119

Pour éviter toute ambiguïté, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 119 est complété par une réserve du nouvel alinéa 5 de l'article 115.

#### Art. 163

Le droit pénal des mineurs aménage la possibilité de prononcer comme peine la fourniture d'une prestation personnelle au profit d'une institution sociale (art. 23 al. 1 DPMIn). Par ailleurs, ce droit permet, pour les mineur-e-s de plus de quinze ans, de convertir la prestation personnelle non-exécutée en amende ou en peine privative de liberté (art. 23 al. 6 DPMIn). Toutefois, pour les mineur-e-s de moins de quinze ans, aucune conversion n'est possible, de sorte que dans les faits, la prestation personnelle prononcée peut ne pas être exécutée. Le fait de ne pas pouvoir obtenir l'exécution des prestations personnelles est insatisfaisant, voire frustrant. Qui plus est, le message donné aux délinquants et délinquantes n'est pas cohérent, puisque la justice peut les condamner à une peine, mais elle n'a guère les moyens de forcer l'exécution de la sanction prononcée.

Ce système présente donc une lacune que la présente modification permet de combler. La possibilité de prononcer des arrêts disciplinaires donne de la cohérence au système et assoit l'autorité du ou de la juge des mineur-e-s. Cependant, avant de prononcer une telle sanction, le magistrat ou la magistrate devra tenir compte des éléments suivants:

> Le comportement d'un ou d'une mineur-e de moins de quinze ans qui «fait preuve d'une indiscipline grave, se soustrait à l'exécution de la sanction ou de ses conditions, ou persiste à s'y opposer» est souvent symptomatique d'une situation personnelle inquiétante menaçant le développement de l'enfant; ce comportement devrait inciter à une collaboration des autorités pénales avec les autorités civiles de protection de l'enfant afin d'envisager des mesures appropriées de protection. De ce fait, le recours à des arrêts disciplinaires devrait rester *l'ultima ratio*.

> Cette mesure ne doit être ordonnée que si un établissement approprié (milieu fermé mais non pénitentiaire) est disposé à accueillir le ou la jeune délinquant-e à brève échéance. En effet, si en raison d'un manque de place, le ou la mineur-e condamné-e à un arrêt disciplinaire devait



attendre plusieurs semaines, voire mois, après ses méfaits pour exécuter cette sanction, l'effet éducatif escompté pourrait être compromis.

Cette mesure pourrait concerner entre cinq et dix mineur-e-s de moins de quinze ans par année.

## 2.2. Le code de procédure et de juridiction administrative

### Art. 14a

L'exigence pour les parties de communiquer à l'autorité saisie une adresse de notification figure aux articles 11b de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021), 140 CPC (RS 272) et 87 CPP (RS 312.1). Il convient de l'introduire également pour la procédure administrative cantonale.

### Art. 38

Le code de procédure et de juridiction administrative consacre ses articles 36 à 40 à la langue de la procédure. En résumé, en première instance, la procédure se déroule dans la langue officielle de la commune dans laquelle la partie a son domicile (art. 36 al. 1 CPJA) ou, dans les relations avec les autorités cantonales (administration ou établissements) dans la langue officielle de l'administré-e (art. 36 al. 2 CPJA). En cas de recours, la procédure se déroule dans la langue de la décision contestée (art. 37 al. 1 CPJA).

L'actuel article 38 CPJA prévoit la possibilité pour l'autorité d'accorder des dérogations aux articles 36 et 37 CPJA, si les circonstances le justifient, en particulier en cas de procédure devant une autorité cantonale.

Or, la transposition de l'article 17 Cst dans le CPJA a pour effet que la possibilité de choisir la langue officielle ne saurait dépendre d'une décision de l'autorité, mais découle directement de la loi. C'est ce que prévoit le nouvel alinéa 2 de l'article 38 P-CPJA. Cette dérogation légale concernant justement la situation où la procédure se déroule devant une autorité cantonale, la mention de cette dérogation doit être biffée de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 38 CPJA.

### Art. 39

Pour éviter toute ambiguïté, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 39 CPJA est complété par une réserve de l'article 38 CPJA.

### Art. 141

Dans un arrêt daté du 28 mai 2015 (2C\_1136/2014), le Tribunal fédéral a considéré comme arbitraire un arrêt du Tribunal cantonal qui mettait l'indemnité de partie à la charge uniquement de la partie déboutée, sans la répartir également avec l'autorité intimée dont la décision avait été annulée. Il

a relevé que le droit cantonal fribourgeois ne permettait pas d'excepter la collectivité du paiement de l'indemnité de partie.

La modification envisagée, qui est une simple reprise de l'article 64 al. 2 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), consiste à prévoir expressément le principe selon lequel les indemnités allouées ne doivent être mises à la charge de la collectivité publique désavouée que subsidiairement, lorsqu'il n'y a pas de partie adverse déboutée qui pourrait les supporter.

### Art. 145b

Pour dissiper toute ambiguïté sur les prestations de la collectivité publique dont le remboursement peut être exigé en cas de retour à meilleure fortune, le projet en mentionne la liste dans cette disposition.

### Art. 148

Dans le domaine du droit des assurances sociales, la procédure de première instance est gouvernée par le principe de célérité (art. 61 let. a de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; LPGA, RS 830.1). Selon le Tribunal fédéral, ce principe s'oppose à ce que le droit cantonal de procédure sépare les voies de droit (*Gabelung des Verfahrens*), notamment en ce qui concerne les litiges relatifs aux dépens de la procédure cantonale (ATF 110 V 54 E. 4b). C'est pourquoi le nouvel alinéa 3 prévoit expressément que la procédure de réclamation ne s'applique pas en matière d'assurances sociales.

## 3. Incidences du projet

La mise en œuvre de cette révision n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, n'a pas d'effets sur le développement durable et ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa conformité au droit fédéral et de sa compatibilité avec le droit européen.

Le projet ne devrait pas avoir d'incidences financières majeures.



## Botschaft 2021-DSJ-13

22. März 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

#### 1. Kontext

Der vorliegende Revisionsentwurf ist die Folge mehrerer parlamentarischer Vorstösse.

Am 25. Juni 2018 reichten die Grossrätinnen Defferrard und de Weck eine begründete Motion mit dem Titel «Für eine Verbesserung der Spezialprävention bei Minderjährigen unter 15 Jahren» (2018-GC-104) zur Ergänzung des Justizgesetzes ein. Vorgeschlagen wurde eine Bestimmung, die es den Präsidentinnen und Präsidenten des Jugendstrafgerichts erlaubt, gegen strafrechtlich verurteilte Minderjährige unter 15 Jahren, die schwere Disziplinlosigkeit zeigen, sich dem Vollzug der Sanktion oder der Bedingungen entziehen oder sich diesem dauerhaft widersetzen, Disziplinararreste von bis zu zehn Tagen zu verfügen. Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat die Motion am 24. Mai 2019 an (TGR 2019, 654).

Mit einer am 25. Juni 2019 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten und gleichentags begründeten Motion mit dem Titel «Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann» (2019-GC-123) baten die Grossräte Mauron und Kubski den Staatsrat, im Justizgesetz (JG) einen neuen Artikel einzuführen, um bei den kantonalen Gerichten eine bessere Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann sicherzustellen. Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat die Motion am 20. Dezember 2019 an (TGR 2019, 3319).

Die Motion mit dem Titel «Zweisprachigkeit beim Kantonsgericht und bei anderen kantonalen Behörden» (2019-GC-167) wurde von den Grossräten Kubski und Mauron am 17. Oktober 2019 eingereicht und begründet. Ziel der Motion ist es, dass die Parteien eines Gerichtsverfahrens, das vor einer Behörde mit gesamtkantonaler Kompetenz (insbesondere dem Kantonsgericht) verhandelt wird, ihre Eingaben unabhängig von der Verfahrenssprache in beiden Amtssprachen des Kantons einreichen können. Am 3. März 2020 hat der Staatsrat dem Grossen Rat die Motion zur Annahme empfohlen. Der Grosse Rat nahm die Motion am 14. Oktober 2020 an (TGR 2020, 3339).

Am 17. Oktober 2019 schliesslich haben die Justizkommission des Grossen Rates und sieben Grossrätinnen und Grossräte die Motion «Änderung der Artikel 7 Abs. 1 und 37 Abs. 2

des Justizgesetzes» (2019-GC-168) eingereicht und begründet. Es geht ihnen einerseits darum, im Justizgesetz die Möglichkeit einzuführen, bei nebenberuflichen Richterinnen und Richtern und bei Beisitzenden von Gerichtsbehörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf den gesamten Kanton erstreckt, auf die Wohnsitzpflicht zu verzichten (Art. 7 Abs. 1 JG). Andererseits sollen mit der Motion die Bedingungen gelockert werden, zu denen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihre Tätigkeit in Teilzeit ausüben können (Art. 37 Abs. 2 JG). Die Wohnsitzpflicht für die nebenberuflichen Richterinnen und Richter und die Beisitzenden ist in Artikel 86 Abs. 1 der Kantonsverfassung verankert. Ihre Aufhebung erfordert demnach eine Verfassungsänderung und ist deshalb im Rahmen dieser Revision nicht möglich. Aus diesem Grund beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat am 31. März 2020, die Motion aufzuteilen, d. h. sie in dem Punkt, der die Änderung von Artikel 7 JG betrifft, abzulehnen und sie betreffend die Änderung von Artikel 37 Abs. 2 JG anzunehmen. Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat die Motion am 14. Oktober 2020 teilweise an (TGR 2020, 3342).

Bei dieser Gelegenheit schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat ausserdem weitere Änderungen des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vor, die von der Staatsanwaltschaft (Art. 67 Abs. 4 JG) und vom Justizrat (Art. 10a Abs. 2, 73 Abs. 1 JG) beantragt bzw. von einigen Kantonsrichtern angeregt wurden (Art. 44 Abs. 2 JG; Art. 14a, 141 Abs. 1<sup>bis</sup>, 145b Abs. 3 und 148 Abs. 3 VRG).

Der Vorentwurf wurde von 2. Juli 2020 bis 30. September 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Die angehörten Stellen haben die geplanten Änderungen im Allgemeinen positiv aufgenommen.

Einige der angehörten Stellen schlugen auch andere Änderungen des Justizgesetzes vor, von denen eine im Rahmen dieses Projekts berücksichtigt wurde (Art. 60 Abs. 2 JG). Andere wurden jedoch aus den unten dargelegten Gründen abgelehnt:

- > Der Justizrat, das Kantonsgericht und die Oberamt männerkonferenz weisen darauf hin, dass die Begriffe, die in JG und VRG in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Behörden der Verwaltungsrechtspflege durch den Justizrat verwendet werden, problematisch seien und

dass dafür eine Lösung gefunden werden müsse. Dies gelte nicht nur für die verwaltungsrechtliche Tätigkeit der Oberämter, sondern auch für das Schlichtungs- und Schiedsorgan bei kollektiven Streitigkeiten mit dem Staatspersonal (SSO; Art. 68a StPG).

Diese Frage kann im Rahmen der Umsetzungsarbeiten nach der Analyse der Gerichtsbehörden geklärt werden.

- > Das Kantonsgericht betont, dass es wichtig wäre, eine einfache Lösung für die Festlegung von Anwaltsentschädigungen (Parteientschädigung und unentgeltliche Rechtspflege) zu finden, die für Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren einheitlich ist. Obwohl dieses Anliegen berechtigt ist, erfordert es umfassende Überlegungen, die den Rahmen dieser Revision sprengen. Diese befasst sich im Wesentlichen mit der Umsetzung verschiedener parlamentarischer Vorstösse.
- > Die Sozialdemokratische Partei fragt, ob Artikel 10b Abs. 2 JG in der heutigen Form noch zweckmässig sei. Für eine Änderung des Beschäftigungsgrads ist heute unter anderem das Einverständnis der betroffenen Stelle erforderlich (diese verfügt de facto über ein Vetorecht). Dies könnte bei einer Kollegialbehörde zu Spannungen führen. Dabei sollte das Einverständnis des Justizrats ausreichen, um sicherzustellen, dass eine allfällige Änderung des Beschäftigungsgrads den ordentlichen Betrieb der betreffenden Gerichtsbehörde nicht beeinträchtigt.

Artikel 10b wurde 2018 als Umsetzung einer Motion des Justizrats in das JG eingeführt. Der Vorentwurf zur Einführung dieser Bestimmung sah für die Änderung des Beschäftigungsgrads einer Richterin oder eines Richters keine Zustimmung der betroffenen Behörde vor. Das Einverständnis der Behörde wurde erst nach einem Hinweis der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter im Rahmen der Vernehmlassung in den Entwurf aufgenommen. Nach Ansicht dieser Vereinigung sollte in Absatz 2 festgelegt werden, dass die Änderung nur in Absprache mit der betroffenen Behörde erfolgen kann, um zu verhindern, dass spontane individuelle Anfragen dem Betrieb der Behörde schaden. Diese Begründung ist immer noch berechtigt. Der Absatz 2 von Artikel 10b darf demnach nicht gestrichen werden.

- > Die Sozialdemokratische Partei ist der Ansicht, dass die vorliegende Revision genutzt werden sollte, um Artikel 18 Abs. 3 JG dahingehend zu ändern, dass ein ständiges Gericht nach dem Vorbild des *Tribunal neutre* im Kanton Waadt geschaffen wird, um den Vorwurf eines von der EMRK verbotenen Sondergerichts zu vermeiden. Diese Frage kann im Rahmen der Umsetzungsarbeiten nach der Analyse der Gerichtsbehörden geklärt werden.

- > Die Gewerkschaft SYNA beantragt, den Inhalt von Artikel 55 Abs. 2 LJ dahingehend zu präzisieren, dass jede Person, die sich als Beisitzende zur Vertretung der Arbeitnehmenden beim Arbeitsgericht bewirbt, seit mindestens 24 Monaten Gewerkschaftsmitglied sein muss und eine entsprechende Bescheinigung der Gewerkschaft vorlegen muss. Ausserdem beantragt sie, dass die Gewerkschaften automatisch über freie Stellen von Beisitzenden informiert werden, damit sie entsprechende Vorschläge machen können.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Wahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten aus den Arbeitnehmerorganisationen eine interne Angelegenheit dieser Organisationen ist, in die sich der Staat nicht einmischen darf. Es sei zudem daran erinnert, dass alle freien Stellen von Beisitzenden ausgeschrieben und sowohl im Amtsblatt als auch in den lokalen Zeitungen und auf der Website des Justizrats veröffentlicht werden.

- > Schliesslich möchten die Gewerkschaften SYNA, FGB und UNIA die Gelegenheit dieser Änderung dafür nutzen, die Parteientschädigung in arbeitsrechtlichen Verfahren abzuschaffen. Für den Fall, dass die Parteientschädigungen für Anwältinnen und Anwälte nicht abgeschafft würden, beantragt die Gewerkschaft SYNA subsidiär, dass den Gewerkschaften Parteientschädigungen zugesprochen werden können, wenn sie Arbeitnehmende vertreten.

Obwohl die Gewerkschaften die Arbeitnehmenden schützen wollen, darf nicht vergessen werden, dass die Abschaffung der Parteientschädigungen zweischneidig wäre: Wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer, mit Unterstützung einer Anwältin oder eines Anwalts, obsiegt, hätte er oder sie keinen Anspruch mehr darauf. Darüber hinaus sieht Artikel 95 Abs. 3 Bst. c ZPO in begründeten Fällen die Möglichkeit vor, dass das Gericht eine angemessene Entschädigung für die unternommenen Schritte zuspricht, wenn eine Partei keine professionelle Vertretung hat.

## 2. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1. Justizgesetz

#### Art. 10a

Auf Vorschlag des Justizrats wird im Entwurf die Stellungnahme des Kantonsgerichts zum Einsatz der gerichtsunabhängigen Richterin oder des gerichtsunabhängigen Richters gestrichen (Art. 10a Abs. 2 *i.f.*). Die betroffene Behörde ist der Ansicht, dass ihre Stellungnahme das Verfahren unnötig erschwere und verlangsamt. Seit einem Jahr wird im Einverständnis mit dem Kantonsgericht bei der Fallübergabe ein

vereinfachtes Verfahren angewandt, wodurch dessen Effizienz erhöht werden konnte. Diese Lösung ergibt sich auch aus der Analyse der Gerichtsbehörden.

Diese Änderung wurde von den angehörten Stellen begrüsst.

### Art. 37

Gemäss dem aktuellen Absatz 2 von Artikel 37 JG kann das Amt des Kantonsrichters bzw. der Kantonsrichterin *«in einer 50%-Stelle ausgeübt werden; es dürfen aber höchstens zwei Vollzeitstellen auf 50%-Stellen aufgeteilt werden»*. Zusammen mit Absatz 1 dieser Bestimmung bedeutet dies, dass zwölf Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihr Amt Vollzeit ausüben müssen, während vier 50% arbeiten können, was insgesamt 14 Vollzeitäquivalente (VZÄ) ergibt.

Mit dem aktuellen Wortlaut erlaubt es das Gesetz nicht, zwei VZÄ mit drei Richterinnen und Richtern zu besetzen, die zum Beispiel 80%, 70% und 50% arbeiten. Das Kantonsgericht bedauert diese Einschränkung, denn es möchte bei der internen Verteilung der Stellenprozente unter den Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern flexibler werden.

Um dem gesellschaftlichen Wandel gerecht zu werden und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen, wird im vorliegenden Entwurf die heutige Limite, nach der höchstens zwei VZÄ auf 50%-Stellen aufgeteilt werden dürfen, gestrichen. Diese Lockerung der Bedingungen, unter denen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihr Amt in Teilzeit ausüben können, entspricht einer progressiven Personalpolitik, die der Familie und der Gleichstellung von Frau und Mann nachhaltig zugutekommt.

Im Entwurf wird die Gesamtzahl der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter nicht verändert (Art. 37 Abs. 1 JG). Die Regel von Absatz 1 wird hingegen präzisiert, um zu verhindern, dass der aktuelle Wortlaut als Begrenzung der Anzahl Personen mit dem Titel der Kantonsrichterin bzw. des Kantonsrichters und demzufolge als Begrenzung der Teilzeitstellen verstanden wird. Deshalb wird der Ausdruck «Richterinnen und Richtern» durch «Richterstellen» ersetzt. Auch die Regel, wonach der Beschäftigungsgrad von Magistratspersonen nicht unter 50% liegen darf, wird im Entwurf beibehalten.

Diese Änderung wurde von den angehörten Stellen mehrheitlich begrüsst.

### Art. 44

Im Entwurf wird in Absatz 2 dieser Bestimmung der Begriff «kantonales Recht» durch «ein kantonales Gesetz» ersetzt. Die Fünferbesetzung muss auf die Prüfung der kantonalen Gesetze beschränkt sein und darf sich nicht auf jene von Reglementen oder anderer Erlasse einer unteren Ebene erstrecken.

### Art. 60

Im Vernehmlassungsverfahren wies der Freiburger Anwaltsverband darauf hin, dass das Kantonsgericht in zwei neueren Urteilen erklärt habe, dass Artikel 60 Abs. 2 Bundesrecht und insbesondere Artikel 47 ZPO widerspreche (101 2016 196 und 101 2016 187, beide vom 3. November 2016). Nach Ansicht des Kantonsgerichts erlaubt diese Bestimmung einer Partei, den Ausstand einer Magistratin oder eines Magistraten allein mit der Begründung zu erwirken, dass diese/r den Fall bereits im Schlichtungsverfahren behandelt hat, ohne auch nur das Vorliegen eines konkreten und objektiven Anscheins der Befangenheit geltend zu machen. Da Artikel 47 Abs. 2 Bst. b ZPO besagt, dass diese Begründung für sich allein kein Ausstandsgrund sei, widerspreche Artikel 60 Abs. 2 JG dem Bundesrecht. Diese Feststellung des Kantonsgerichts beruht auf den folgenden Argumenten:

«Auf systematischer Ebene handelt es sich bei Art. 60 Abs. 2 JG zwar nicht um eine Bestimmung über den Ausstand, da sie sich in dem Kapitel des Justizgesetzes befindet, das der Organisation der Zivilrechtspflege gewidmet ist (Titel IV, Kapitel 3), und nicht im Kapitel über den Ausstand (Titel II, Kapitel 4). Obwohl dieses systematische Argument zutrifft, überzeugt es nicht. Denn auch wenn der Freiburger Gesetzgeber diese Regelung in den Bestimmungen über die Organisation der Zivilrechtspflege vorgesehen hat, läuft ihr materieller Inhalt faktisch auf die Schaffung eines im Bundesrecht nicht vorgesehenen Ausstandsgrundes hinaus.

In der Botschaft zum Gesetzesentwurf findet sich die folgende ursprüngliche Auslegung: *«Obwohl nach Art. 47 Abs. 2 Bst. b ZPO das Mitwirken eines Richters am Schlichtungsversuch keinen Ausstandsgrund darstellt, also nicht automatisch zu seiner Befangenheit führt, räumt Art. 59 Abs. 2 [Art. 60 Abs. 2 in der Endfassung] den Parteien das unbedingte Recht ein zu verlangen, dass der mit der Schlichtung betraute Bezirksgerichtspräsident nicht auch in der Hauptsache tätig wird.»* (s. Botschaft Nr. 175 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf für ein Justizgesetz vom 14. Dezember 2009, S. 22). Der Freiburger Gesetzgeber hat also bei der Annahme einer Gerichtsorganisation, die grundsätzlich eine Personalunion von Schlichtungsrichter und Sachrichter vorsieht, durchaus beabsichtigt (indem er sich auf Art. 47 Abs. 2 Bst. b ZPO bezog), dass Art. 60 Abs. 2 JG als Bestimmung über den Ausstand verstanden wird und damit ausdrücklich einen im Bundesrecht nicht vorgesehenen Ausstandsgrund eingeführt. Die Frage nach der Möglichkeit, den Schlichtungsrichter in der Hauptsache in den Ausstand treten zu lassen, hätte sich sicherlich nicht gestellt, wenn die Schlichtungsaufgabe nicht dem Präsidenten des in der Hauptsache urteilenden Gerichts übertragen worden wäre. Doch beim Entscheid für diese Personalunion hätte der Freiburger Gesetzgeber Art. 47 Abs. 2 Bst. b



ZPO einhalten müssen und nicht einer Partei das Recht geben dürfen, ohne Angabe von Gründen zu verlangen, dass die Bestimmung durch den Ausstand des Schlichtungsrichters missachtet wird. Nur die in Art. 47 Abs. 1 ZPO vorgesehenen Gründe, insbesondere eine objektive und konkrete Befangenheit gemäss Art. 47 Abs. 1 Bst. f ZPO, könnten es einer Partei tatsächlich erlauben, den Ausstand des Schlichtungsrichters zu beantragen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die zweckorientierte Interpretation. Die Bestimmung von Art. 60 Abs. 2 JG zielt darauf ab, einen subtilen Ausgleich zu finden zwischen der effizienten und sparsamen Lösung für die Zusammensetzung der Schlichtungsbehörde, d. h. dem Präsidenten des in der Hauptsache urteilenden Gerichts, und dem inhärenten Nachteil, dass die Parteien Angst davor haben könnten, sich im Schlichtungsverfahren frei zu äussern, wenn sie wissen, dass derselbe Richter über ihre Forderungen in der Sache selbst entscheiden wird (vgl. oben zitierte Botschaft Nr. 175, S. 22). Zwar können Kantone, die auf eine Personalunion von Schlichtungsrichter und Sachrichter verzichten, gemäss Bundesrecht auf der Ebene der Gerichtsorganisation vorsehen, dass der Schlichtungsrichter generell und grundsätzlich nicht in der Hauptsache entscheiden darf. Diese Möglichkeit darf jedoch nicht den Parteien gegeben werden. [...] Wenn also die Gerichtsorganisation eines Kantons aus eigenen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen eine solche Personalunion vorsieht, verbietet es ihr Art. 47 Abs. 2 Bst. b ZPO, den Parteien die Möglichkeit zu bieten, diese auf einfaches Gesuch hin zu umgehen, ohne zumindest geltend zu machen, dass der betreffende Richter wegen seines Verhaltens im Schlichtungsverfahren nicht über die erforderliche Unparteilichkeit verfüge» (KG 101 2016 196 E. 4c; Übersetzung).

## Art. 62

Bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten gibt es in unserem Kanton zwei verschiedene Schlichtungsstellen, je nachdem ob sich die Ansprüche der Parteien auf das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann stützen (GLG, SR 151.1) oder ob sie einen anderen arbeitsrechtlichen Bereich betreffen. Im zweiten Fall amtiert die Präsidentin oder der Präsident des Arbeitsgerichts gemäss Artikel 60 Abs. 1 JG alleine als Versöhnungsrichter/in. Wenn der Anspruch jedoch auf dem GLG gründet, ist eine besondere Kommission, die zu gleichen Teilen aus Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zusammengesetzt ist, für die Schlichtung zuständig, wobei in der Kommission gleich viele Frauen wie Männer vertreten sein müssen (Art. 200 Abs. 2 ZPO und 62 JG). Die paritätische Kommission tagt mit fünf Mitgliedern.

Diese unterschiedliche Zuständigkeit kann dazu führen, dass eine Person ihre Ansprüche, die zum einen das GLG und zum anderen einen weiteren arbeitsrechtlichen Bereich betreffen, nicht im selben Verfahren geltend machen kann. Ausserdem kann sie eine beklagte Person daran hindern, der Hauptklage gestützt auf das GLG eine Widerklage entgegenzusetzen, wenn erstere einen anderen arbeitsrechtlichen Bereich betrifft.

Um dieses Problem zu lösen, sieht der Entwurf in Gleichstellungsfragen eine Kompetenzattraktion zugunsten der Schlichtungskommission vor. Dies nicht nur aus Effizienz- und Zeitgründen, sondern auch um einen wirksamen Schutz der schwächsten Partei in diesem sozialen Bereich der Gleichstellung zu gewährleisten.

Die Zusammenführung in einem einzigen Verfahren wurde von allen angehörten Stellen begrüsst. Es wurde jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Schlichtungskommission für Gleichstellungsfragen momentan nur mit Diskriminierungen am Arbeitsplatz aufgrund des Geschlechts und mit sexueller Belästigung befasst. Sollte die Kommission Zuständigkeiten auf anderen Gebieten des Arbeitsrechts erhalten, müssten deshalb von ihren Mitgliedern zusätzliche Fachkenntnisse auf diesen Gebieten verlangt werden, damit die Schlichtung in voller Kenntnis der Sachlage erfolgen kann.

Gestützt auf den Wortlaut der Motion, war die neue Regelung in den neuen Artikel 62a JG integriert worden. Auf Vorschlag des Amts für Gesetzgebung wird die Regelung nun aus systematischen und redaktionellen Gründen in den neuen Absatz 1<sup>bis</sup> von Artikel 62 aufgenommen.

## Art. 67

Gemäss dem aktuellen Artikel 67 Abs. 4 JG muss die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt alle Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen genehmigen. Diese Regel gilt unabhängig davon, weshalb diese Verfügungen erlassen werden. Wenn eine Nichtanhandnahmeverfügung oder eine Einstellungsverfügung nach dem Rückzug einer Klage oder nach einer Schlichtung zwischen den Parteien erfolgt oder wenn eine Sistierungsverfügung erlassen wird, weil ihre Urheberin oder ihr Urheber unbekannt oder ohne bekannten Wohnsitz ist, ergibt eine vorgängige Genehmigung durch die Generalstaatsanwältin oder den Generalstaatsanwalt keinen Sinn. Bei den genannten Beispielen handelt es sich um rund 3000 Verfügungen pro Jahr. Für die Genehmigung müssen die physischen Akten der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt überbracht und anschliessend wieder an die zuständige Staatsanwältin oder den zuständigen Staatsanwalt retourniert werden. Dabei handelt es sich um eine unnötige und zeitraubende Arbeit, welche die Verfahren übermässig in die Länge zieht. Deshalb ermächtigt der Entwurf die Generalstaatsanwältin

oder den Generalstaatsanwalt, in einer Richtlinie jene Verfügungen zu bestimmen, die ihrer bzw. seiner vorgängigen Kontrolle unterliegen.

### Art. 73

Nach dem aktuellen Wortlaut von Artikel 73 Abs. 1 JG entscheidet das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) ohne Gerichtsschreiberin oder Gerichtsschreiber. Gemäss der Botschaft des Staatsrats zur ursprünglichen Version des JG (Botschaft Nr. 175 vom 14. Dezember 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Justizgesetzes) wollte der Gesetzgeber mit dem Verzicht auf eine Gerichtsschreiberin oder einen Gerichtsschreiber die Verfahren beschleunigen, indem die Entscheide von einer Einzelrichterin oder einem Einzelrichter getroffen werden.

Heute ist festzustellen, dass die Arbeitslast des ZMG weiterhin hoch ist. Um dem entgegenzuwirken, wurde ihm vor Kurzem eine Verstärkung von Gerichtsschreiberei und Sekretariat gewährt. Des Weiteren zählt die Gerichtsstanz drei ordentliche Richterinnen und Richter in Teilzeitpensen, die zusammen 1,5 VZÄ ergeben.

Dank der ergriffenen Massnahmen konnte das ZMG zumindest teilweise entlastet werden. Es ist zwingend auf die Hilfe seiner Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter angewiesen, um die sehr kurzen Bearbeitungsfristen einhalten zu können, an die es gebunden ist, namentlich wenn ein ordentliches Mitglied abwesend ist.

Deshalb soll mit dieser Revision die Zahl der ordentlichen Berufsrichterinnen und Berufsrichter (aktuell *«mindestens zwei»*, momentan sind es drei) erhöht und die Ernennung zusätzlicher Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter ermöglicht werden. Es sei daran erinnert, dass das ZMG 7 Tage die Woche, rund um die Uhr verfügbar ist und dabei sehr kurze gesetzliche Fristen (in Stunden berechnet) einhalten muss: Inhaftierte Beschuldigte müssen zwingend innert 48 Stunden (inkl. Wochenende und Feiertage) von der Richterin oder vom Richter angehört werden. Diese Frist ist absolut (s. Art. 224 Abs. 2 StPO). Eine solche Verfügbarkeit erfordert vom anwesenden Personal sehr viel Engagement, besonders wenn mehrere Fälle zusammenkommen. Eine Aufstockung der Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter ist deshalb unabdingbar, damit bei Bedarf eine gesunde Rechtspflege möglich ist. Die Tatsache, dass im Gesetz die Zahl der Berufsrichterinnen und Berufsrichter nicht beschränkt wird, bedeutet im Übrigen nicht, dass neue Stellen geschaffen werden. Dies geschieht nach einem klaren Verfahren, das in der Entscheidungskompetenz des Staatsrats liegt.

Mit der Streichung des Zusatzes «Berufs-» aus dem ersten Satz von Absatz 1 hebt der Entwurf schliesslich die Regelung auf, wonach die Ersatzmitglieder des ZMG zwingend aus den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern zu wählen sind. So

werden in Zukunft auch Personen, die nicht den Gerichtsbehörden angehören, als Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter wählbar sein, wie dies beim Kantonsgericht der Fall ist.

### Art. 115

In zwei Bundesgerichtsentscheiden, wovon einer ein Verwaltungsverfahren (BGE 136 I 149) und der andere ein Zivilverfahren (BGE 145 I 297) betraf, hielt das Bundesgericht fest, dass Artikel 17 Abs. 2 unserer Kantonsverfassung eine Ausnahme vom allgemeinen Sprachgebietsprinzip darstelle. Dem Bundesgericht zufolge ist die freie Wahl der Amtssprache im Umgang mit Behörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, ein allgemeines und einheitliches Prinzip und kein Prinzip mit variabler Geometrie.

Obwohl Artikel 17 Abs. 2 der Kantonsverfassung unmittelbar anwendbar ist, muss aus Gründen der Klarheit im Justizgesetz an diese Regel, die sowohl für Zivil- wie auch für Strafverfahren gilt, erinnert werden.

Der Entwurf weicht in zwei Punkten leicht von dem von den Motionären vorgeschlagenen Text (2019-GC-167) ab, der wie folgt lautete: *«Im Rechtsmittelverfahren und vor Behörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, können Rechtsschriften unabhängig von der Verfahrenssprache in den beiden Amtssprachen des Kantons eingereicht werden»*.

- > Einerseits ist der Ausdruck «im Rechtsmittelverfahren» im Entwurf nicht enthalten, weil sich nicht ausschliessen lässt, dass eine Behörde, deren Gerichtsbarkeit sich nicht auf den gesamten Kanton erstreckt, für ein Urteil in zweiter Instanz zuständig sein könnte. Würde das Gesetz vorsehen, dass sich eine Partei in der Amtssprache ihrer Wahl an eine zweitinstanzliche Behörde wenden kann, deren Gerichtsbarkeit sich nicht auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, so würde dies Artikel 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung widersprechen, in dem das Territorialitätsprinzip verankert ist.
- > Andererseits beschränkt Artikel 17 Abs. 2 unserer Verfassung die freie Wahl der Amtssprache nicht allein auf die Einreichung von Rechtsschriften. Er erlaubt den Parteien auch, sich mündlich in der Amtssprache ihrer Wahl an die Behörden zu wenden.

### Art. 119

Um jegliche Mehrdeutigkeit auszuschliessen, wird in Absatz 1 von Artikel 119 nun der neue Absatz 5 von Artikel 115 vorbehalten.



## Art. 163

Das Jugendstrafrecht sieht unter anderem die Möglichkeit vor, als Strafe eine persönliche Leistung zu Gunsten einer sozialen Institution anzuordnen (Art. 23 Abs. 1 JStG). Bei Minderjährigen über 15 Jahren erlaubt das Gesetz ausserdem die Umwandlung einer nicht erbrachten persönlichen Leistung in eine Busse oder Freiheitsstrafe (Art. 23 Abs. 6 JStG). Bei Minderjährigen unter 15 Jahren ist keine Umwandlung möglich, sodass es in Tat und Wahrheit vorkommen kann, dass die persönliche Leistung nicht vollzogen wird. Die Tatsache, dass der Vollzug persönlicher Leistungen nicht durchgesetzt werden kann, ist unbefriedigend, ja frustrierend. Zudem ist die Botschaft an die Straffälligen nicht kohärent, da die Justiz sie zwar zu einer Strafe verurteilen kann, aber kaum über die Mittel verfügt, um deren Vollzug auch durchzusetzen.

Das System weist demnach eine Lücke auf, die mit der vorliegenden Änderung geschlossen wird. Die Möglichkeit, Disziplinararreste anzuordnen, macht das System kohärenter und stärkt die Autorität der Jugendrichterinnen und Jugendrichter. Allerdings müssen die Richterinnen und Richter vor der Anordnung einer solchen Sanktion Folgendes berücksichtigen:

- > Das Verhalten einer/s Minderjährigen unter 15 Jahren, die/der «schwere Disziplinlosigkeit zeigt, sich dem Vollzug der Sanktion oder der Bedingungen entzieht oder sich diesem dauerhaft widersetzt», ist oft symptomatisch für eine besorgniserregende persönliche Situation, welche die kindliche Entwicklung gefährdet; Ein solches Verhalten sollte Anlass zu einer Zusammenarbeit von Strafbehörden und Kinderschutzbahörden sein, damit geeignete Schutzmassnahmen ergriffen werden. Deshalb sollten Disziplinararreste die *Ultima Ratio* darstellen.
- > Die Massnahme ist nur anzuordnen, wenn eine geeignete Einrichtung (geschlossen, aber keine Strafanstalt) bereit ist, die straffällige Jugendliche oder den straffälligen Jugendlichen kurzfristig aufzunehmen. Wenn die oder der verurteilte Jugendliche nach einer Missetat aus Platzmangel mehrere Wochen oder sogar Monate auf den Vollzug des Disziplinararrests warten muss, so könnte dies die erhoffte erzieherische Wirkung schmälern.

Von der Massnahme wären jährlich fünf bis zehn Minderjährige unter 15 Jahren betroffen.

## 2.2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

### Art. 14a

Die Pflicht der Parteien, der zuständigen Behörde ein Zustellungsdomizil anzugeben, ist in den Artikeln 11b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021), 140 ZPO (SR 272) und 87 StPO (SR 312.1) enthalten. Deshalb

sollte sie auch im kantonalen Verwaltungsverfahren eingeführt werden.

### Art. 38

Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege sind die Artikel 36–40 der Verfahrenssprache gewidmet. Zusammengefasst wird das erstinstanzliche Verfahren in der Amtssprache der Gemeinde durchgeführt, in der die Partei ihren Wohnsitz hat (Art. 36 Abs. 1 VRG), oder, im Umgang mit den kantonalen Behörden (Verwaltung und Anstalten), in der Amtssprache der Bürgerin oder des Bürgers (Art. 36 Abs. 2 VRG). Das Beschwerdeverfahren wird in der Sprache des angefochtenen Entscheides durchgeführt (Art. 37 Abs. 1 VRG).

Der aktuelle Artikel 38 VRG sieht vor, dass die Behörde Abweichungen von den Artikeln 36 und 37 VRG bewilligen kann, wenn es die Umstände rechtfertigen, insbesondere in einem Verfahren vor einer kantonalen Behörde.

Die Übertragung von Artikel 17 KV in das VRG hat zur Folge, dass die Wahl der Amtssprache nicht mehr von einem Entscheid der Behörde abhängen kann, sondern direkt aus dem Gesetz hervorgeht. Dies sieht der neue Absatz 2 von Artikel 38 des vorliegenden Entwurfs vor. Da die gesetzliche Abweichung eben gerade jene Fälle betrifft, in denen das Verfahren vor einer kantonalen Behörde stattfindet, ist deren Erwähnung aus Absatz 1 von Artikel 38 VRG zu streichen.

### Art. 39

Um jegliche Mehrdeutigkeit auszuschliessen, wird in Absatz 1 von Artikel 39 VRG nun Artikel 38 VRG vorbehalten.

### Art. 141

In einem Entscheid vom 28. Mai 2015 (2C\_1136/2014) beurteilte das Bundesgericht einen Entscheid des Kantonsgerichts als willkürlich, weil die Parteientschädigung allein der unterlegenen Partei auferlegt worden war, ohne dass auch die Behörde, deren Entscheid aufgehoben wurde, einen Anteil hätte übernehmen müssen. Das Bundesgericht wies darauf hin, dass die öffentliche Hand gemäss Freiburger Kantonsrecht nicht von der Zahlung der Parteientschädigung ausgenommen werden könne.

Die geplante Änderung ist eine simple Übernahme von Artikel 64 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) und sieht ausdrücklich den Grundsatz vor, dass die zugesprochenen Entschädigungen nur subsidiär dem unterlegenen Gemeinwesen auferlegt werden dürfen, wenn es keine unterlegene Partei gibt, die sie tragen könnte.

### *Art. 145b*

Um Zweifel darüber auszuräumen, bei welchen Leistungen der öffentlichen Hand eine Rückerstattung beantragt werden kann, wenn die begünstigte Person zu hinreichenden Mitteln gelangt, sieht der Entwurf in dieser Bestimmung eine Liste vor.

### *Art. 148*

Im Bereich des Sozialversicherungsrechts gilt im erstinstanzlichen Verfahren das Beschleunigungsgebot (Art. 61 Bst. a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; ATSG, SR 830.1). Gemäss Bundesgericht ist dieses Gebot nicht mit der Tatsache vereinbar, dass das kantonale Verfahrensrecht eine Gabelung des Verfahrens vorsieht, namentlich was Streitfälle über die Parteikosten des kantonalen Verfahrens anbelangt (BGE 110 V 54, E. 4b). Deshalb sieht der neue Absatz 3 ausdrücklich vor, dass das Beschwerdeverfahren in Sozialversicherungssachen nicht anwendbar ist.

## **3. Auswirkungen des Entwurfs**

Die Umsetzung der vorliegenden Revision hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden oder auf die nachhaltige Entwicklung und ist mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

Der Entwurf dürfte keine grösseren finanziellen Auswirkungen haben.

---

## Loi modifiant la loi sur la justice et le code de procédure et de juridiction administrative

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **130.1** | 150.1  
Abrogé(s): –

---

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

Vu le message 2021-DSJ-13 du Conseil d'Etat du 22 mars 2021;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **I.**

L'acte RSF 130.1 (Loi sur la justice (LJ), du 31.5.2010) est modifié comme il suit:

#### **Art. 10a al. 2** (*modifié*)

<sup>2</sup> Le Conseil de la magistrature décide de l'affectation des personnes ainsi élues, à la demande des autorités judiciaires concernées.

#### **Art. 37 al. 1** (*modifié*), **al. 2** (*modifié*)

<sup>1</sup> Le Tribunal cantonal compte entre douze et seize postes de juges et au moins autant de suppléants ou suppléantes.

## Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **130.1** | 150.1  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DSJ-13 des Staatsrats vom 22. März 2021;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **I.**

Der Erlass SGF 130.1 (Justizgesetz (JG), vom 31.5.2010) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 10a Abs. 2** (*geändert*)

<sup>2</sup> Über den Einsatz dieser Richterinnen und Richter entscheidet der Justizrat auf Antrag der betroffenen Gerichtsbehörden.

#### **Art. 37 Abs. 1** (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*)

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht zählt 12 bis 16 Richterstellen und mindestens gleich viele Ersatzrichterstellen.

<sup>2</sup> La fonction de juge cantonal-e peut être exercée à temps partiel, mais au moins à mi-temps.

**Art. 44 al. 2** (modifié)

<sup>2</sup> Elles siègent à cinq juges lorsqu'il s'agit de constater la non-conformité d'une loi cantonale au droit supérieur, notamment à la Constitution fédérale ou à la Convention européenne des droits de l'homme; le règlement du Tribunal cantonal peut prévoir d'autres cas.

**Art. 60 al. 2** (abrogé)

<sup>2</sup> Abrogé

**Art. 62 al. 1a** (nouveau)

<sup>1a</sup> Cette autorité est en outre compétente pour:

- a) traiter l'entier du litige lorsqu'une prétention relevant de la compétence du tribunal des prud'hommes s'ajoute à une prétention fondée sur la loi sur l'égalité;
- b) traiter les prétentions reconventionnelles fondées sur le droit du travail lorsque le litige initial a été porté devant elle.

**Art. 67 al. 4** (modifié)

<sup>4</sup> Il ou elle peut former opposition contre les ordonnances pénales des procureur-e-s et des autres autorités pénales et approuve les ordonnances de classement, à moins qu'elles ne soient consécutives à un retrait de plainte ou à une conciliation aboutie. En outre, il ou elle peut édicter une directive pour régler le contrôle des ordonnances de non-entrée en matière et de suspension.

**Art. 73 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Le Tribunal des mesures de contrainte se compose de trois juges ordinaires et cinq juges suppléants ou suppléantes.

**Art. 115 al. 5** (nouveau)

<sup>5</sup> Les parties peuvent s'adresser oralement et par écrit dans la langue officielle de leur choix aux autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, quelle que soit la langue de la procédure.

<sup>2</sup> Das Amt der Kantonsrichterin oder des Kantonsrichters kann in Teilzeit ausgeübt werden, mindestens jedoch in einer 50%-Stelle.

**Art. 44 Abs. 2** (geändert)

<sup>2</sup> Die Gerichtshöfe entscheiden in Fünferbesetzung, ob ein kantonales Gesetz höherrangigem Recht widerspricht, insbesondere der Bundesverfassung oder der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das Reglement des Kantonsgerichts kann weitere Fälle vorsehen.

**Art. 60 Abs. 2** (aufgehoben)

<sup>2</sup> Aufgehoben

**Art. 62 Abs. 1a** (neu)

<sup>1a</sup> Diese Behörde ist ausserdem zuständig für:

- a) die Behandlung des gesamten Falles, wenn eine Forderung aus dem Zuständigkeitsbereich des Arbeitsgerichts mit einer Forderung auf der Grundlage des Gleichstellungsgesetzes einhergeht;
- b) die Behandlung von Widerklagen auf der Grundlage des Arbeitsrechts, wenn sie im ursprünglichen Streitfall entschieden hat.

**Art. 67 Abs. 4** (geändert)

<sup>4</sup> Sie oder er kann gegen die Strafbefehle der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder anderer Strafverfolgungsbehörden Einsprache erheben und genehmigt die Einstellungsverfügungen, sofern diese nicht nach dem Rückzug einer Klage oder nach einem erfolgreichen Schlichtungsverfahren ergehen. Er oder sie kann zudem eine Richtlinie erlassen, um die Kontrolle von Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen zu regeln.

**Art. 73 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Das Zwangsmassnahmengericht wird von drei ordentlichen Richterinnen und Richtern und fünf Ersatzrichterinnen und -richtern gebildet.

**Art. 115 Abs. 5** (neu)

<sup>5</sup> Die Parteien können sich unabhängig von der Verfahrenssprache mündlich und schriftlich in der Amtssprache ihrer Wahl an Behörden wenden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt.

**Art. 119 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> La personne qui dirige la procédure renvoie, en principe, les écrits d'une partie qui ne sont pas rédigés dans la langue de la procédure, en invitant leur auteur-e à procéder dans cette langue et en l'avertissant que, s'il ou si elle ne le fait pas dans le délai fixé, l'autorité n'entrera pas en matière. L'article 115 al. 5 est réservé.

**Art. 163 al. 3** (nouveau)

<sup>3</sup> Le président ou la présidente du Tribunal pénal des mineurs peut prononcer des arrêts disciplinaires jusqu'à dix jours à la personne mineure qui, dépendant de cette autorité relativement à l'exécution, fait preuve d'indiscipline grave, se soustrait à l'exécution de la sanction ou de ses conditions ou persiste à s'y opposer. L'arrêt disciplinaire doit être précédé d'un avertissement.

## II.

L'acte RSF 150.1 (Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), du 23.5.1991) est modifié comme il suit:

**Art. 14a** (nouveau)

Représentation et assistance – Domicile de notification

<sup>1</sup> Les parties qui déposent des conclusions dans une procédure sont tenues de communiquer à l'autorité l'adresse de leur domicile ou de leur siège. Si elles sont domiciliées à l'étranger, elles doivent élire un domicile de notification en Suisse, à moins que le droit international ou l'autorité étrangère compétente n'autorise la notification directe dans l'Etat considéré.

**Art. 38 al. 1** (modifié), **al. 2** (nouveau)

<sup>1</sup> Si les circonstances le justifient, il peut être dérogé, partiellement ou totalement, aux règles énoncées aux articles 36 et 37 al. 1.

<sup>2</sup> Auprès des autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, les parties peuvent déposer leurs écrits dans la langue officielle de leur choix, quelle que soit la langue de la procédure.

**Art. 119 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Verfahrensleitung weist Eingaben einer Partei, die nicht in der Verfahrenssprache abgefasst sind grundsätzlich zurück und fordert die Partei auf, sich dieser Sprache zu bedienen; sie droht ihr an, auf die Eingabe nicht einzutreten, falls sie der Aufforderung nicht innert der gesetzten Frist nachkommt. Artikel 115 Abs. 5 bleibt vorbehalten.

**Art. 163 Abs. 3** (neu)

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Jugendstrafgerichts kann Disziplinararreste von bis zu zehn Tagen verfügen, wenn Jugendliche, die beim Vollzug dieser Behörde unterstehen, schwere Disziplinlosigkeit zeigen, sich dem Vollzug der Sanktion oder deren Bedingungen entziehen oder sich diesem dauerhaft widersetzen. Dem Disziplinararrest muss eine Verwarnung vorangehen.

## II.

Der Erlass SGF 150.1 (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), vom 23.5.1991) wird wie folgt geändert:

**Art. 14a** (neu)

Vertretung und Verbeiständung – Zustellungsdomizil

<sup>1</sup> Parteien, die in einem Verfahren Anträge einreichen, sind verpflichtet, der Behörde die Adresse ihres Wohn- oder Geschäftssitzes mitzuteilen. Wenn sich ihr Wohn- oder Geschäftssitz im Ausland befindet, müssen sie ein Zustellungsdomizil in der Schweiz wählen, es sei denn das internationale Recht oder die zuständige ausländische Behörde bewillige die direkte Zustellung im betreffenden Staat.

**Art. 38 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (neu)

<sup>1</sup> Wenn die Umstände es rechtfertigen, kann teilweise oder ganz von den Regeln der Artikel 36 und 37 Abs. 1 abgewichen werden.

<sup>2</sup> Bei Behörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, können die Parteien schriftliche Eingaben unabhängig von der Verfahrenssprache in der Amtssprache ihrer Wahl einreichen.

**Art. 39 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> En l'absence de dérogation au sens de l'article 38, l'autorité retourne en principe les écrits d'une partie qui ne sont pas rédigés dans la langue de la procédure, en invitant leur auteur à procéder dans cette langue et en l'avertissant que, s'il ne le fait pas dans le délai fixé, elle n'entrera pas en matière.

**Art. 141 al. 1a** (nouveau)

<sup>1a</sup> Le dispositif indique le montant des indemnités allouées qui, lorsqu'elles ne peuvent pas être mises à la charge de la partie adverse déboutée, sont supportées par la collectivité ou par l'établissement autonome au nom de qui l'autorité inférieure a statué et dont la décision a été annulée.

**Art. 145b al. 3** (modifié)

<sup>3</sup> Si le bénéficiaire revient à meilleure fortune ou s'il est démontré que son état d'indigence n'existait pas, la collectivité publique peut exiger de lui le remboursement de ses prestations (frais de procédure non perçus, frais de représentation ou d'assistance et éventuelles autres indemnisations). La prétention doit être invoquée dans les dix ans dès la clôture de la procédure.

**Art. 148 al. 3** (nouveau)

<sup>3</sup> Cet article ne s'applique pas en matière d'assurances sociales.

### III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

### IV.

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

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

**Art. 39 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Liegt keine Ausnahme im Sinne von Artikel 38 vor, so weist sie Eingaben einer Partei, die nicht in der Verfahrenssprache abgefasst sind, in der Regel zurück, fordert den Verfasser auf, sich dieser Sprache zu bedienen, und droht ihm an, auf die Eingabe nicht einzutreten, falls er der Aufforderung nicht innert der gesetzten Frist nachkomme.

**Art. 141 Abs. 1a** (neu)

<sup>1a</sup> Das Dispositiv enthält den Betrag der zugesprochenen Entschädigungen, die, wenn sie nicht der unterlegenen Gegenpartei auferlegt werden können, von dem Gemeinwesen oder von der selbständigen Anstalt getragen werden, in deren Namen die untere Behörde geurteilt hat und deren Entscheid aufgehoben wurde.

**Art. 145b Abs. 3** (geändert)

<sup>3</sup> Gelangt der Berechtigte später zu hinreichenden Mitteln oder wird nachgewiesen, dass seine Bedürftigkeit nicht bestand, so kann das Gemeinwesen von ihm die Rückerstattung seiner Leistungen (nicht erhobene Verfahrenskosten, Kosten für Vertretung oder Verbeiständung und allfällige weitere Entschädigungen) verlangen. Der Anspruch ist innert zehn Jahren seit Abschluss des Verfahrens geltend zu machen.

**Art. 148 Abs. 3** (neu)

<sup>3</sup> Dieser Artikel ist in Sozialversicherungssachen nicht anwendbar.

### III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

### IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



## Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DSJ-13

**Projet de loi :**  
**Loi modifiant la loi sur la justice et le code de procédure  
et de juridiction administrative**

*Propositions de la Commission de justice*

---

*Présidence* : Bertand Morel

*Membres* : Antoinette de Weck (vice-présidente), Francine Defferrard,  
Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti

### Entrée en matière

La commission propose tacitement 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. Loi sur la justice (LJ)

##### **Art. 37 al. 2**

<sup>2</sup> La fonction de juge cantonal-e peut être exercée à temps partiel, mais au moins à mi-temps ; le nombre de postes à temps partiel est cependant limité à quatre équivalents plein-temps au maximum.

## Anhang

GROSSER RAT

2021-DSJ-13

**Gesetzentwurf:**  
**Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes und des Gesetzes  
über die Verwaltungsrechtspflege**

*Antrag der Justizkommission*

---

*Präsidium*: Bertrand Morel

*Mitglieder*: Antoinette de Weck (Vize-Präsidentin), Francine Defferrard,  
Pierre Mauron, Roland Mesot, André Schneuwly, Julia Senti

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### I. Justizgesetz (JG)

##### **Art. 37 Abs. 2**

<sup>2</sup> Das Amt der Kantonsrichterin oder des Kantonsrichters kann in Teilzeit ausgeübt werden, mindestens jedoch in einer 50 %-Stelle; die Zahl der Teilzeitstellen ist aber auf 4 Vollzeitäquivalente begrenzt.

**A1**

II.

**Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)**

**Art. 38 al. 2**

<sup>2</sup> Après des autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, les parties peuvent s'adresser oralement et par écrit dans la langue officielle de leur choix, quelle que soit la langue de procédure.

**Art. 141 al. 1a**

<sup>1a</sup> *biffer*

**Vote final**

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

**Catégorisation du débat**

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

**Résultats des votes**

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

**Première lecture**

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention.

II.

**Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)**

**Art. 38 Abs. 2**

<sup>2</sup> ~~Die Parteien können sich unabhängig von der Verfahrenssprache mündlich und schriftlich in der Amtssprache ihrer Wahl an Behörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, wenden können die Parteien unabhängig von der Verfahrenssprache in der Amtssprache ihrer Wahl einreichen.~~

**Art. 141 Abs. 1a**

<sup>1a</sup> *Streichen*

**Schlussabstimmung**

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

**Kategorie der Behandlung**

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

**Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

**Erste Lesung**

**A1  
CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A2  
CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention.

**A3**  
**CE**

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Le 24 juin 2021*

*Den 24. Juni 2021*



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

Motion Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas  
**Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118  
avec 144**

2019-GC-149

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 septembre 2019, les requérants et 52 cosignataires demandent le regroupement des numéros d'urgence (117, 118 et 144) en un même lieu.

Cette centrale aurait ainsi une vue d'ensemble des cas d'urgence et pourrait prendre toutes les mesures nécessaires. Les cantons du Valais et d'Argovie ont récemment fusionné leurs centres d'urgence. « Cela permet une gestion coordonnée des événements avec l'implication de tous les partenaires cantonaux dans la chaîne de sécurité et de sauvetage », comme le rapporte le canton du Valais. Le centre d'appels d'urgence cantonal devrait contribuer à optimiser le travail entre la police, les ambulanciers et les pompiers et à améliorer la coordination entre les organisations feux bleus.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève que l'opportunité de la création d'un centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF), mettant sur pied toutes les forces d'engagement « feux bleus », a été analysée par un groupe de travail inter-partenaire ad hoc.

Tout en préservant l'autonomie des différentes entités, le CECAF se conçoit comme une plateforme moderne, dynamique et multipartenaires visant à assurer sur l'ensemble du territoire fribourgeois – ainsi que des cantons et services partenaires<sup>1</sup> – une prise en charge des appels d'urgence de manière rapide, coordonnée et efficace. Il permet également, selon la situation, la mobilisation des moyens les plus adéquats tout en veillant à une gestion efficiente des ressources. Le statut de gouvernance n'est pas encore arrêté définitivement. Il veillera à garantir les compétences métiers de chaque partenaire.

Outre le fait de prendre en charge toutes les situations d'urgence avec encore plus de facilité, de compréhension et d'efficacité, le CECAF intègre de manière plus complète la notion de prise en charge bilingue voire multilingue. Par la réunion des centrales feux bleus sous un même toit,

---

<sup>1</sup> Par exemple, la centrale 144 gère la réception de tous les appels sanitaires d'urgence, ainsi que l'engagement et la coordination de toutes les interventions de secours du canton de Fribourg, de la région Avenches - Vully, (mais pas de la Broye fribourgeoise) et du canton du Jura ; ceci 24h/7 et dans les deux langues officielles (français et allemand). Le centre d'engagement et d'alarme de la police cantonale (112, 117 et 118) conduit, quant à lui, les interventions indépendamment du territoire cantonal sur l'Autoroute A1 entre Lully et Kerzers. Elle conduit également les dispositifs de circulation.

il permet également l'optimisation – voire la mutualisation – de ressources et prestations essentielles à son fonctionnement (telles que les locaux de conduite, les infrastructures techniques et informatiques, les services d'entretien, les formations, etc. Des améliorations ainsi que des synergies sont aussi souhaitables dans l'acquisition, la gestion et la maintenance des systèmes de communication et d'information.

Enfin, la réunion de l'ensemble des centrales feux bleus permet une meilleure transition entre les situations ordinaires et les situations dégradées (type accident de car de Sierre), tout en préservant l'autonomie et l'indépendance « métier » des différentes entités. En sus de la coordination des premiers intervenants, elle garantit une intégration plus rapide et mieux coordonnée des services partenaires tels que la Protection civile. Le passage fluide d'une structure de conduite ordinaire à une structure de conduite renforcée, que ce soit « au front » et/ou à l'arrière, est l'une des clés d'une protection efficace de la population.

La mise en place du CECAF pourrait être réalisée par étapes :

- > Tout d'abord, conformément à la loi sur la défense incendie et les secours (LDIS), les centrales 117 et 118 renforceront leur collaboration en se basant sur l'infrastructure actuelle du Centre d'engagement et d'alarme (CEA) de la police cantonale.
- > Par la suite, le CEA actuel (112, 117 et 118) devrait être transféré dans le bâtiment à construire de la nouvelle centrale de feux bleus. Dans le contexte de la construction du site et du déménagement de ces centrales, la collaboration entre les partenaires sera progressivement renforcée, notamment à travers l'établissement de conventions.
- > En parallèle, le statut de la centrale 144 Fribourg – Jura sera consolidé.
- > Ultérieurement, de manière à réunir alarme et engagement dans la prise en charge des urgences pré-hospitalières, une éventuelle cantonalisation des services des ambulances sera examinée de manière séparée et en parallèle en fonction de la volonté des partenaires concernés par le processus de désenchevêtrement des tâches.
- > Enfin, la centrale 144 sera à son tour intégrée au site.
- > L'horizon temporel global de réalisation du projet est fixé à 10 ans.

Considérant les arguments exposés, la création du CECAF en plusieurs étapes apparaît comme opportune et correspond aux intérêts des forces d'engagement et de la population fribourgeoise, tout en assurant à chaque partenaire feux bleus de continuer à disposer d'une autonomie et d'une indépendance dans son domaine métier.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion. Le Conseil d'Etat présentera une adaptation des dispositions légales dans le délai d'une année, ce qui ouvrira ensuite la porte à une mise en œuvre progressive de la motion selon les étapes précitées.

*21 juin 2021*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

2019-GC-149

### **Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel.-Nr. 117/118 mit 144**

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

Mit einer am 12. September 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen die Urheberin und der Urheber der Motion sowie 52 Mitunterzeichnende die Vereinigung der Notfall-Telefonnummern (117, 118 und 144) an einem einzigen Standort.

Dadurch hätte die Zentrale bei Notfällen den Überblick und könnte alle notwendigen Massnahmen ergreifen. Die Kantone Wallis und Aargau haben vor Kurzem ihre Notfallzentralen fusioniert. «Dies ermöglicht eine koordinierte Führung von Ereignissen unter Einbezug aller kantonalen Partner der Sicherheits- und Rettungskette», wie der Kanton Wallis berichtet. Die Kantonale Notrufzentrale solle mithelfen, die Arbeitsabläufe zwischen Polizei, Sanität und Feuerwehr zu optimieren und die Koordination zwischen den Blaulichtorganisationen zu verbessern.

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

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Zweckmässigkeit der Schaffung einer einzigen Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FFEAZ; frz. CECAF), die alle Einsatzkräfte der Blaulichtorganisationen zusammenführen würde, durch eine partnerübergreifende Arbeitsgruppe geprüft wurde.

Die FFEAZ ist als moderne, dynamische Plattform für die Zusammenarbeit zahlreicher Partner konzipiert, die auf dem ganzen Kantonsgebiet – sowie auf dem Gebiet der Partnerkantone und -dienste<sup>1</sup> – eine rasche, koordinierte und effiziente Bearbeitung der Notrufe sicherstellen soll. Sie wahrt die Autonomie der verschiedenen Einheiten. Des Weiteren erlaubt sie entsprechend der Situation die Mobilisierung der geeignetsten Mittel, wobei auf ein effizientes Ressourcenmanagement geachtet wird. Die Leitungsstruktur ist noch nicht definitiv beschlossen. Bei der Klärung dieser Frage werden die fachlichen Zuständigkeiten der einzelnen Partner beibehalten.

Abgesehen von der Tatsache, dass die Reaktion auf Notsituationen mit einem noch besseren Überblick sowie noch einfacher und effektiver erfolgen kann, wird mit der FFEAZ die zwei-respektive mehrsprachige Bearbeitung noch vollständiger umgesetzt. Die Zusammenführung

---

<sup>1</sup> So nimmt zum Beispiel die Zentrale 144 rund um die Uhr und in beiden Amtssprachen (Deutsch und Französisch) alle Sanitätsnotrufe entgegen und ist für die Auslösung und Koordination aller Rettungseinsätze im Kanton Freiburg, in der Region Avenches–Vully (aber nicht im Freiburger Broyebezirk) und im Kanton Jura zuständig. Die Einsatz- und Alarmzentrale der Kantonspolizei (112, 117 und 118) leitet ihrerseits unabhängig vom Kantonsgebiet alle Einsätze auf der Autobahn A1 zwischen Kerzers und Lully. Sie leitet ausserdem die Verkehrsdispositive.



der beiden Blaulicht-Zentralen unter einem Dach ermöglicht auch eine Optimierung – oder sogar eine Bündelung – der für ihr Funktionieren wesentlichen Ressourcen und Leistungen (z. B. Führungsräume, Technik- und IT-Infrastruktur, Unterhaltsdienste, Schulungen usw.). Auch im Beschaffungswesen sowie beim Betrieb und Unterhalt der Kommunikations- und Informationssysteme sind Verbesserungen und die Nutzung von Synergien wünschenswert.

Die Fusion der Blaulicht-Zentralen ermöglicht schliesslich auch eine bessere Überleitung von gewöhnlichen zu schlimmeren Situationen (z. B. Carunfall von Siders), ohne dabei die «fachliche» Autonomie und Unabhängigkeit der verschiedenen Einheiten zu beeinträchtigen. Neben der Koordination der Ersteinsatzkräfte wird mit der FFEAZ eine raschere und besser koordinierte Integration von Partnerorganisationen wie dem Zivilschutz sichergestellt. Der fließende Übergang von einer ordentlichen zu einer verstärkten Führungsstruktur – sei dies «an der Front» und/oder dahinter – ist ein Kernelement beim effizienten Schutz der Bevölkerung.

Die FFEAZ liesse sich schrittweise realisieren:

- > Zunächst werden die Zentralen 117 und 118 ihre Zusammenarbeit entsprechend dem Gesetz über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen (BBHG) intensivieren, wobei sie sich auf die aktuelle Infrastruktur der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Kantonspolizei stützen.
- > Anschliessend müsste die aktuelle EAZ (112, 117 und 118) in den Neubau für die neue Blaulicht-Zentrale verlegt werden. Im Rahmen der Bauarbeiten und des Umzugs der Zentralen würde die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen schrittweise intensiviert, namentlich mit dem Abschluss von Vereinbarungen.
- > Gleichzeitig würde der Status der Zentrale 144 Freiburg–Jura konsolidiert.
- > Im Hinblick auf eine Zusammenführung von Alarm und Einsatz mit dem präklinischen Notfalldienst, würde später eine allfällige Kantonalisierung der Sanitätsdienste separat geprüft, wenn die von der Aufgabenentflechtung betroffenen Partnerorganisationen dazu gewillt sind.
- > Schliesslich würde auch die Sanitätsnotrufzentrale 144 in die neue FFEAZ integriert.
- > Der gesamte Zeithorizont für die Umsetzung des Projekts ist auf 10 Jahre festgelegt.

Die aufgeführten Argumente lassen den Schluss zu, dass die Schaffung der FFEAZ in mehreren Etappen sinnvoll ist und überdies den Interessen der Einsatzkräfte und der Freiburger Bevölkerung entspricht. Gleichzeitig wird so sichergestellt, dass alle Blaulichtpartner in ihrem Fachbereich weiterhin autonom und unabhängig bleiben.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die vorliegende Motion anzunehmen. Innert Jahresfrist wird der Staatsrat eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen vorlegen, worauf die Motion in den vorgenannten Etappen schrittweise umgesetzt werden kann.

*21. Juni 2021*



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

Motion Collomb Eric / Dafflon Hubert

2021-GC-40

### Pour une imposition cohérente et durable sur les bateaux

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 2 mars 2021, les députés Eric Collomb et Hubert Dafflon demandent au Conseil d'Etat une nouvelle forme d'imposition reposant sur deux piliers : une taxe de base et une taxe environnementale. Ils proposent également que la masse fiscale actuelle soit réduite au profit de motorisations respectueuses de l'environnement et de bateaux dont l'imposition est beaucoup plus élevée en comparaison intercantonale.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Etat de situation

La navigation sur les voies d'eau est réglée par la loi fédérale sur la navigation intérieure du 3 octobre 1975 (LNI ; RS 747.201). Selon l'article 61 LNI, les cantons ont le droit d'imposer les bateaux qui ont leur lieu de stationnement sur leur territoire. Les bateaux stationnés dans le canton de Fribourg sont imposés conformément à la loi du 25 septembre 1974 sur l'imposition des bateaux (RSF 635.4.2). Le Grand Conseil est compétent pour fixer le tarif. Selon l'article 1bis, alinéa 1, le Conseil d'Etat est compétent uniquement pour adapter le tarif à l'indice moyen annuel des prix à la consommation, à raison d'un dixième pour une variation de 10 % de l'indice. La dernière indexation remonte à 2006.

Au 30 septembre 2020, 5521 bateaux sont immatriculés dans le canton. Les principaux genres sont les suivants :

- > 228 bateaux à rames et autres petites embarcations sans moteur ;
- > 481 voiliers sans moteur ;
- > 1361 voiliers avec moteur ;
- > 3438 bateaux de plaisance avec moteur.

On dénombre près de 100 voiliers et près de 100 bateaux de plaisance équipés d'une motorisation électrique.

Divers critères déterminent l'imposition des bateaux, notamment la puissance du moteur, la longueur ou encore la surface vélique ; ces critères peuvent être combinés. Des forfaits sont également prévus pour les bateaux à rames, les bateaux de pêcheurs professionnels, etc.

## **2. Rejet de la motion visant à réduire l'imposition des moteurs thermiques**

La motion Zosso Markus et Jacob Christine 2020-GC-162 visait à réduire l'imposition des moteurs thermiques afin d'éviter l'immatriculation de bateaux dans les ports des cantons voisins et préserver les recettes fiscales du canton. Dans le cadre de sa réponse, le Conseil d'Etat a présenté en détail le profil du parc fribourgeois des bateaux ainsi qu'une comparaison intercantonale (FR/BE/NE/VD) des tarifs pratiqués. Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter la motion. Il s'est engagé à étudier l'opportunité d'une révision du modèle d'imposition des bateaux. Ce modèle viserait à encourager de nouveaux genres de motorisation, plus respectueux de l'environnement. Le 10 février 2021, le Grand Conseil a rejeté la motion par 56 voix contre 20 et 2 abstentions.

## **3. Proposition d'une nouvelle forme d'imposition sans réduction de la masse fiscale**

Concernant l'introduction d'une nouvelle forme d'imposition reposant sur deux piliers, le Conseil d'Etat propose d'accepter le principe développé dans la motion. Le premier pilier se composera d'une taxe de base progressive selon les caractéristiques du bateau (puissance, longueur, surface vélique, etc..). Le deuxième pilier sera un coefficient lié au type de motorisation, promouvant l'usage de moteurs utilisant des énergies renouvelables.

Concernant les écarts d'imposition entre les cantons, l'enquête publiée dans la réponse à la motion Zosso Markus et Jacob Christine 2020-GC-162 a démontré que pour le canton de Fribourg, seuls les bateaux dotés d'un puissant moteur ont une imposition beaucoup plus lourde en comparaison avec les cantons voisins. Ils représentent moins de 10 % du parc. L'évolution entre 2005 et 2020 des effectifs et des recettes fiscales pour les cantons concernés prouve que le barème fribourgeois n'a pas entraîné un déplacement du lieu de stationnement vers des cantons offrant des conditions d'imposition plus attractives. Pour le canton de Fribourg, la diminution d'effectif est la plus faible (-3,3 %) ; quant à la progression des recettes fiscales, elle est la plus forte (+45,0 %).

## **4. Conclusion**

Cela étant précisé, conformément à l'article 73 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion, dans la mesure où celle-ci contient deux points qui peuvent être traités séparément. S'agissant de l'introduction d'une nouvelle forme d'imposition cohérente et durable sur les bateaux, le Conseil d'Etat peut s'engager à proposer une réforme de la législation pour introduire un coefficient favorisant l'usage de moteurs utilisant des énergies renouvelables. Cependant, le Gouvernement s'oppose au principe de la réduction de la masse fiscale actuelle sur la base d'une comparaison intercantonale.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner la motion ;
- > accepter le volet visant une nouvelle imposition cohérente et durable reposant sur deux piliers ;
- > rejeter le volet relatif à une réduction de la masse fiscale sur la base d'une comparaison intercantonale.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

*28 juin 2021*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Collomb Eric / Dafflon Hubert  
**Für eine kohärente und nachhaltige Schiffsbesteuerung**

2021-GC-40

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 2. März 2021 eingereichten und gleichentags begründeten Motion ersuchten die Grossräte Eric Collomb und Hubert Dafflon den Staatsrat um eine neue Form der Besteuerung, die auf zwei Säulen beruht: einer Grundgebühr und einer Umweltsteuer. Weiter schlugen sie vor, die aktuelle Besteuerung von umweltverträglichen Antriebsarten und Schiffen, die im interkantonalen Vergleich viel zu stark besteuert würden, zu senken.

### II. Antwort des Staatsrats

#### 1. Ausgangslage

Die Schifffahrt ist im Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1975 geregelt (BSG; SR 747.201). Gemäss Artikel 61 BSG haben die Kantone das Recht, Schiffe mit Standort in ihrem Gebiet zu besteuern. Die Besteuerung von Schiffen mit Standort im Kanton Freiburg richtet sich nach dem Gesetz vom 25. September 1974 betreffend die Besteuerung der Schiffe (SGF 635.4.2). Für die Festlegung des Tarifs ist der Grosse Rat zuständig. Gemäss Artikel 1bis Abs. 1 ist der Staatsrat einzig befugt, den Tarif dem durchschnittlichen Jahresindex der Konsumentenpreise anzupassen, und zwar um einen Zehntel für eine Änderung des Indexes um 10 %. Die letzte Indexierung erfolgte im Jahr 2006.

Per 30. September 2020 waren im Kanton 5521 Schiffe immatrikuliert. Die häufigsten Schiffstypen waren folgende:

- > 228 Ruderboote und andere kleine Boote ohne Motor;
- > 481 Segelboote ohne Motor;
- > 1361 Segelboote mit Motor;
- > 3438 Vergnügungsschiffe mit Motor.

Es gibt fast 100 Segelboote und fast 100 Vergnügungsschiffe, die mit Elektromotoren ausgestattet sind.

Verschiedene Kriterien wie Motorleistung, Länge oder Segelfläche sind für die Besteuerung der Schiffe ausschlaggebend. Die Kriterien können auch kombiniert werden. Für Ruderboote, Boote von Berufsfischerinnen und Berufsfischern usw. sind zudem Pauschalen vorgesehen.

## **2. Ablehnung der Motion für eine tiefere Besteuerung von Verbrennungsmotoren**

Die Motion Zosso Markus und Jacob Christine 2020-GC-162 hatte zum Ziel, die Besteuerung von Verbrennungsmotoren zu senken, um die Registrierung von Schiffen in den Häfen der Nachbarkantone zu verhindern und die Steuereinnahmen des Kantons zu erhalten. Die Antwort des Staatsrats enthielt eine ausführliche Beschreibung des Freiburger Bootsparkprofils und einen Vergleich der Steuertarife verschiedener Kantone (FR/BE/NE/VD). Der Staatsrat empfahl die Ablehnung der Motion. Er verpflichtete sich jedoch zu prüfen, ob eine Revision des Schiffsbesteuerungssystems angebracht ist. Mit dem neuen System müssten neue, umweltverträglichere Antriebsarten gefördert werden. Am 10. Februar 2021 lehnte der Grosse Rat die Motion mit 56 zu 20 Stimmen und 2 Enthaltungen ab.

## **3. Vorschlag einer neuen Besteuerungsform ohne Reduktion des Steuerertrags**

Was die Einführung einer neuen Besteuerungsform betrifft, schlägt der Staatsrat die Annahme des in der Motion erläuterten Grundsatzes vor. Die erste Säule wird in einer progressiven Grundgebühr bestehen, die sich nach den Merkmalen des Schiffes richtet (Leistung, Länge, Segelfläche usw.). Die zweite Säule bildet ein Steuerfuss, der an die Antriebsart geknüpft ist und den Einsatz von Motoren fördert, die erneuerbare Energien verwenden.

Zu den kantonalen Unterschieden bei der Besteuerung ist Folgendes zu sagen: Die Umfrageergebnisse aus der Antwort auf die Motion Zosso Markus und Jacob Christine 2020-GC-162 haben gezeigt, dass nur Schiffe mit leistungsstarken Motoren im Kanton Freiburg wesentlich höher besteuert werden als in den Nachbarkantonen. Sie machen weniger als 10 % des Schiffsbestands aus. Die Entwicklung der Bestände und Steuererträge der betreffenden Kantone von 2005 bis 2020 beweist, dass der Freiburger Steuertarif nicht zur Verlegung des Anlegeortes in Kantone mit attraktiveren Steuerbedingungen geführt hat. Der Kanton Freiburg verzeichnete den geringsten Rückgang beim Bestand (-3,3 %) und den stärksten Anstieg bei den Steuereinnahmen (+45 %).

## **4. Fazit**

Aufgrund dieser Ausführungen schlägt der Staatsrat vor, die Motion gemäss Artikel 73 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 aufzuteilen, da sie zwei Punkte enthält, die getrennt behandelt werden können. Was die Einführung einer neuen kohärenten und nachhaltigen Schiffsbesteuerung angeht, kann sich der Staatsrat dazu verpflichten, eine Gesetzesreform vorzuschlagen. Diese würde einen Steuerfuss einführen, der den Einsatz von Motoren fördert, die erneuerbare Energien verwenden. Die Regierung ist jedoch grundsätzlich gegen eine Senkung des heutigen Steuerertrags aufgrund eines Vergleichs mit anderen Kantonen.

Folglich lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein:

- > die Motion aufzuteilen;
- > den Teil über eine neue kohärente und nachhaltige Besteuerung mit zwei Säulen anzunehmen;
- > den Teil über eine Reduktion des Steuerertrags aufgrund eines Kantonsvergleichs abzulehnen.

Spricht sich der Grosse Rat gegen die Aufteilung aus, so empfiehlt der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

28. Juni 2021



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

**Mandat** Morel Bertrand / Berset Solange/ Collaud Romain / Senti Julia / **2019-GC-189**  
Schuwey Roger / Meyer Loetscher Anne / Zamofing Dominique /  
Dorthe Sébastien / Schumacher Jean-Daniel / Kolly Gabriel

### Obligation d'annonce pour les hébergeurs commerciaux

#### I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 21 novembre 2019, les auteur-e-s proposent la réalisation d'un inventaire des logements disponibles en ligne (type Airbnb) dans le canton de Fribourg. Selon eux, cet inventaire serait l'outil nécessaire à l'application de toutes les lois en vigueur dans ce domaine d'activité. Une fois l'inventaire établi, l'obligation d'annonce doit faire l'objet d'un ancrage légal, assorti d'un régime d'amendes en cas de fraude.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### > Contexte

La numérisation a fait apparaître de nouveaux modèles et acteurs économiques dans le secteur du tourisme. Les plateformes de réservation en ligne, comme notamment le prestataire de services Airbnb, ont ainsi pris une place prépondérante dans la commercialisation de l'offre. Dans ce contexte, la question de l'égalité de traitement entre les nouvelles plateformes en ligne et les prestataires traditionnels de services d'hébergement se pose, en ce qui concerne notamment le respect des prescriptions réglementaires chaque fois applicables, comme l'indiquent à juste titre les auteurs du présent mandat. Par rapport à cette problématique, le Conseil d'Etat partage entièrement le souci d'assurer la plus grande transparence concernant l'offre d'hébergement dans le canton et de répondre pleinement à l'exigence d'un traitement équitable entre les différentes prestataires.

En préambule, il est utile de rappeler que le Conseil d'Etat a analysé de manière approfondie les implications juridiques et pratiques d'un ancrage légal de l'obligation d'annonce dans sa réponse à la motion *Airbnb : l'opportunité de diversifier l'offre touristique* (2018-GC-131). Dans ce contexte, la question a notamment été abordée sous l'angle d'une modification de la loi sur les établissements publics (LEPu), dont le champ d'application couvre l'hébergement d'hôtes en la forme commerciale. En raison des difficultés pratiques liées au contrôle d'une telle obligation et des ressources nécessaires à sa mise en œuvre, que l'on peut considérer comme disproportionnées au regard du but recherché, le Conseil d'Etat avait renoncé, de manière provisoire, à une modification de la LEPu sur ce point spécifique, en attendant la révision complète de la loi et de ses dispositions d'application. De manière complémentaire, des analyses ont été menées pour évaluer l'opportunité d'introduire une obligation d'annonce en lien avec les dispositions fiscales s'appliquant au revenu de la location d'un logement privé. Par rapport à ce point, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que la mise en place d'un registre spécifique des personnes inscrites sur Airbnb, au sein du Service cantonal des



contributions, induirait une inégalité de traitement par rapport à d'autres types de revenu. Les instruments classiques de vérification, notamment dans le cadre des travaux de taxation et de l'investigation fiscale, ont donc été privilégiés pour éviter des fraudes.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'exigence d'un traitement équitable entre les acteurs traditionnels du secteur de l'hébergement et les plateformes en ligne doit être évaluée de manière nuancée. Les dispositions légales applicables, relevant notamment de la police du commerce, du droit du travail et de la législation en matière de sécurité, peuvent fortement varier selon la nature de l'offre. Il importe donc en premier lieu de définir avec précision quelles sont les offres de l'hôtellerie qui peuvent être comparées à celles des plateformes en ligne. La location de chambres privées par exemple est explicitement exclue du champ d'application de la LEPu, et cela indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. De ce point de vue, une offre entrant dans cette catégorie, et qui serait commercialisée par le biais d'Airbnb ou d'une autre plateforme en ligne, n'est dans les faits pas favorisée par rapport à une offre analogue dont la commercialisation reposerait sur les instruments plus classiques, en ce qui concerne les exigences légales. En conséquence, un éventuel ancrage légal d'une obligation d'annonce devrait s'appuyer sur le type de l'offre et non sur le canal de commercialisation, selon la systématique du cadre légal en vigueur.

Partant de ces observations préliminaires, le Conseil d'Etat prend position comme suit sur les demandes formulées par les auteurs du mandat :

#### > **Inventaire**

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat comprend la nécessité de disposer des coordonnées des hébergeurs commerciaux et d'assurer la plus grande transparence au niveau de l'offre en matière d'hébergement touristique. Il partage également le souci de garantir l'égalité de traitement des différents prestataires dans le domaine de l'hébergement, et ceci indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. Dans cette perspective, plusieurs mesures ont déjà été adoptées et implémentées, tant sur le plan administratif que légal.

A cet égard, il convient notamment de rappeler que l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT), en coordination avec le Conseil d'Etat, a signé une convention de partenariat avec Airbnb. En vertu de celle-ci, Airbnb perçoit automatiquement la taxe de séjour auprès des hôtes du canton de Fribourg lors de la réservation. Selon un décompte trimestriel, Airbnb reverse à l'UFT la taxe de séjour perçue via sa plateforme. La convention permet donc de s'assurer du paiement de la taxe de séjour, conformément à l'exigence du traitement équitable entre les prestataires. Cependant, elle n'est pas suffisante pour établir une liste nominative exhaustive des hébergeurs du canton dont l'offre est commercialisée à travers des plateformes en ligne, dans le sens d'un inventaire tel qu'il est mentionné par les auteurs du mandat. En effet, la convention établie avec Airbnb ne permet pas à l'heure actuelle de disposer de la liste des hébergeurs fribourgeois qui, selon le modèle d'affaires de l'entreprise, reste propriété de la plateforme.

Conscient de cette lacune, le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'UFT, a pris des mesures supplémentaires pour s'assurer du respect des exigences légales par l'ensemble des hébergeurs commerciaux actifs dans le canton. La nouvelle loi sur le tourisme, actuellement en consultation, soumet tous les hébergements commerciaux à l'encaissement de la taxe de séjour par le biais de l'outil CheckIn-FR, et ceci indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. La plateforme CheckIn-FR facilitera également l'obligation d'annonce du logeur et la transmission des

informations aux divers partenaires concernés. Ainsi, l'hébergeur devra utiliser la plateforme donnant accès à la carte d'hôte cantonale, délivrée en format électronique. Du point de vue touristique, la carte électronique propose des avantages suffisamment importants pour que l'hébergeur l'inclue dans son offre. L'obligation légale d'utiliser la plateforme CheckIn-FR permettra donc à l'UFT d'établir à terme un inventaire plus large des hébergeurs du canton et de disposer des informations nécessaires pour effectuer les contrôles relatifs au paiement de la taxe de séjour. L'UFT estime ainsi qu'environ 70 à 80 pour cent des hébergeurs utiliseront la plateforme CheckIn-FR une année après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le tourisme.

Le Conseil d'Etat est convaincu que les modifications légales actuellement proposées permettront d'augmenter la transparence concernant l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton, conformément aux demandes formulées dans le présent mandat. Dans le cadre d'une évaluation des effets de la nouvelle loi sur le tourisme, le Conseil d'Etat mettra également en œuvre les démarches complémentaires permettant d'aboutir à un inventaire exhaustif de l'offre, selon la demande exprimée par les auteurs du mandat, qu'il soutient sur ce point spécifique.

#### > **Ancrage légal de l'obligation d'annonce pour les hébergeurs commerciaux**

Par rapport à l'obligation d'annonce concernant spécifiquement les hébergements commercialisés via les plateformes de réservation en ligne, il convient de rappeler que les dispositions de la LEPu s'appliquent indépendamment du canal de commercialisation de l'hébergement. En conséquence, il existe déjà à l'heure actuelle une obligation d'annonce pour les hébergements en possession d'une patente, présents sur les sites de réservation en ligne comme Airbnb ou Booking, par exemple. Cette obligation d'annonce est en plus assortie d'un régime d'amendes en cas de fraude.

Il convient toutefois de préciser que les dispositions de la LEPu s'appliquent uniquement aux hébergements commerciaux qui proposent des services hôteliers. En vertu de l'art. 3 de la loi, la location d'appartements de vacances, de chalets et de chambres est explicitement exclue de son champ d'application, pour autant que le bailleur n'offre pas de prestations de service hôtelier. Par ailleurs, les hébergeurs commerciaux avec une capacité d'accueil de moins de 5 hôtes ne sont pas soumis à une obligation de patente ou d'annonce, selon les dispositions légales en vigueur. Toutefois, cela ne signifie pas que les offres de ce type évoluent en dehors de tout cadre réglementaire. Indépendamment de la catégorie de l'offre, il y a en matière fiscale une obligation de déclarer les revenus. De façon analogue, comme indiqué plus haut, le projet de révision de la loi sur le tourisme soumet l'ensemble des hébergeurs commerciaux à une obligation légale de prélever la taxe de séjour. Enfin, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) dispose que « celui qui loge un étranger à titre lucratif doit le déclarer à l'autorité cantonale compétente » (art. 16). Cette obligation d'annonce s'applique à l'ensemble des hébergements touristiques, indépendamment de leur catégorie et du canal de commercialisation utilisé.

Dans le prolongement des réflexions qu'il a menées en lien avec la motion 2018-GC-131, le Conseil d'Etat a analysé de manière approfondie la question de l'ancrage légal d'une obligation d'annonce. Pour répondre à la demande des auteurs du présent mandat, il serait nécessaire d'une part, d'étendre le champ d'application de la LEPu à tous les hébergeurs touristiques, indépendamment de leur capacité d'accueil et des services annexes proposés, et d'autre part, d'adapter les conditions d'octroi de la patente I, relative aux établissements d'hébergement parahôteliers. Selon la systématique du cadre législatif actuel, basée sur les catégories des établissements, les nouvelles obligations en matière d'annonce et de patente s'appliqueraient

indépendamment du canal de commercialisation et concerneraient dans le canton donc un nombre très important d'offres.

Même si le Conseil d'Etat partage le souci d'œuvrer en faveur de la plus grande transparence en matière d'offre de logements commerciaux, il estime qu'une extension aussi large du champ d'application de la LEPu et de l'obligation de patente n'est pas souhaitable à ce stade et qu'elle va au-delà du but recherché par les auteurs du mandat. Du point de vue des ressources à mettre en œuvre, l'extension de l'obligation de patente représenterait une charge supplémentaire importante autant pour les services administratifs concernés que pour les hébergeurs. Par ailleurs, les dérogations dont bénéficient actuellement les hébergements commerciaux avec une capacité d'accueil inférieure à 5 personnes se sont avérées judicieuses, notamment sous l'angle du renouvellement et de la diversité de l'offre d'hébergement touristique. Elles sont également pertinentes dans une perspective de simplification administrative.

A ce stade, et pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat ne souhaite donc pas entrer en matière sur un ancrage légal généralisé de l'obligation d'annonce, tel qu'il est demandé par les auteurs du mandat, et une obligation de patente pour l'ensemble des hébergeurs commerciaux. Cela dit, il se propose de réévaluer la question d'une modification de la LEPu dès que les mesures déjà adoptées et évoquées plus haut, en lien notamment avec la révision de la loi sur le tourisme, auront pu déployer leurs effets. Par ailleurs, le Conseil d'Etat se réserve le droit de prendre des mesures supplémentaires si l'importance croissante des hébergements commercialisés via les plateformes en ligne devait conduire à des perturbations du marché de logement.

## > Conclusion

Le Conseil d'Etat partage entièrement le souci d'établir une transparence aussi complète que possible concernant l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton et d'assurer des conditions de concurrence équitables entre les prestataires. Il tient à relever que tous les hôtes s'acquittent actuellement de la taxe de séjour via la plateforme CheckIn-FR et selon la convention passée avec Airbnb. En outre, la nouvelle loi sur le tourisme introduira une obligation légale pour tous les hébergeurs touristiques, y compris ceux qui utilisent les plateformes en ligne pour commercialiser leur offre, de prélever la taxe de séjour. De plus, tous les hébergeurs possédant plus de cinq lits doivent s'annoncer à la Police du commerce pour l'obtention d'une patente. Enfin, une obligation d'annonce existe en vertu de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration pour toute personne qui loge une personne d'origine étrangère à titre lucratif. En conséquence, et au vu des mesures déjà adoptées, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle d'étendre l'obligation de patente à tous les hébergeurs commerciaux, par le biais d'une modification de la LEPu et d'une extension de son champ d'application.

Pour ce qui est de l'établissement de l'inventaire, le Conseil d'Etat souhaite s'appuyer sur la plateforme CheckIn-FR, qui permettra d'établir progressivement un registre complet des hébergeurs commerciaux du canton, en tenant également compte des offres commercialisées via les plateformes en ligne. Dans le cadre d'une évaluation intermédiaire des effets de la nouvelle loi sur le tourisme, le Conseil d'Etat mettra en œuvre les démarches nécessaires pour établir un inventaire de l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le présent mandat et de prendre note qu'il réalisera l'inventaire souhaité via les nouveaux outils mis en place par la loi sur le tourisme

*1<sup>er</sup> juin 2021*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

---

**Auftrag** Morel Bertrand / Berset Solange/ Collaud Romain / Senti Julia / **2019-GC-189**  
Schuwey Roger / Meyer Loetscher Anne / Zamofing Dominique /  
Dorthe Sébastien / Schumacher Jean-Daniel / Kolly Gabriel

### Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen

#### I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 21. November 2019 eingereichten und begründeten Auftrag möchten die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, dass ein Inventar der online verfügbaren Unterkünfte (vom Typ Airbnb) im Kanton Freiburg aufgestellt wird. Dieses Inventar ist ihrer Meinung nach nötig, um alle auf dem Gebiet geltenden Gesetze anzuwenden. Sobald das Inventar steht, muss die Meldepflicht gesetzlich verankert und mit einem Bussensystem versehen werden, um gegen Verstösse vorzugehen.

#### II. Antwort des Staatsrats

##### > Hintergrund

Mit der fortschreitenden Digitalisierung sind neue Geschäftsmodelle und neue Wirtschaftsakteure in der Tourismusbranche in Erscheinung getreten. Online-Buchungsplattformen, wie etwa Airbnb, nehmen inzwischen einen wichtigen Platz ein, um das Angebot zu kommerzialisieren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Gleichbehandlung zwischen den neuen Online-Plattformen und den herkömmlichen Unterkunftsanbietern, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften, wie dies die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags mit Recht erwähnen. In Bezug auf diese Problematik teilt der Staatsrat das Anliegen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, maximale Transparenz über das Unterkunftsangebot im Kanton zu schaffen und die Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Anbietern zu gewährleisten.

Einleitend ist zu erwähnen, dass der Staatsrat die rechtlichen und praktischen Aspekte einer gesetzlichen Verankerung der Meldepflicht in seiner Antwort auf die Motion *Airbnb: Eine Chance, das Tourismusangebot zu diversifizieren* (2018-GC-131) vertieft untersucht hat. Darin wurde die Problematik namentlich im Hinblick auf eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG) beleuchtet, in dessen Anwendungsbereich die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen fällt. Da die Kontrolle einer derartigen Meldepflicht mit praktischen Schwierigkeiten verbunden ist und viele Ressourcen erfordert, die angesichts des verfolgten Ziels als unverhältnismässig erscheinen, hat der Staatsrat vorerst darauf verzichtet, das ÖGG in diesem Punkt zu ändern, bis das Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen einer Totalrevision unterzogen werden. Darüber hinaus wurde geprüft, ob es angezeigt ist, eine Meldepflicht in Verbindung mit der Gesetzgebung über die Besteuerung von Mietzinseinnahmen aus der Vermietung einer Privatunterkunft einzuführen. In Bezug auf diesen Punkt ist der Staatsrat zum Schluss gekommen, dass die

Einführung eines spezifischen Registers der bei Airbnb angeschlossenen Personen durch die kantonale Steuerverwaltung dazu führen würde, dass dieses Einkommen nicht gleich wie andere Arten von Einkommen behandelt wird. Die bestehenden Kontrollmöglichkeiten insbesondere im Rahmen der Veranlagungsarbeit und der steuerlichen Ermittlung wurden also bevorzugt, um Steuerhinterziehung aufzudecken.

Zudem ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Forderung nach Gleichbehandlung zwischen den herkömmlichen Beherbergungsbetrieben und den Online-Plattformen nuanciert betrachtet werden muss. Die geltenden Gesetzesbestimmungen namentlich in Bezug auf die Gewerbepolizei, das Arbeitsrecht und die Sicherheit können je nach Art des Angebots sehr unterschiedlich sein. Deshalb ist es als Erstes wichtig, genau zu bestimmen, welche Unterbringungsangebote mit jenen der Online-Plattformen vergleichbar sind. Die Vermietung von privaten Zimmern ist beispielsweise ausdrücklich vom Anwendungsgebiet des ÖGG ausgeschlossen, egal über welchen Kanal das Angebot kommerzialisiert wird. Ein Angebot, das in diese Kategorie fällt und das über Airbnb oder eine andere Online-Plattform zugänglich ist, wird in der Tat gegenüber einem Angebot, das über klassische Instrumente beworben wird, nicht bevorteilt, was die gesetzlichen Anforderungen betrifft. Folglich müsste eine allfällige gesetzliche Verankerung einer Meldepflicht innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens liegen und auf die Art des Angebots abstellen und nicht auf den Kanal, über den es beworben wird.

Gestützt auf diese Vorbemerkungen nimmt der Staatsrat wie folgt Stellung zu den Forderungen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags:

#### > **Inventar**

Wie weiter oben erwähnt, ist sich der Staatsrat der Notwendigkeit bewusst, über die Adresse der geschäftsmässigen Beherbergungsbetriebe zu verfügen und eine grösstmögliche Transparenz bei touristischen Unterbringungsangeboten zu schaffen. Auch er will die Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Beherbergungsanbietern sicherstellen, unabhängig vom Vertriebskanal des Angebots. In dieser Hinsicht sind bereits mehrere administrative und gesetzliche Massnahmen getroffen und umgesetzt worden.

An dieser Stelle sei namentlich daran erinnert, dass der Freiburger Tourismusverband (FTV) in Koordination mit dem Staatsrat eine Vereinbarung mit Airbnb abgeschlossen hat. Gestützt auf diese Vereinbarung zieht Airbnb bei der Reservation die Aufenthaltstaxe bei den Gästen im Kanton Freiburg automatisch ein. Gestützt auf eine vierteljährliche Abrechnung leitet die Firma die über ihre Plattform eingezogenen Aufenthaltstaxen an den FTV weiter. Die Vereinbarung gewährleistet somit die Zahlung der Aufenthaltstaxe und erfüllt damit die Anforderung an die Gleichbehandlung zwischen den Anbietern. Sie reicht aber nicht aus, um eine abschliessende namentliche Inventarliste der Beherbergungsanbieter im Kanton aufzustellen, deren Mietobjekte über Online-Plattformen angeboten werden, wie es von den Verfasserinnen und Verfassern der Motion verlangt wird. Die Vereinbarung mit Airbnb erlaubt es heute nämlich nicht, über die Liste der Freiburger Beherbergungsanbieter zu verfügen. Denn gemäss dem Geschäftsmodell von Airbnb bleibt diese Liste im Eigentum der Plattform.

Der Staatsrat ist sich dieser Problematik bewusst. Er hat deshalb zusammen mit dem FTV zusätzliche Massnahmen getroffen, um sicherzugehen, dass die gesetzlichen Anforderungen durch alle im Kanton tätigen Akteure, die geschäftsmässig Unterkünfte anbieten, eingehalten werden. Das

neue Tourismusgesetz, das zurzeit in der Vernehmlassung ist, verlangt von den Beherbergungsbetrieben das Inkasso der Aufenthaltstaxe über das Tool CheckIn-FR, und dies unabhängig vom Kanal, über den das Angebot erreichbar ist. Die Plattform CheckIn-FR erleichtert dem Beherbergungsbetrieb die Meldepflicht und die Weiterleitung der Informationen an die verschiedenen betroffenen Partner. Zudem muss der Beherbergungsbetrieb diese Plattform nutzen, um die kantonale Gästekarte zu überreichen, die elektronisch ausgestellt wird. Aus touristischer Sicht bietet die elektronische Gästekarte ausreichend Vorteile, um die Unterkunftsanbieter zu veranlassen, sie in ihr Angebot aufzunehmen. Die gesetzliche Pflicht zur Nutzung der Plattform CheckIn-FR wird es dem FTV langfristig ermöglichen, ein breiteres Inventar der Anbieter von Unterkünften im Kanton aufzustellen und über die nötigen Informationen zu verfügen, um die Zahlung der Aufenthaltstaxe kontrollieren zu können. Der FTV geht davon aus, dass ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Tourismusgesetzes etwa 70 bis 80 % der Beherbergungsbetriebe die Plattform CheckIn-FR nutzen werden.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass die heute vorgeschlagenen Gesetzesänderungen es ermöglichen, die Transparenz beim geschäftsmässigen Beherbergungsangebot im Kanton zu vergrössern, wie es der vorliegende Auftrag verlangt. Im Rahmen der Wirkungsmessung des neuen Tourismusgesetzes wird der Staatsrat weitere Schritte vornehmen, um ein vollständiges Inventar des Angebots zu erhalten, wie es die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags verlangen, deren Anliegen er in diesem spezifischen Punkt teilt.

#### **> Gesetzliche Verankerung der Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen**

In Bezug auf die Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen via Online-Buchungsplattformen ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des ÖGG unabhängig vom Vertriebskanal der Unterkünfte gelten. Folglich besteht schon heute eine Meldepflicht für Beherbergungsanbieter mit einem Patent, die auf Online-Buchungsplattformen wie Airbnb und Booking präsent sind. Diese Meldepflicht ist zudem bei Missachtung mit einem Bussensystem verbunden.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Bestimmungen des ÖGG nur für die geschäftsmässige Beherbergung mit Hotelservice gelten. Gestützt auf Artikel 3 ÖGG ist die Vermietung von Ferienwohnungen, Chalets und Zimmern ausdrücklich nicht dem Gesetz unterstellt, sofern keine Hoteldienstleistungen angeboten werden. Im Übrigen sind Anbieter, die nicht mehr als 5 Gäste beherbergen, gemäss geltendem Gesetz von der Patent- bzw. Meldepflicht befreit. Dies bedeutet aber nicht, dass diese Art von Angebot gar nicht reglementiert ist. Unabhängig vom Angebotstyp besteht die Pflicht, das Einkommen steuerlich zu deklarieren. Wie weiter oben erwähnt, verpflichtet der Entwurf des neuen Tourismusgesetzes ausserdem alle Beherbergungsbetriebe zum Inkasso der Aufenthaltstaxe. Zudem verlangt das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Folgendes: «Wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt, muss sie der zuständigen kantonalen Behörde melden» (Art. 16). Diese Meldepflicht gilt für alle touristischen Unterbringungsarten unabhängig vom verwendeten Vertriebskanal.

In Ergänzung der Untersuchungen, die der Staatsrat in Verbindung mit der Motion 2018-GC-131 vorgenommen hat, unterzog er die Frage der gesetzlichen Verankerung einer Meldepflicht einer genaueren Prüfung. Um die Forderung der Verfasserinnen und Verfasser dieses Auftrags zu erfüllen, müsste das Anwendungsgebiet des ÖGG auf alle touristischen Unterkünfte ausgedehnt

werden, und zwar ohne Untergrenze für die Gästezahl und unabhängig von Hoteldienstleistungen. Zudem müssten die Bedingungen geändert werden, unter denen das Patent I für hotelähnliche Beherbergungsbetriebe erteilt wird. Aufgrund der Systematik des gesetzlichen Rahmens, der die Beherbergungs- und Restaurationsbetriebe in Kategorien einteilt, würden die neuen Melde- und Patentpflichten unabhängig vom Vertriebskanal gelten und im Kanton eine sehr grosse Zahl von Angeboten betreffen.

Auch wenn der Staatsrat die Meinung teilt, dass grösstmögliche Transparenz bei der geschäftsmässigen Unterbringung von Gästen hergestellt werden sollte, hält er eine derartige Ausweitung des Anwendungsgebiets des ÖGG und der Patentpflicht zum jetzigen Zeitpunkt für nicht wünschenswert, da sie über das von den Verfasserinnen und Verfassern des Mandats angestrebte Ziel hinausgeht. Was den Ressourcenaufwand betrifft, würde eine Ausdehnung der Patentpflicht eine grosse zusätzliche Belastung für die Dienste der Verwaltung und die Beherbergungsbetriebe bedeuten. Im Übrigen hat sich gezeigt, dass sich die Ausnahme, die für Beherbergungsbetriebe für bis zu fünf Gäste gilt, bewährt hat, insbesondere was die Erneuerung und die Vielfalt des touristischen Beherbergungsangebots betrifft. Sie erleichtert auch den administrativen Aufwand.

Aus all diesen Gründen möchte der Staatsrat weder eine allgemeine Meldepflicht per Gesetz einführen, wie dies von den Verfasserinnen und Verfassern des Auftrags verlangt wird, noch die Patentpflicht auf jede geschäftsmässige Unterbringung von Gästen ausdehnen. Dies vorausgeschickt, schlägt er vor, eine allfällige Änderung des ÖGG neu zu beurteilen, sobald die weiter oben erwähnten Massnahmen namentlich im Zusammenhang mit der Revision des Tourismusgesetzes wirken. Im Übrigen behält sich der Staatsrat das Recht vor, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, falls die zunehmende Zahl der online angebotenen Unterkünfte den Wohnungsmarkt beeinträchtigen sollte.

#### > **Schluss**

Der Staatsrat teilt das Anliegen, möglichst grosse Transparenz über das geschäftsmässige Unterkunftsangebot im Kanton zu schaffen und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern zu gewährleisten. Er weist darauf hin, dass die Aufenthaltstaxe für alle Gäste zurzeit über die Plattform CheckIn-FR bzw. gestützt auf die Vereinbarung mit Airbnb einkassiert wird. Ausserdem wird das neue Tourismusgesetz alle touristischen Unterkunftsanbieter einschliesslich jener, die ihre Unterkünfte über Online-Buchungsplattformen anbieten, gesetzlich verpflichten, die Aufenthaltstaxe einzukassieren. Des Weiteren müssen alle Beherbergungsanbieter mit mehr als fünf Betten bei der Gewerbepolizei ein Patent beantragen. Und schliesslich besteht auch die Meldepflicht gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz des Bundes, der jede Person untersteht, die eine ausländische Person gewerbsmässig beherbergt. Aufgrund der bereits getroffenen Massnahmen hält es der Staatsrat zur Stunde folglich nicht für nötig, das ÖGG zu ändern, um die Patentpflicht auf alle geschäftsmässigen Beherbergungsbetriebe auszudehnen und sein Anwendungsgebiet zu erweitern.

in Bezug auf das Inventar möchte sich der Staatsrat auf die Plattform CheckIn-FR abstützen, die eine schrittweise Einführung eines vollständigen Registers der geschäftsmässigen Gästeunterkünfte im Kanton, einschliesslich der über Online-Plattformen angebotenen Unterkünfte, ermöglichen wird. Der Staatsrat wird die Wirkung des neuen Tourismusgesetzes einer Zwischenprüfung



unterziehen und die nötigen Massnahmen treffen, um ein Inventar der geschäftsmässigen Angebote von Gästeunterkünften im Kanton aufzustellen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, diesen Auftrag anzunehmen und zur Kenntnis zu nehmen, dass er das gewünschte Inventar mit den neuen Instrumenten des Tourismusgesetzes erstellen wird.

*1. Juni 2021*



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

Postulat Kubski Grégoire / Rey Benoît

2021-GC-16

### Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 20 janvier 2021, les députés Kubski et Rey demandent au Conseil d'Etat un rapport permettant de dresser l'inventaire des médias fribourgeois, leurs sources de financement et leur modèle économique et, partant, d'évaluer la pertinence de créer une fondation cantonale pour les médias, à laquelle l'Etat, les communes et des entreprises pourraient contribuer. Les députés relèvent que si les aides cantonales et fédérales d'urgence allouées en 2020 et 2021 ont permis une certaine stabilisation des finances des médias fribourgeois, ces derniers ne sont ou ne seront pas à l'abri de difficultés structurelles, principalement dues à l'érosion du marché publicitaire, et qui mettent directement en péril la variété et la qualité de l'offre médiatique locale.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

Il convient au préalable de rappeler les mesures d'urgence adoptées à la fois sur le plan cantonal et fédéral, ainsi que l'aide structurelle prévue au niveau fédéral.

##### 1. Aide fédérale aux médias

Dans le contexte de la crise du Covid-19, le Conseil fédéral a accéléré son projet d'aide structurelle aux médias, qui faisait suite au projet avorté de nouvelle loi fédérale sur les médias électroniques. Le 29 avril 2020, il a ainsi soumis au Parlement un **train de mesures en faveur des médias** ([20.038](#)). De manière parallèle, des mesures transitoires ont été adoptées dès mai 2020 pour soutenir de manière temporaire les médias durant la crise du Covid-19. Cette aide s'inscrit aujourd'hui dans les **mesures exceptionnelles prévues à l'art. 14 de la loi Covid-19** ([RS 818.102](#)).

Ainsi la Confédération prend en charge les coûts de distribution régulière par La Poste Suisse des quotidiens et hebdomadaires en abonnement de la presse locale et régionale, ainsi que de la presse suprarégionale et nationale à hauteur de 27 centimes par exemplaire; finance, au moyen du produit non utilisé de la redevance de radio-télévision et dans une limite de 10 millions de francs, les coûts d'abonnement des médias électroniques aux services de base textes de l'agence de presse Keystone-ATS; peut prendre en charge, par le biais de la redevance radio-télévision et dans une limite de 20 millions de francs, une partie des pertes de revenus publicitaires et de sponsoring des entreprises privées de radio et de télévision avec concession.

Cette aide doit rester effective jusqu'à l'entrée en vigueur de l'aide structurelle en faveur des médias mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021, soit à l'échéance de la loi Covid-19. Les montants définitivement alloués aux différents médias ne seront toutefois connus qu'à la fin de 2021.

Le train de mesures soumis au Parlement fin avril 2020 est pour sa majeure partie destiné à la *presse écrite*. Le Conseil fédéral a proposé d'élargir l'aide indirecte à la presse à tous les quotidiens et hebdomadaires en abonnement (suppression du plafonnement du tirage à 40 000 exemplaires). Dans le cadre d'une modification de la loi sur la poste, la contribution fédérale pour l'aide indirecte à la presse par le biais de la distribution par La Poste Suisse passerait ainsi de 30 millions à 50 millions de francs. Un montant de 40 millions de francs est prévu pour un soutien à la distribution matinale et dominicale. Les *médias en ligne* bénéficieraient de 30 millions de francs par année, prélevés sur les fonds fédéraux. Ce soutien vise à faciliter la transformation numérique des médias et sera réservé aux modèles payants. Enfin, des mesures spécifiques sont proposées pour soutenir les institutions de formation et de perfectionnement dans le domaine médiatique, les agences nationales de presse et les mécanismes d'autorégulation.

Lors de la session de printemps 2020, le *Conseil des Etats est entré en matière* sur le train de mesures en faveur des médias. Il a notamment soutenu l'extension de l'aide indirecte à la presse à tous les quotidiens et hebdomadaires en abonnement. Les réductions sur la distribution seront calculées en fonction du tirage, selon un système dégressif. Le Conseil des Etats a également soutenu le principe d'une aide aux médias en ligne. Il a toutefois refusé de libérer l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet, contre l'avis du Conseil fédéral.

En septembre 2020, le *Conseil national* a refusé de scinder le projet en deux parties, en excluant dans un premier temps le soutien aux médias en ligne, comme l'avait proposé sa commission des transports et des télécommunication (CTT-N). Lors de la session de printemps 2021, il a finalement validé l'aide de 120 millions pour le financement indirect de la presse, ainsi que 30 millions pour les médias en ligne. Le Conseil national a toutefois apporté quelques modifications au projet sur lesquelles le Conseil des Etats était appelé à se prononcer au cours de la session d'été 2021.

Le 18 juin 2021, le Parlement fédéral a finalement adopté le train de mesures en faveur des médias, soit les compléments à la loi sur la poste (RS 783.0) et la loi sur la radio et la télévision (RS 784.40), ainsi que la nouvelle loi sur l'aide aux médias en ligne, par 114 voix contre 76 et 6 abstentions, et par 28 voix contre 10 et 6 abstentions. Une évaluation sera faite après 4 ans et la durée des aides est limitée à 7 ans. Le lancement d'un référendum a d'ores et déjà été annoncé.

## **2. Aide cantonale d'urgence aux médias**

Le 5 mai 2020, invoquant le rôle systémique et de service public joué par les médias, en particulier dans la communication de crise, le Conseil d'Etat a adopté **l'ordonnance MEM COVID-19**, approuvée ensuite par le Grand Conseil dans le cadre de la Loi approuvant les mesures urgentes du Conseil d'Etat visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RSF 821.40.11). L'ordonnance spécifie que l'Etat de Fribourg appuie les principaux médias fribourgeois de presse écrite ainsi que radiodiffusés et télédiffusés par la prise en charge de la moitié des pertes publicitaires en 2020 par rapport aux chiffres de l'exercice 2019. L'aide cantonale est subsidiaire à celle allouée par la Confédération pour les radios/TV et complémentaire pour la presse écrite. Le Conseil d'Etat a alloué 5,34 millions de francs à cette fin, soit 3,7 pour la presse écrite et 1,64 pour la radio/TV.

Il a réservé cette aide aux médias dont l'activité économique a été significativement touchée par les effets du Covid-19 et auxquels elle était nécessaire pour garantir le maintien des emplois, voire leur survie. De ce fait, il a marqué sa volonté d'offrir une aide d'urgence, limitée dans le temps, et non structurelle. Estimant répondre ainsi aux principaux objectifs du mandat 2020-GC-52, il en a proposé le fractionnement, rejetant le principe de la création d'un fonds de soutien d'un montant de 10 millions de francs.

Le 9 mars 2021, invoquant l'art. 117 Constitution fribourgeoise, le Conseil d'Etat a prolongé cette aide d'urgence pour 2021, en raison des fortes baisses de revenus publicitaires encore constatées et attendues, mais sous réserve de l'évolution de la situation sur le plan économique et sanitaire. Compte tenu des montants encore disponibles sur les 5.34 millions de francs initialement attribués, il n'a pas alloué de montant supplémentaire à cette fin.

### **3. Pertinence du rapport demandé**

Conséquences d'une évolution constatée depuis plusieurs années, mais précipitées par la crise, les mesures de restructuration et de rationalisation qui ont été prises dans le secteur de la presse écrite, soit au sein du Groupe Saint-Paul, qui a concentré ses activités d'impression à Bulle et supprimé 30 emplois, soit sein du Groupe Freiburger Nachrichten, qui a supprimé 5.5 EPT (voir *La Liberté* du 26 novembre 2020 et les *Freiburger Nachrichten* du 13 janvier 2021), ont motivé la décision du Conseil d'Etat de prolonger l'aide d'urgence pour 2021. Il a par ailleurs été relevé que les montants attendus sur le plan fédéral dans le cadre du projet d'aide structurelle aux médias n'avaient pas été intégrés aux budgets 2021 des différents médias, une entrée en vigueur dudit paquet n'étant pas attendue avant 2022.

L'aide cantonale étant limitée dans le temps et réservée à certains médias particuliers, son allocation ne permet pas à ce stade d'évaluer la situation de l'ensemble du paysage médiatique fribourgeois ni d'anticiper son évolution sur le plan structurel et son financement.

Corrélativement, une approche globale des questions liées aux mutations économiques, aux effets de la transition digitale en général et de l'évolution du secteur publicitaire en particulier, est nécessaire pour évaluer les tendances à moyen et long terme et les possibilités de garantir la préservation d'une offre médiatique locale variée et de qualité, garante du fonctionnement démocratique.

Aussi, le Conseil d'Etat est d'avis que l'analyse demandée fait sens. Toutefois, il relève qu'il y a lieu d'attendre la mise en œuvre du paquet d'aides fédérales compte tenu également d'un éventuel référendum, avant d'entamer dite analyse.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter ce postulat.

*21 juin 2021*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Kubski Grégoire / Rey Benoît

2021-GC-16

### Aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien

#### I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 20. Januar 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Kubski und Rey vom Staatsrat einen Bericht, der es ermöglicht, ein Inventar der Freiburger Medien aufzustellen. Dieses Inventar soll ihre Finanzierungsquellen und ihr Geschäftsmodell nennen, damit geprüft werden kann, ob es angezeigt ist, einen kantonalen Medienfonds zu schaffen, an den der Staat, die Gemeinden und Unternehmen einen Beitrag leisten könnten. Die Verfasser des Postulats erwähnen, dass die in den Jahren 2020 und 2021 gewährten Soforthilfen des Kantons und des Bundes zwar eine gewisse finanzielle Stabilisierung der Freiburger Medien ermöglicht haben, dass damit aber strukturelle Schwierigkeiten, namentlich infolge der rückläufigen Werbeeinnahmen, noch nicht abgewendet sind, was die Vielfalt und die Qualität des lokalen Medienangebots bedroht.

#### II. Antwort des Staatsrats

Einleitend werden die Sofortmassnahmen auf Ebene des Kantons und des Bundes und die vom Bund vorgesehene Strukturhilfe kurz dargelegt.

##### 1. Bundesbeiträge für die Medien

Aufgrund der Covid-19-Krise hat der Bundesrat seine Vorlage einer Strukturhilfe für die Medien beschleunigt, an der er seit dem Rückzug des Entwurfs eines neuen Bundesgesetzes über die elektronischen Medien gearbeitet hat. Am 29. April 2020 hat er somit dem Parlament ein **Massnahmenpaket zugunsten der Medien** vorgelegt ([20.038](#)). Zusätzlich hat er ab Mai 2020 provisorische Massnahmen verabschiedet, um die Medien während der Covid-19-Krise vorübergehend zu unterstützen. Diese Unterstützung ist heute Bestandteil der **ausserordentlichen Massnahmen nach Artikel 14 des Covid-19-Gesetzes** ([SR 818.102](#)).

Diese Massnahmen sehen vor, dass der Bund die Kosten für die Tageszustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie der überregionalen und nationalen Presse durch die Schweizerische Post mit 27 Rappen pro Exemplar trägt. Er finanziert zudem mit dem bisher nicht verwendeten Ertrag aus der Abgabe für Radio und Fernsehen bis maximal 10 Millionen Franken die Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA für elektronische Medien. Er kann ferner Zahlungen aus der Abgabe für Radio und Fernsehen bis maximal 20 Millionen Franken an konzessionierte private Radio- und Fernsehunternehmen tätigen, um den Rückgang der Einnahmen aus Werbung und Sponsoring teilweise zu kompensieren.

Diese Massnahme bleibt bis Inkrafttreten der Strukturhilfe zugunsten der Medien bestehen, längstens jedoch bis am 31. Dezember 2021, was der Geltungsdauer des Covid-19-Gesetzes entspricht. Die den verschiedenen Medien letztlich ausgezahlten Beträge werden jedoch erst Ende 2021 bekannt sein.

Das Massnahmenpaket, das dem Bundesparlament Ende April 2020 vorgelegt wurde, ist in erster Linie für die *Printmedien* bestimmt. Der Bundesrat hat vorgeschlagen, die indirekte Presseförderung auf alle abonnierten Tages- und Wochenzeitungen auszudehnen, indem die Auflagenobergrenze von 40 000 Exemplaren aufgehoben wird. Durch eine Änderung des Postgesetzes soll die indirekte Presseförderung über die Zustellermässigung somit von 30 Millionen Franken auf 50 Millionen Franken angehoben werden. Ein Betrag von 40 Millionen Franken ist für die Unterstützung der Früh- und Sonntagszustellung vorgesehen. Der Bundesrat will zudem 30 Millionen Franken aus allgemeinen Bundesmitteln für Onlinemedien zur Verfügung stellen, um die Medienbranche bei der digitalen Transformation zu unterstützen. Die Mittel sind den Medien mit kostenpflichtigen Inhalten vorbehalten. Darüber hinaus schlägt der Bundesrat spezifische Massnahmen zur Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, nationalen Nachrichtenagenturen und Selbstregulierungsorganisationen vor.

An der Frühjahrssession 2020 ist der *Ständerat* auf das Massnahmenpaket zugunsten der Medien eingetreten. Er hat sich namentlich für die Ausweitung der indirekten Presseförderung auf alle abonnierten Tages- und Wochenzeitungen ausgesprochen. Laut Ständerat soll sich die Zustellermässigung am Publikumsumsatz bemessen und degressiv ausgestaltet werden. Er hat sich auch grundsätzlich für eine Unterstützung der Online-Medien ausgesprochen, aber die vom Bundesrat dafür vorgesehenen Mittel abgelehnt.

Im September 2020 hat der *Nationalrat* die von der Fernmeldekommission (KVF-N) vorgeschlagene Teilung der Vorlage abgelehnt. Mit dieser wäre die Onlineförderung vorerst ausgeschlossen worden. An der Frühjahrssession 2021 hat er schliesslich einen Beitrag von 120 Millionen Franken für die indirekte Presseförderung und 30 Millionen Franken für die Onlineförderung genehmigt. Der Nationalrat hat allerdings die Vorlage in einigen Punkten geändert. Der Ständerat hat an der Sommersession 2021 dazu Stellung genommen.

Das Massnahmenpaket zugunsten der Medien, das eine Anpassung des Postgesetzes (SR 783.0) und des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (SR 784.40) sowie ein neues Bundesgesetz über die Förderung von Online-Medien beinhaltet, wurde am 18. Juni 2021 vom Bundesparlament mit 114 Ja-Stimmen gegen 76 Nein-Stimmen bei 6 Enthaltungen sowie mit 28 Ja-Stimmen gegen 10 Nein-Stimmen bei 6 Enthaltungen verabschiedet. Das Massnahmenpaket wird nach vier Jahren evaluiert und die Finanzhilfen sind auf 7 Jahre begrenzt. Es wurde bereits angekündigt, dass das Referendum dagegen ergriffen wird.

## **2. Kantonale Soforthilfe zugunsten der Medien**

Am 5. Mai 2020 hat der Staatsrat unter Hinweis auf die Systemrelevanz der Medien, die namentlich im Rahmen der Krisenkommunikation einen Service-Public-Bedarf decken, die Verordnung **WMME-Covid-19** verabschiedet, die später vom Grosse Rat mit dem Gesetz zur Genehmigung der Sofortmassnahmen des Staatsrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie (SGF 821.40.11) genehmigt wurde. Gemäss Verordnung unterstützt der Staat Freiburg die wichtigsten Freiburger Medien (Printmedien sowie Radio- und Fernsehveranstalter), indem er die Hälfte der im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr eingebüssteten Werbeeinnahmen finanziert. Der Kanton unterstützt die

Radio- und TV-Veranstalter subsidiär und die Printmedien komplementär zum Bund. Der Staatsrat hat 5,34 Millionen Franken zu diesem Zweck bereitgestellt, und zwar 3,7 für die Printmedien und 1,64 für Radio und Fernsehen.

Der Beitrag ist Medien vorbehalten, deren Wirtschaftstätigkeit durch die Auswirkungen von Covid-19 erheblich beeinträchtigt wurde, und soll den Erhalt ihrer Arbeitsplätze bzw. ihr Überleben sichern. Mit diesem Beitrag will der Staatsrat also den Medien eine zeitlich begrenzte, nicht-strukturelle Soforthilfe leisten. Er hält damit die wichtigsten Anliegen des dahingehenden Auftrags 2020-GC-52 für erfüllt, weshalb er vorgeschlagen hat, den Auftrag aufzuteilen und die Forderung nach der Bildung eines Unterstützungsfonds abzulehnen.

Am 9. März 2021 berief sich der Staatsrat auf Artikel 117 der Kantonsverfassung, um die Soforthilfe unter Vorbehalt einer veränderten epidemiologischen und wirtschaftlichen Lage auf 2021 zu verlängern, da die Werbeeinnahmen immer noch weit unter dem Vorkrisenniveau liegen. Er hat zu diesem Zweck keine zusätzlichen Mittel gesprochen, da vom ursprünglich bereitgestellten Betrag von 5,34 Millionen Franken noch ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

### **3. Nutzen des verlangten Berichts**

Die Umstrukturierungs- und Rationalisierungsmassnahmen, die im Bereich der Printmedien getroffen wurden, haben den Staatsrat veranlasst, die Soforthilfe auf 2021 zu verlängern. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat diese Massnahmen nötig gemacht und die Krise hat sie schliesslich beschleunigt. So hat die Gruppe Saint-Paul den Druckereibetrieb in Bulle zusammengezogen und 30 Stellen abgebaut. Die Freiburger Nachrichten AG hat 5,5 VZÄ gestrichen (vgl. *La Liberté* vom 26. November 2020 und die *Freiburger Nachrichten* vom 13. Januar 2021). Im Übrigen haben die verschiedenen Medien die Beträge, die sie im Rahmen der Vorlage für eine Strukturhilfe auf Bundesebene erwarten, nicht in ihre Budgets 2021 aufgenommen, da ein Inkrafttreten dieses Massnahmenpakets nicht vor 2022 erwartet wird.

Die kantonale Soforthilfe ist zeitlich begrenzt und auf bestimmte Medien beschränkt. Ihre Vergabe ermöglicht es zum jetzigen Zeitpunkt nicht, die Lage der gesamten Freiburger Medienlandschaft zu beurteilen oder ihre Entwicklung in struktureller und finanzieller Hinsicht vorherzusehen.

Gleichzeitig gilt es, Fragen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Veränderungen, mit den Auswirkungen des digitalen Wandels im Allgemeinen und mit der Entwicklung des Werbesektors im Besonderen gesamtheitlich anzugehen, um Prognosen über den mittel- und langfristigen Trend aufstellen zu können. Nur so kann beurteilt werden, was es braucht, um ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes lokales Medienangebot zu gewährleisten, das Garant für eine funktionierende Demokratie ist.

Deshalb hält der Staatsrat die Analyse für sinnvoll. Er weist jedoch darauf hin, dass die Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundes unter Berücksichtigung eines allfälligen Referendums abgewartet werden muss, bevor die Analyse durchgeführt werden kann.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat anzunehmen.

21. Juni 2021