

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.	2022-DFIN-66	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat - Composition du conseil d'administration <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals - Zusammensetzung des Verwaltungsrats</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Daphné Roulin Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2023-DIME-90	Décret <i>Dekret</i>	Crèche et EMS à Marsens – Précarité de l'exploitation des bâtiments sis à la route d'Humilimont 30 et 60 en raison de leur état de dégradation avancée <i>Kindertagesstätte und Altersheim in Marsens - Prekärer Betrieb der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 aufgrund ihres fortgeschrittenen Verfallszustands</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Bertrand Gaillard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2023-GC-80	Motion <i>Motion</i>	Suppression des restrictions fribourgeoises concernant les limites aux cours d'eau <i>Aufhebung der freiburgerspezifischen Beschränkungen im und um den Gewässerraum</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bertrand Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Andreas Freiburghaus Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2021-DIME-9	Rapport <i>Bericht</i>	Politique cantonale des "Smart Cities" - suite directe <i>Kantonale Politik für Smart Cities - direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				

Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **122.73.1**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2022-DFIN-66 du Conseil d'Etat du 9 mai 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [122.73.1](#) (Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP), du 12.05.2011) est modifié comme il suit:

Art. 9 al. 5 (modifié)

⁵ Si les calculs projectifs effectués par l'expert ou l'experte agréé-e font apparaître un déséquilibre structurel au niveau du financement de la Caisse, le conseil d'administration de la Caisse (ci-après: le conseil d'administration) décide des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre. Si ces mesures nécessitent une modification légale, le conseil d'administration soumet des propositions au Conseil d'Etat, sur le préavis de l'expert ou l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat décide de la suite à donner et, le cas échéant, soumet un projet au Grand Conseil.

Art. 10 al. 2 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

² Le conseil d'administration détermine les catégories de mesures d'assainissement et les circonstances dans lesquelles elles doivent être prises.

³ Le conseil d'administration, en collaboration avec l'expert ou l'experte agréé-e, décide des mesures d'assainissement. Avant leur adoption, celles-ci sont portées à la connaissance du Conseil d'Etat qui donne son avis. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut consulter la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (ci-après: la FEDE), le Syndicat des services publics - Fribourg (ci-après: le SSP-Fribourg) et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. L'article 14 est en outre réservé.

⁴ Le conseil d'administration informe l'autorité de surveillance et tient compte de l'avis de celle-ci sur les mesures d'assainissement à prendre.

Art. 14 al. 1 (*modifié*)

¹ Lorsque des cotisations doivent être perçues au titre de mesure d'assainissement au sens de l'article 10, le Conseil d'Etat peut fixer, pour une durée limitée, des cotisations supplémentaires à celles qui sont prévues à l'article 13, sur la proposition du conseil d'administration.

Art. 18 al. 1

¹ Les organes de la Caisse sont:

- a) (*modifié*) le conseil d'administration, composé paritairement conformément à l'article 51 LPP;

Art. 19 al. 1 (*modifié*), **al. 1a** (*modifié*), **al. 2** (*modifié*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*modifié*), **al. 5** (*abrogé*), **al. 6** (*modifié*), **al. 7** (*modifié*)

Conseil d'administration – Constitution (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration se compose de quatorze membres au plus, représentant paritairement l'employeur et les personnes salariées. Ces membres sont soumis à la loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires.

^{1a} Les membres du conseil d'administration doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans leur ensemble, ils doivent disposer des compétences, en particulier dans les domaines de la prévoyance professionnelle, de la gestion des ressources humaines et de l'immobilier, en matière de placements financiers, ainsi que dans le domaine juridique, nécessaires à la bonne exécution des tâches qui leur incombent.

² En cas de démission d'un membre du conseil d'administration représentant l'employeur, le conseil d'administration avise l'autorité ou l'organe compétent pour la désignation d'une personne remplaçante. Le conseil d'administration précise par voie réglementaire les dispositions applicables en cas de démission d'un membre du conseil d'administration représentant les personnes salariées.

³ Les personnes salariées sont représentées au conseil d'administration par sept membres au plus, reflétant équitablement les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes, en tenant compte de l'importance numérique de ces catégories. Le conseil d'administration définit par voie réglementaire les modalités de leur désignation.

⁴ Un membre du Conseil d'Etat représente l'employeur au conseil d'administration. En outre, le Conseil d'Etat désigne six autres personnes au plus représentant l'employeur.

⁵ *Abrogé*

⁶ Les personnes au bénéfice de pensions de retraite de la Caisse élisent un représentant ou une représentante parmi les anciens collaborateurs ou collaboratrices de l'Etat. Cette personne participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

⁷ La présidence du conseil d'administration est assurée à tour de rôle par un membre représentant les personnes salariées et un membre représentant l'employeur. Le conseil d'administration peut toutefois prévoir un autre mode d'attribution de la présidence.

Art. 20 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

Conseil d'administration – Tâches générales (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration est l'organe dirigeant suprême; il exerce la surveillance et le contrôle sur la gestion et représente la Caisse à l'extérieur. Il exerce notamment les attributions suivantes:

... (*énumération inchangée*)

² Dans le cadre de ses attributions, le conseil d'administration peut confier certaines tâches à des tiers.

Art. 21 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

Conseil d'administration – Compétences réglementaires (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil d'administration est chargé d'édicter les dispositions réglementaires qui définissent en particulier:

... (*énumération inchangée*)

² La réglementation adoptée par le conseil d'administration est publiée sur le site Internet de la Caisse.

Art. 22 al. 2, al. 3 (modifié)

² L'administration de la Caisse exerce les attributions suivantes:

b) (*modifié*) elle exécute les décisions du conseil d'administration;

³ La personne qui dirige l'administration, ou, sur délégation de celle-ci, la personne désignée pour la remplacer, participe avec voix consultative aux séances du conseil d'administration.

Art. 23 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

¹ Les membres du conseil d'administration qui siègent dans un organe ou un comité directeur d'une entreprise à but lucratif traitant directement ou indirectement avec la Caisse sont tenus d'en informer le conseil d'administration.

² Le conseil d'administration décide si ce mandat ou cet engagement est compatible avec la fonction de membre du conseil d'administration.

³ En cas d'incompatibilité, le conseil d'administration avise l'autorité ou l'organe compétent pour la désignation d'une personne remplaçante.

Art. 24 al. 1 (modifié)

¹ Les règles de récusation selon le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) sont applicables par analogie aux membres du conseil d'administration et de l'administration ainsi qu'à l'organe de révision et à l'expert ou l'experte agréé-e.

Art. 25 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ Les membres du conseil d'administration, des commissions et de l'administration ainsi que les organes de révision et les experts et expertes sont soumis au secret de fonction au sens de l'article 60 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers).

² Les membres du conseil d'administration, les personnes chargées de la gestion et de l'administration ainsi que les experts et expertes répondent du dommage qu'ils causent à la Caisse intentionnellement ou par négligence. L'article 755 CO s'applique par analogie à l'organe de révision.

Art. 26 al. 1 (modifié)

¹ Le conseil d'administration transmet au Conseil d'Etat le rapport de gestion, les comptes annuels, le rapport de l'organe de révision et le rapport de l'expert ou de l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat prend acte de ces documents.

Art. 27 al. 2 (modifié)

² Il établit, à l'intention du conseil d'administration, un rapport écrit sur le résultat de ses vérifications.

Art. 28 al. 2 (modifié)

² Il ou elle soumet des recommandations au conseil d'administration concernant notamment:

... (énumération inchangée)

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Dispositions transitoires

Le mandat des personnes représentant les personnes salariées élues par la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, le Syndicat des services publics - Fribourg et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg conformément à l'article 19 al. 3 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans sa version du 26 juin 2020, prend fin à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Clauses finales

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.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **122.73.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DFIN-66 des Staatsrates vom 9. Mai 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [122.73.1](#) (Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG), vom 12.05.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 9 Abs. 5 (geändert)

⁵ Zeigen die Projektionsberechnungen der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten bei der Finanzierung der Pensionskasse ein strukturelles Ungleichgewicht auf, so entscheidet der Verwaltungsrat der Pensionskasse (der Verwaltungsrat) über die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. Ist eine Gesetzesänderung nötig, so unterbreitet der Verwaltungsrat nach Anhören der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten dem Staatsrat Anträge. Der Staatsrat entscheidet über das weitere Vorgehen und unterbreitet dem Grossen Rat gegebenenfalls einen Entwurf.

Art. 10 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert)

² Der Verwaltungsrat legt die Kategorien von Sanierungsmassnahmen und die Umstände fest, unter denen solche Massnahmen ergriffen werden müssen.

³ Der Verwaltungsrat entscheidet zusammen mit der anerkannten Expertin oder dem anerkannten Experten über Sanierungsmassnahmen. Diese müssen zuvor dem Staatsrat zur Stellungnahme unterbreitet werden. Der Staatsrat kann dabei die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), den Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg (VPOD Freiburg) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg konsultieren. Im Übrigen bleibt Artikel 14 vorbehalten.

⁴ Der Verwaltungsrat informiert die Aufsichtsbehörde; er berücksichtigt deren Stellungnahme zu den notwendigen Sanierungsmassnahmen.

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Staatsrat legt auf Antrag des Verwaltungsrats die zeitlich befristeten Beiträge fest, die als Sanierungsmassnahme im Sinne von Artikel 10 zusätzlich zu den Beiträgen nach Artikel 13 erhoben werden.

Art. 18 Abs. 1

¹ Die Organe der Pensionskasse sind:

a) (geändert) der Verwaltungsrat; dieser wird nach Artikel 51 BVG paritätisch zusammengesetzt;

Art. 19 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (aufgehoben), **Abs. 6** (geändert), **Abs. 7** (geändert)

Verwaltungsrat – Zusammensetzung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus höchstens vierzehn Mitgliedern, die paritätisch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden vertreten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats unterstehen dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

^{1a} Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen einen guten Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge, Personalwesen, Immobilienmanagement und Finanzanlagen sowie im Rechtswesen.

² Tritt ein Verwaltungsratsmitglied, das den Arbeitgeber vertritt, zurück, so verständigt der Verwaltungsrat die zuständige Behörde oder das zuständige Organ, damit ein Ersatz bezeichnet werden kann. Der Verwaltungsrat legt in einem Reglement fest, welche Bestimmungen gelten, wenn ein Verwaltungsratsmitglied, das die Arbeitnehmenden vertritt, zurücktritt.

³ Die Arbeitnehmenden sind mit höchstens sieben Mitgliedern im Verwaltungsrat vertreten, welche die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen abbilden, wobei die zahlenmässige Stärke dieser Kategorien zu berücksichtigen ist. Der Verwaltungsrat legt in einem Reglement die Einzelheiten für ihre Bezeichnung fest.

⁴ Ein Mitglied des Staatsrats vertritt den Arbeitgeber im Verwaltungsrat. Der Staatsrat bezeichnet zudem höchstens sechs weitere Personen, die den Arbeitgeber vertreten.

⁵ *Aufgehoben*

⁶ Die Personen, die eine Alterspension der Pensionskasse beziehen, wählen unter den ehemaligen Staatsangestellten eine Vertreterin oder einen Vertreter. Diese Person nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssitzungen teil.

⁷ Präsiert wird der Verwaltungsrat abwechslungsweise von einem Mitglied, das die Arbeitnehmenden, und einem Mitglied, das den Arbeitgeber vertritt. Der Verwaltungsrat kann den Vorsitz jedoch anders regeln.

Art. 20 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Verwaltungsrat – Allgemeine Aufgaben (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Führungsorgan; er übt die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung aus und vertritt die Pensionskasse nach aussen. Er hat insbesondere folgende Befugnisse:

... (*Aufzählung unverändert*)

² Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Verwaltungsrat Drittpersonen Aufgaben anvertrauen.

Art. 21 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Verwaltungsrat – Erlass reglementarischer Bestimmungen (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Der Verwaltungsrat ist mit dem Erlass der reglementarischen Bestimmungen beauftragt; diese regeln insbesondere:

... (*Aufzählung unverändert*)

² Die vom Verwaltungsrat erlassenen reglementarischen Bestimmungen werden auf der Website der Pensionskasse veröffentlicht.

Art. 22 Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

² Die Verwaltung der Pensionskasse hat folgende Befugnisse:

b) (geändert) Sie vollzieht die Beschlüsse des Verwaltungsrats;

³ Die Leiterin oder der Leiter der Pensionskasse oder die von dieser Person bezeichnete Stellvertretung nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil.

Art. 23 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Gehört ein Verwaltungsratsmitglied einem Organ oder der Geschäftsführung eines gewinnorientierten Unternehmens an, das direkt oder indirekt mit der Pensionskasse zu tun hat, so muss es dies dem Verwaltungsrat melden.

² Der Verwaltungsrat entscheidet darüber, ob dieses Mandat oder dieses Anstellungsverhältnis mit dem Amt eines Verwaltungsratsmitglieds vereinbar ist.

³ Sind die ausgeübten Funktionen nicht vereinbar, so verständigt der Verwaltungsrat die zuständige Behörde oder das zuständige Organ, damit ein Ersatzmitglied bezeichnet wird.

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Ausstandsregeln nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) gelten sinngemäss für die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Verwaltung sowie für die Revisionsstelle und die anerkannte Expertin und den anerkannten Experten.

Art. 25 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Kommissionen und der Verwaltung sowie die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten unterstehen dem Amtsgeheimnis im Sinne von Artikel 60 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG).

² Die Mitglieder des Verwaltungsrats, die mit der Geschäftsführung und der Verwaltung beauftragten Personen sowie die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten haften für die Schäden, die sie der Pensionskasse absichtlich oder fahrlässig zufügen. Artikel 755 OR gilt sinngemäss für die Revisionsstelle.

Art. 26 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Verwaltungsrat übermittelt dem Staatsrat den Verwaltungsbericht, die Jahresrechnung, den Bericht der Revisionsstelle und den Bericht der anerkannten Pensionskassenexpertin oder des anerkannten Pensionskassenexperten. Der Staatsrat nimmt diese Dokumente zur Kenntnis.

Art. 27 Abs. 2 (geändert)

² Sie erstellt zuhanden des Verwaltungsrats einen schriftlichen Bericht über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Art. 28 Abs. 2 (geändert)

² Sie oder er unterbreitet dem Verwaltungsrat Empfehlungen insbesondere über:

... (Aufzählung unverändert)

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmungen

Das Mandat der Personen, welche die Arbeitnehmenden vertreten und von der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) – Freiburg und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gemäss Artikel 19 Abs. 3 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals in seiner Version vom 26. Juni 2020 gewählt wurden, endet mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.

Schlussbestimmungen

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



Message 2022-DFIN-66

9 mai 2023

— Projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration).

Table des matières

1	Origine et nécessité de la modification	2
2	Conséquences du projet	3
3	Commentaire des dispositions	3
4	Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF	5

1 Origine et nécessité de la modification

Actuellement, le comité de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF) est composé de douze membres représentant paritairement les personnes salariées et l'employeur. La représentation paritaire au sein de l'organe suprême des institutions de prévoyance professionnelle est prévue à l'article 51 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40).

Les personnes salariées sont représentées au comité de la CPPEF par quatre personnes élues par l'intermédiaire de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg (FEDE), une personne élue par l'intermédiaire du Syndicat des services publics (SSP-Fribourg) et une dernière personne élue par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (art. 19 al. 3 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat [LCP ; RSF 122.73.1]).

Dans un arrêt A-7254/2017 du 1er juillet 2020 concernant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, le Tribunal administratif fédéral a jugé que « la formation d'un groupe de cadres avec droit de représentation au comité (...) contrevient (...) au principe de la représentation équitable des différentes catégories de salariés, au détriment desquelles ce droit est accordé, ainsi qu'au principe de l'égalité de traitement entre les assurés, dans la mesure où il est établi des distinctions sans motifs raisonnables entre ceux-ci » (cf. cons. 4.2.3). En matière de gestion paritaire des institutions de prévoyance, il est admis que d'une manière générale, « les personnes qui prennent part aux décisions essentielles ou qui peuvent influencer de façon conséquente la formation de la volonté de l'entreprise, même si elles sont salariées de celle-ci, ne peuvent pas représenter les assurés » (cf. cons. 3.3.2 et les réf. citées). Le Tribunal administratif fédéral ajoute que dans l'examen de l'admissibilité de la qualité de représentant ou représentante des salarié-e-s d'une personne « sont entre autres décisifs [...] la position hiérarchique et le pouvoir fonctionnel dont dispose une personne au sein de l'administration. Plus la classe de fonction de celle-ci est élevée, plus sa position est assimilable à celle d'un employeur au sens de l'article 51 LPP. L'étroite collaboration avec les membres du gouvernement cantonal que certaines fonctions exigent, de même que l'influence qu'elles permettent d'exercer sur ceux-ci, peut également justifier de ne pas considérer leurs titulaires comme des salariés au sens de cette disposition. Concrètement, le descriptif de la fonction et le cahier des charges y relatifs sont aussi pertinents pour juger du pouvoir d'influence et de la qualité de salarié ou d'employeur y associés » (cons. 4.3.3).

Dans son arrêt, le Tribunal administratif fédéral précise que, s'il le juge nécessaire, le législateur cantonal peut garantir une représentation des cadres au sein de l'organe suprême de l'institution de prévoyance en prescrivant par exemple que l'un des représentants ou l'une des représentantes de l'employeur doive être désigné-e parmi les cadres (cf. cons. 4.2.4).

Il ressort des considérants de l'arrêt précité du Tribunal administratif fédéral, et du fait que la législation cantonale sur le personnel de l'Etat définit les chef-fe-s de service comme « cadres dirigeants de l'Etat » (cf. art. 5 al. 1 let. b RPers), que les dispositions de la LCP sur la représentation des personnes salarié-e-s, dans leur teneur actuelle (représentation des personnes salarié-e-s par une personnes élue par l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg), n'est pas conforme au principe de la représentation paritaire prévu à l'article 51 LPP et doit être modifié. Il est dès lors proposé de modifier l'article 19 LCP afin de le rendre conforme au droit fédéral.

La LCP étant conçue comme une loi cadre, les dispositions proposées sont formulées de manière générale et délèguent, conformément à la volonté du législateur fédéral (cf. FF 2008 p. 7663ss), au conseil d'administration de la CPPEF la compétence d'adopter les dispositions d'exécution.

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la LCP a été menée au cours des mois de février et de mars 2023. Les modifications n'ont pas été contestées, ou ont été expressément approuvées, par la grande majorité des personnes, autorités et organisations consultées. Trois participants rejettent toutefois la solution proposée. Leurs remarques sont commentées ci-dessous en lien avec les dispositions concernées.

2 Conséquences du projet

Le projet n'aura pas de conséquences financières, ni d'implications en matière de personnel.

Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat–communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

3 Commentaire des dispositions

Modification terminologique – Regroupement

Afin d'actualiser la dénomination de l'organe suprême de la CPPEF, la désignation « comité » est remplacée par « conseil d'administration ». Les dispositions concernées sont les articles 9 al. 5, 10 al. 2, 3 et 4, 14 al. 1, 18 al. 1, 19 titre médian, al. 1, 1a, 2, 3, 6 et 7, 20 titre médian, al. 1 et 2, 21 titre médian, al. 1 et 2, 22 al. 2 et 3, 23 al. 1, 2 et 3, 24 al. 1, 25 al. 1 et 2, 26 al. 1, 27 al. 2 et 28 al. 2.

Articles 19 al. 1

La représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au comité de la CPPEF date de nombreuses années. L'expérience a démontré l'utilité de cette représentation. Elle a en particulier permis de favoriser la communication entre la CPPEF et l'Etat/les employé-e-s et l'acceptation des décisions du comité par le personnel de l'Etat, que ce soit directement par les membres de l'association eux-mêmes, ou indirectement grâce aux informations transmises par les cadres aux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat qui leur sont subordonnés. Le Conseil d'Etat souhaite conserver cette représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg à l'avenir (même si ladite représentation n'est plus expressément prévue dans la LCP, cf. ci-dessous commentaire ad art. 19 al. 4). Pour respecter la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la personne qui représentera les cadres comptera désormais au nombre des représentants et représentantes de l'employeur. Ces derniers passant de six à sept, le nombre total des membres du conseil d'administration de la CPPEF doit être porté à quatorze pour respecter l'exigence de la représentation paritaire. Le projet prévoit toutefois que le nombre de quatorze membres est un nombre maximum (« au plus »). Il n'est en effet pas exclu que, à l'avenir, la composition du conseil d'administration soit à nouveau réduite, dans le respect de la représentation paritaire (art. 19 al. 1).

Dans la procédure de consultation, certains participants ont demandé que le nombre des membres du conseil d'administration ne soit pas modifié et reste fixé à douze personnes. Il a également été demandé que ce nombre soit porté de manière définitive à quatorze. La solution proposée représente dès lors un bon compromis et, grâce à la flexibilité qu'elle offre, permettra si nécessaire une adaptation à l'évolution des besoins.

Article 19 al. 1a

L'article 19a précise le profil attendu des membres du conseil d'administration. La disposition actuelle prescrit que dans leur ensemble ces membres doivent notamment disposer de compétences en matière de constructions. Ce terme est toutefois trop restrictif et doit être remplacé par celui d'« immobilier ». En effet, la CPPEF n'est pas uniquement active dans le domaine de la construction. Elle gère un parc immobilier.

Article 19 al. 2

Dans sa version actuelle, cet alinéa règle le remplacement d'un membre démissionnaire du comité ou celui d'une personne représentant les salarié-e-s dont les rapports de service sont résiliés. Cette dernière hypothèse a été introduite dans la loi actuelle, en raison de l'obligation, pour quatre représentants ou représentantes des personnes salarié-e-s au moins, d'être assurés auprès de la CPPEF. Cette obligation n'est plus prévue dans le projet de

modification, car elle crée une inégalité avec les personnes représentant l'employeur, qui peuvent librement être désignés, soit à l'intérieur de l'Etat, soit à l'extérieur de l'Etat.

L'article 19 al. 2 ne vise dès lors plus que le cas de figure de la démission du conseil d'administration. La solution retenue dans la loi actuelle est conservée en ce qui concerne la représentation de l'employeur (le conseil d'administration doit informer le Conseil d'Etat de la vacance afin qu'un nouveau membre soit nommé). Si la vacance concerne une personne représentant les personnes salariées, il appartiendra au conseil d'administration de régler les modalités du remplacement (remplacement par les « viennent-ensuite » ou nouvelle élection) dans le futur règlement qui devra être adopté conformément à l'alinéa 3 du projet d'article 19.

Article 19 al. 3

L'article 19 al. 3 règle la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration de la CPPEF. Cette disposition est modifiée d'une part pour garantir la gestion paritaire et d'autre part pour adapter la législation cantonale aux exigences posées par le législateur fédéral, ainsi que par le Tribunal administratif fédéral, en matière d'indépendance des institutions de prévoyance des collectivités de droit public.

La représentation des personnes salariées est portée de six à sept membres au plus, afin d'assurer la parité avec la représentation de l'employeur (cf. commentaires relatifs à l'article 19 al. 1 et à l'article 19 al. 4).

Conformément à la législation fédérale (cf. art. 51 al. 2 let. b LPP), la représentation des personnes salariées doit représenter les différentes catégories de personnel de l'Etat en tenant compte de leur importance numérique. La LCP est une loi cadre. Il est dès lors prévu de déléguer au conseil d'administration de la CPPEF, en charge des questions d'organisation (cf. art. 22 al. 1 let. a LCP), la tâche de régler les modalités de la désignation des personnes salariées. Cette notion recouvre la répartition des diverses catégories de fonctions de l'Etat dans des « cercles/groupes électoraux » ainsi que la procédure électorale. A noter que le conseil d'administration de la CPPEF sera désormais tenu de garantir la représentation des institutions externes en son sein.

La FEDE, le SSP-Fribourg et le parti Centre gauche – PCS souhaitent que les représentants et représentantes des personnes salariées continuent d'être désignés par la FEDE et le SSP-Fribourg. Parmi les cantons romands, une formule analogue n'est connue que dans le canton de Neuchâtel. L'organisation de la représentation des personnes salariées dans les autres cantons (BE, GE, JU, VD, VS) est de la compétence des institutions de prévoyance.

La solution préconisée par les participants à la consultation précitées, qui est la solution du droit actuel, s'écarte toutefois du droit fédéral.

En effet, le législateur fédéral a voulu, en adoptant la révision des dispositions de la LPP relatives au financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (cf. Feuille fédérale [FF] 2008 p. 7619ss), « mettre les institutions de prévoyance de droit privé et de droit public sur pied d'égalité ». Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral indique qu'« il faut à la fois garantir et limiter les possibilités de la collectivité publique d'exercer son influence sur l'IPDP [institution de prévoyance de droit public] » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.1, p. 7664). Il ajoute que « l'employeur public doit pouvoir arrêter les grands principes de l'IPDP. En tant qu'autorité politique, il fixe ces principes dans un acte législatif » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664). Les « grands principes » en question n'englobent pas les simples questions organisationnelles, qui sont expressément placées dans la compétence des institutions de prévoyance (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664).

Dans son arrêt précité du 1^{er} juillet 2020, le Tribunal administratif fédéral écrit en outre qu'« il a été décidé de séparer les compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance, pour limiter l'influence de l'employeur public sur celle-ci, et de renforcer le statut de l'organe suprême de l'institution. Les législatifs et exécutifs cantonaux et communaux conservent ainsi le pouvoir de fixer les grands principes de l'institution de prévoyance de droit public, qu'ils fixent dans un acte législatif » (arrêt A-7254/2017, p. 20, cons. 3.2). Il ajoute que « selon l'art. 51 al. 2 LPP, l'institution de prévoyance est chargée de garantir le bon fonctionnement de la gestion paritaire, notamment en réglant la désignation des représentants des assurés » (arrêt A-7254/2017, p. 23, cons. 3.3.3).

Article 19 al. 4

L'avant-projet de loi mis en consultation prévoyait expressément que la personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au sein du conseil d'administration de la CPPEF compterait désormais au nombre des personnes représentant l'employeur. Cette solution a été contestée par plusieurs participants à la procédure de consultation, qui considèrent qu'elle ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement entre les diverses organisations représentant le personnel, dès lors que l'Association des cadres bénéficierait de par la loi d'un représentant ou d'une représentante, ce dont ne profitent pas les organisations syndicales.

Le projet transmis au Grand Conseil tient compte de cette demande. Il prévoit simplement que l'employeur est représenté par un membre du Conseil d'Etat (existe déjà en droit actuel), les six autres membres (au maximum) étant désignés par cette autorité (la seule modification consiste ainsi dans le passage de six représentants et représentantes à sept au plus, au total).

Toutefois, en pratique, comme indiqué ci-dessus (cf. commentaire relatif à l'article 19 al. 1), le Conseil d'Etat n'entend pas renoncer à l'apport d'un représentant ou d'une représentante de l'association précitée. Lorsqu'il nommera les personnes représentant l'employeur, il veillera à ce qu'une représentation équitable des diverses catégories de personnel soit assurée ; ce qui suppose la présence d'une personne représentant les cadres (ceux-ci n'étant toutefois plus comptabilisés du côté des salarié-e-s), soit *de facto* d'une personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg.

Article 19 al. 5

En raison de la modification proposée de l'alinéa 3, l'alinéa 5 devient sans objet et doit être abrogé.

Dispositions finales

Le projet prévoit expressément que le mandat des représentants et représentantes des personnes salariées prendra fin à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. A cette date, ces personnes seront remplacées par celles qui seront désignées conformément aux dispositions de la réglementation qui sera adoptée par la CPPEF conformément à l'article 19 al. 3 du projet.

Le Conseil d'Etat est compétent pour fixer la date d'entrée en vigueur de la modification légale.

Eu égard aux conditions posées par l'autorité de surveillance de la CPPEF, cette entrée en vigueur devrait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2024.

4 Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF

Comme indiqué ci-dessus, il appartiendra à l'avenir à la CPPEF de régler la représentation des personnes salariées au sein de son conseil d'administration. Des réflexions et travaux sont d'ores et déjà menés par la CPPEF pour mettre en place aussi rapidement que possible une organisation qui satisfasse aux exigences de la législation et de la jurisprudence fédérales, conformément à la demande de l'autorité de surveillance de la CPPEF.

La CPPEF a analysé deux formules d'élection. Dans la première formule, l'élection des représentants et représentantes est directement réalisée par les personnes salariées. Dans la seconde, plus complexe à organiser, les représentants et représentantes des personnes salariées sont élus par l'intermédiaire d'une assemblée des délégué-e-s. Cette solution nécessite l'organisation d'une double élection, les salarié-e-s élisant les délégué-e-s qui élisent les représentants et représentantes.

Compte tenu de l'impossibilité de mettre en œuvre une élection des représentants et représentantes des personnes salariées par une assemblée des délégué-e-s dans le délai imparti pour la mise en conformité de la législation cantonale par l'autorité de surveillance, le comité de la CPPEF s'est prononcé, le 19 janvier 2023, en faveur de la formule « directe » pour la période administrative en cours. La possibilité de mettre en place une assemblée des

délégué-e-s chargée d'élire les représentants et représentantes des personnes salariées demeure toutefois à l'étude au sein de la CPPEF. Un nouveau mode d'élection pourra le cas échéant être décidé pour la prochaine période administrative.

Cela dit, de manière générale, les principes de la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration à ancrer dans le règlement de la CPPEF sont :

- > les personnes salariées assurées auprès de la CPPEF ont le droit d'être représentées par des salarié-e-s ou par des personnes externes, notamment par des spécialistes du domaine de la prévoyance professionnelle ;
- > les différents domaines d'activité ainsi que la répartition des sièges sont définis selon un système proportionnel ;
- > procédure d'élection : appel à candidature et élection par voie électronique, organisation de la procédure par la CPPEF ;
- > en cas de démission d'un membre, remplacement par le premier ou la première des viennent-ensuite, pour autant qu'il ou elle remplisse encore les conditions d'éligibilité. A défaut de personne éligible, une nouvelle élection est organisée.

La CPPEF prévoit la constitution de cinq cercles électoraux définis en fonction des Directions/organes de l'Etat et représentatifs des domaines suivants : éducation, santé, économie, institutions et « organisations hors Etat ». Sous réserve des éventuels représentants ou représentantes « externes », les personnes représentant les salarié-e-s seraient élus par les employé-e-s du cercle électoral auquel ils appartiennent. La répartition des sièges entre les domaines serait opérée en fonction du nombre d'employé-e-s compris dans les cercles électoraux en question.

La CPPEF a synthétisé la répartition des sièges sous la forme du tableau suivant :

Directions	Nombre d'employés	Siège(s) du cercle
Enseignement Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)	7 391	3
Santé Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	4 109	1
Economie Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) Direction des finances (DFIN) Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME)	2 620	1
Institutions Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) Pouvoir judiciaire Pouvoir législatif Chancellerie d'Etat Secrétariat du Grand Conseil	2 233	1
Hors Etat employeur Institutions externes	3 737	1
Total des employés	20 090	7



Botschaft 2022-DFIN-66

9. Mai 2023

— Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Zusammensetzung des Verwaltungsrats)

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des
Staatspersonals (Zusammensetzung des Verwaltungsrats).*

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung	2
2	Auswirkungen des Entwurfs	3
3	Kommentar der Bestimmungen	3
4	Überblick über die von der PKSPF zu verabschiedende Reglementierung	5

1 Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung

Derzeit besteht der Vorstand der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) aus zwölf Mitgliedern, die paritätisch die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber vertreten. Die paritätische Vertretung im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtungen ist in Artikel 51 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; RS 831.40) vorgesehen.

Von den sechs Vorstandsmitgliedern, die die Arbeitnehmenden vertreten, werden vier Mitglieder über die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), ein Mitglied über den Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und ein Mitglied über die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt (Art. 19 al. 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals [PKG; SGF 122.73.1]).

In einem Urteil A-7254/2017 vom 1. Juli 2020, in dem es um die Pensionskasse des Staates Genf geht, kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Bildung einer Gruppe von Kaderangestellten mit Vertretungsrecht im Vorstand gegen den Grundsatz der angemessenen Vertretung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden verstösst, die durch die Gewährung dieses Rechts benachteiligt werden, sowie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen den Versicherten, da ohne triftige Gründe Unterscheidungen zwischen ihnen gemacht werden (s. E. 4.2.3). In Bezug auf die paritätische Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen wird allgemein erkannt, dass Personen, die an wesentlichen Entscheidungen beteiligt sind oder die Willensbildung des Unternehmens konsequent beeinflussen können, auch wenn sie im Unternehmen angestellt sind, die Versicherten nicht vertreten dürfen (s. E. 3.3.2 mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht fügt hinzu, dass bei der Prüfung, ob eine Person als Vertreterin oder Vertreter der Arbeitnehmenden zulässig ist, unter anderem die hierarchische Stellung und die funktionale Macht, über die eine Person innerhalb der Verwaltung verfügt, ausschlaggebend sind. Je höher ihre Funktionsklasse, desto näher ist ihre Position an der eines Arbeitgebers im Sinne von Artikel 51 BVG. Die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Kantonsregierung, die bestimmte Funktionen erfordern, sowie der Einfluss, den sie auf diese ausüben können, lässt es auch gerechtfertigt erscheinen, ihre Inhaberinnen und Inhaber nicht als Arbeitnehmende im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten. Konkret sind die Funktionsbeschreibung und das Pflichtenheft auch für die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten und des Status als Arbeitnehmer/in oder Arbeitgeber relevant (E. 4.3.3).

Das Bundesverwaltungsgericht hält in seinem Urteil fest, dass der kantonale Gesetzgeber, wenn er es für notwendig erachtet, eine Vertretung der Kader im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung sicherstellen kann, indem er beispielsweise vorschreibt, dass eine der Vertreterinnen oder einer der Vertreter der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers aus dem Kreis der Kader ernannt werden muss (s. E. 4.2.4).

Aus den Erwägungen des oben erwähnten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und der Tatsache, dass die kantonale Gesetzgebung über das Staatspersonal die Dienstchefinnen und Dienstchefs als «leitende Kader des Staates» definiert (siehe Art. 5 Abs. 1 Bst. b StPR), geht hervor, dass die Bestimmungen des PKG über die Vertretung der Arbeitnehmenden in ihrer derzeitigen Fassung (Vertretung der Arbeitnehmenden durch eine von der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählte Person) nicht mit dem in Artikel 51 BVG vorgesehenen Grundsatz der paritätischen Vertretung übereinstimmt und geändert werden muss. Demnach wird vorgeschlagen, Artikel 19 PKG zu ändern, um ihn in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu bringen.

Da das PKG als Rahmengesetz konzipiert ist, sind die vorgeschlagenen Bestimmungen allgemein formuliert und delegieren die Befugnis, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, nach dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers (siehe BBl 2008, S. 8456 ff.) an den Verwaltungsrat der PKSPF.

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des PKG wurde im Februar und März 2023 durchgeführt. Die Änderungen wurden von der grossen Mehrheit der angehörten Personen, Behörden und Organisationen nicht abgelehnt oder wurden ausdrücklich begrüsst. Drei Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die vorgeschlagene Lösung

jedoch ab. Ihre Bemerkungen werden im Folgenden im Zusammenhang mit den entsprechenden Bestimmungen kommentiert.

2 Auswirkungen des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung aus, und er ist auch hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

3 Kommentar der Bestimmungen

Terminologische Änderung – Zusammenfassung

Die Bezeichnung des obersten Organs der PKSPF wird aktualisiert und von «Vorstand» zu «Verwaltungsrat» geändert. Davon betroffen sind die Artikel 9 Abs. 5, 10 Abs. 2, 3 und 4, 14 Abs. 1, 18 Abs. 1, 19 Artikelüberschrift, Abs. 1, 1a, 2, 3, 6 et 7, 20 Artikelüberschrift, Abs. 1 und 2, 21 Artikelüberschrift, Abs. 1 und 2, 22 Abs. 2 und 3, 23 Abs. 1, 2 und 3, 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 und 2, 26 Abs. 1, 27 Abs. 2 und 28 Abs. 2.

Artikel 19 Abs. 1

Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg ist seit vielen Jahren im Vorstand der PKSPF vertreten. Die Erfahrung hat gezeigt, wie nützlich diese Vertretung ist. Sie hat insbesondere die Kommunikation zwischen der PKSPF und dem Staat/den Angestellten verbessert und die Akzeptanz der Entscheidungen des Vorstands beim Staatspersonal erhöht, sei es direkt durch die Mitglieder der Vereinigung selbst oder indirekt durch Informationen, die von den Kadern an die ihnen unterstellten Staatsangestellten weitergegeben werden. Der Staatsrat möchte diese Vertretung der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg beibehalten (auch wenn sie nicht mehr ausdrücklich im PKG vorgesehen ist, siehe weiter unten Kommentar zur Art. 19 Abs. 4). Um der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu entsprechen, wird die Person, die die Kader vertritt, künftig zur Arbeitgebervertretung gezählt. Da die Zahl der Arbeitgebervertretung von sechs auf sieben erhöht wird, muss die Gesamtmitgliederzahl des Verwaltungsrats der PKSPF auf vierzehn erhöht werden, um der Vorgabe der paritätischen Vertretung zu entsprechen. Nach dem Entwurf ist die Zahl der vierzehn Mitglieder jedoch eine Obergrenze («höchstens»). Tatsächlich ist es nicht ausgeschlossen, dass die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats künftig in Einhaltung der paritätischen Vertretung wieder verringert wird (Art. 19 Abs. 1).

Einige Vernehmlassungsteilnehmende sprachen sich dafür aus, die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder nicht zu ändern, sondern bei zwölf Personen zu belassen. Es gab aber auch Forderungen nach einer dauerhaften Erhöhung auf vierzehn Mitglieder. Die vorgeschlagene Lösung stellt somit einen guten Kompromiss dar, und ihre Flexibilität ermöglicht falls nötig eine Anpassung an veränderte Bedürfnisse.

Artikel 19 Abs. 1a

Artikel 19a legt das Anforderungsprofil der Verwaltungsratsmitglieder fest. Nach der bisherigen Bestimmung müssen die Mitglieder insgesamt namentlich über Fähigkeiten im Bauwesen verfügen. Dieser Begriff ist jedoch zu eng gefasst und muss durch den Begriff «Immobilienmanagement» ersetzt werden. Die PKSPF ist nämlich nicht nur im Bauwesen tätig, sie verwaltet einen Immobilienpark.

Artikel 19 Abs. 2

In seiner geltenden Version regelt dieser Absatz die Ersetzung eines aus dem Vorstand zurücktretenden Mitglieds oder eines Mitglieds, das die Arbeitnehmenden vertritt und dessen Dienstverhältnis aufgelöst wird. Dies wurde im geltenden Gesetz so verankert, weil mindestens vier Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitnehmenden bei der PKSPF versichert sein mussten. Dem ist im Änderungsentwurf nicht mehr so, da dies eine Ungleichbehandlung mit den Personen schafft, die den Arbeitgeber vertreten und frei bezeichnet werden können, staatsintern oder extern.

Artikel 19 Abs. 2 bezieht sich daher nur noch auf den Rücktritt aus dem Verwaltungsrat. Die Lösung nach dem geltenden Gesetz wird in Bezug auf die Arbeitgebervertretung beibehalten (der Verwaltungsrat muss den Staatsrat über die Vakanz informieren, damit ein neues Mitglied ernannt werden kann). Betrifft die Vakanz eine Person, die die Arbeitnehmenden vertritt, obliegt es dem Verwaltungsrat, die Modalitäten der Ersetzung (Ersetzung durch die «Nachrücken» oder Neuwahl) gemäss Absatz 3 des Entwurfs von Artikel 19 im künftigen Reglement zu regeln.

Artikel 19 Abs. 3

Artikel 19 Abs. 3 regelt die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat der PKSPF. Diese Bestimmung wird geändert, um die Parität zu gewährleisten und um die kantonale Gesetzgebung an die Vorgaben des eidgenössischen Gesetzgebers sowie des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen anzupassen.

Die Vertretung der Arbeitnehmenden wird zur Gewährleistung der Parität mit der Arbeitgebervertretung von sechs auf höchstens sieben Mitglieder erhöht (siehe Kommentar zu Art. 9 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4).

Entsprechend der Bundesgesetzgebung (siehe Art. 51 Abs. 2 Bst. b BVG) müssen diese Mitglieder die verschiedenen Kategorien des Staatspersonals unter Berücksichtigung ihrer zahlenmässigen Stärke repräsentieren. Das PKG ist ein Rahmengesetz. Dem Verwaltungsrat der PKSPF, der für organisatorische Fragen zuständig ist (s. Art. 22 Abs. 1 Bst. a PKG), soll deshalb die Aufgabe übertragen werden, die Modalitäten der Bezeichnung der Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter zu regeln. Darunter fallen die Aufteilung der verschiedenen Kategorien von Staatsfunktionen in «Wahlkreise/Wahlgruppen» sowie das Wahlverfahren. Übrigens wird es künftig auch Sache des Verwaltungsrats der PKSPF sein, die Vertretung der externen Institutionen im Verwaltungsrat zu garantieren.

Die FEDE, der VPOD-Freiburg und die Mitte Links – CSP möchten, dass die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter weiterhin von der FEDE und dem VPOD-Freiburg bezeichnet werden. Was die Westschweizer Kantone betrifft, kennt nur der Kanton Neuenburg eine solche Regelung. In den anderen Kantonen (BE, GE, JU, VD, VS) liegt die Organisation der Vertretung der Arbeitnehmenden in der Kompetenz der Vorsorgeeinrichtungen.

Die von den drei genannten Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete Lösung, bei der es sich um die geltende Lösung handelt, läuft jedoch dem Bundesrecht zuwider.

Mit der Annahme der Revision der BVG-Bestimmungen über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (siehe Bundesblatt [BBl] 2008 8411 ff) war es erklärtes Ziel des eidgenössischen Gesetzgebers «für die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und die ÖrVE [Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] praktisch gleich lange Spiesse zu schaffen». Und gemäss Bundesrat muss die Einflussmöglichkeit des Gemeinwesens gesichert, aber auch begrenzt werden, um dieses Ziel zu erreichen (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.1, S. 8456). Er fügt an, dass «der öffentliche Arbeitgeber [...] Grundzüge der Vorsorgeeinrichtung regeln können [soll]. Als politische Behörde nimmt er diese Regelung in einem Erlass vor» (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.2, S. 8457). Diese «Grundzüge» umfassen nicht die einfachen organisatorischen Fragen, die ausdrücklich in die Zuständigkeit der Vorsorgeeinrichtung fallen (siehe BBl 2008, Kap. 1.5.9.2, S. 8457).

In seinem Urteil vom 1. Juli 2020 schrieb das Bundesverwaltungsgericht, es sei beschlossen worden, die Kompetenzen der politischen Organe von denen der Vorsorgeeinrichtung zu trennen, um den Einfluss des öffentlichen Arbeitgebers auf die Vorsorgeeinrichtung zu begrenzen, und den Status des obersten Organs der Einrichtung zu stärken. Die kantonalen und kommunalen Legislativen und Exekutiven behalten somit die Befugnis, die wichtigsten Grundsätze der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung festzulegen, die sie in einem Erlass

festlegen (Urteil A-7254/2017, S. 20, E. 3.2). Weiter führt es aus, dass die Vorsorgeeinrichtung nach Art. 51 Abs. 2 BVG die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung zu gewährleisten hat, namentlich durch die Regelung der Wahl der Vertreter der Versicherten (Urteil A-7254/2017, S. 23, E. 3.3.3).

Artikel 19 Abs. 4

Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorentwurf zählte die künftig die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg im Verwaltungsrat der PKSPF vertretende Person ausdrücklich zu den Arbeitgebervertretenden. Diese Lösung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt, die der Auffassung waren, dass sie nicht dem Grundsatz der Gleichbehandlung der verschiedenen Personalvertretungsorganisationen entspreche, da die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen von Gesetzes wegen eine Vertreterin oder einen Vertreter habe, was den Gewerkschaftsorganisationen nicht zugutekomme.

Der dem Grossen Rat überwiesene Entwurf trägt diesem Begehren Rechnung. Es sieht lediglich vor, dass der Arbeitgeber durch ein Mitglied des Staatsrats vertreten wird (was bereits im geltenden Recht der Fall ist), während die anderen (höchstens) sechs Mitglieder von dieser Behörde bezeichnet werden (die einzige Änderung besteht also darin, dass statt sechs höchstens insgesamt sieben Vertreterinnen und Vertreter bezeichnet werden).

In der Praxis wird der Staatsrat jedoch, wie oben erwähnt (siehe Kommentar zu Art. 19 Abs. 1), nicht auf eine Vertreterin oder einen Vertreter der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen verzichten wollen. Bei der Bezeichnung der Arbeitgebervertretenden wird er auf die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der verschiedenen Personalkategorien achten. Dies bedeutet die Bezeichnung einer Person, die die Kader vertritt (da diese nicht mehr zu den Arbeitnehmenden gezählt werden), und damit de facto einer Person, die die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen vertritt.

Artikel 19 Abs. 5

Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von Absatz 3 wird Absatz 5 gegenstandslos und ist aufzuheben.

Schlussbestimmungen

Der Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass das Mandat der Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen endet. Dann werden sie durch die Personen ersetzt, die nach den Bestimmungen der von der PKSPF angenommenen Regelung nach Artikel 19 Abs. 3 des Entwurfs bezeichnet werden.

Es ist Sache des Staatsrats, das Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderung festzulegen.

In Anbetracht der von der Aufsichtsbehörde der PKSPF gestellten Bedingungen sollte dieses Inkrafttreten spätestens per 1. Januar 2024 erfolgen.

4 Überblick über die von der PKSPF zu verabschiedende Reglementierung

Wie bereits gesagt, wird es in Zukunft Aufgabe der PKSPF sein, die Arbeitnehmendenvertretung im Verwaltungsrat zu regeln. Es sind bei der PKSPF bereits Überlegungen und Arbeiten zur möglichst raschen Einführung einer wie von der Aufsichtsbehörde der PKSPF geforderten, mit dem Bundesrecht und der eidgenössischen Rechtsprechung im Einklang stehenden, entsprechenden Organisation im Gang.

Die PKSPF hat zwei Wahlformeln geprüft. Bei der ersten Variante werden die Vertreterinnen und Vertreter direkt von den Arbeitnehmenden gewählt. Nach der zweiten, komplexeren Variante würden die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter von einer Delegiertenversammlung gewählt. Bei dieser Lösung müsste eine Doppelwahl stattfinden, bei der die Arbeitnehmenden zuerst die Delegierten wählen, die dann die Vertreter/innen wählen würden.

Da eine Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden durch eine Delegiertenversammlung innerhalb der von der Aufsichtsbehörde gesetzten Frist für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung nicht möglich ist, hat sich der Vorstand der PKSPF am 19. Januar 2023 für die laufende Amtsperiode für die «Direktwahl» ausgesprochen. Die Möglichkeit, eine Delegiertenversammlung für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden einzuberufen, wird von der PKSPF jedoch weiterhin geprüft. Gegebenenfalls kann für die nächste Amtsperiode ein neuer Wahlmodus beschlossen werden.

Generell müssen im Reglement der PKSPF folgende Grundsätze für die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat verankert werden:

- > Die bei der PKSPF versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, sich durch externe Personen, namentlich durch Fachleute der beruflichen Vorsorge, vertreten zu lassen.
- > Die Tätigkeitsbereiche und die Sitzverteilung werden nach dem Proporzsystem festgelegt.
- > Wahlverfahren: Der Aufruf zur Kandidatur und die Wahl erfolgen auf elektronischem Weg, die PKSPF organisiert das Verfahren.
- > Bei Rücktritt eines Mitglieds rückt die erste Listennachfolgerin/der erste Listennachfolger nach, sofern sie oder er die Voraussetzungen für die Wählbarkeit nach wie vor erfüllt. Gibt es keine wählbare Person, findet eine Neuwahl statt.

Die PKSPF sieht die Bildung von fünf Wahlkreisen vor, die ausgehend von den Direktionen/Behörden des Staates definiert werden und für folgende Bereiche repräsentativ sind: Bildung, Gesundheit, Wirtschaft, Institutionen und «nichtstaatliche Organisationen». Unter Vorbehalt allfälliger «externer» Personen würden die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter von den Angestellten des Wahlkreises gewählt, dem sie angehören. Die Sitzaufteilung würde entsprechend der Anzahl der Angestellten in den jeweiligen Wahlkreisen erfolgen.

Die PKSPF hat die Sitzaufteilung in folgender Tabelle zusammengestellt:

Direktionen	Anzahl Angestellte	Sitz(e) Wahlkreis
Bildung Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD)	7 391	3
Gesundheit Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)	4 109	1
Wirtschaft Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) Finanzdirektion (FIND) Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU)	2 620	1
Institutionen Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) Gerichtsbehörden Gesetzgebende Behörde Staatskanzlei Sekretariat des Grossen Rates	2 233	1
Nicht staatlicher Arbeitgeber Externe Institutionen	3 737	1
Total Angestellte	20 090	7

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DFIN-66

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance de l'Etat -
Composition du conseil d'administration

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-010

Présidence : Roulin Daphné

Membres : Bortoluzzi Flavio, Boschung Bruno, Dafflon Hubert, Emonet Gaéтан, Esseiva Catherine, Jakob Christine, Jaquier Armand, Mauron Pierre, Michellod Savio, Peiry Stéphane, Tritten Sophie.

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 19 al. 1

¹ Le conseil d'administration se compose de ~~quatorze~~ douze membres au plus, représentant paritairement l'employeur et les personnes salariées. Ces membres sont soumis à la loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires.

Anhang

GROSSER RAT

2022-DFIN-66

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals - Zusammensetzung des Verwaltungsrats

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-010

Präsidium: Roulin Daphné

Mitglieder: Bortoluzzi Flavio, Boschung Bruno, Dafflon Hubert, Emonet Gaéтан, Esseiva Catherine, Jakob Christine, Jaquier Armand, Mauron Pierre, Michellod Savio, Peiry Stéphane, Tritten Sophie.

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 19 Abs. 1

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus ~~höchstens vierzehn~~ höchstens zwölf Mitgliedern, die paritätisch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden vertreten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats unterstehen dem Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

Art. 19 al. 1a

Ne concerne que la version allemande.

Art. 19 al. 3

³ Les personnes salariées sont représentées au conseil d'administration par ~~sept~~ six membres au plus, dont quatre sont élus par l'intermédiaire de la FEDE et deux par l'intermédiaire du SSP-Fribourg reflétant équitablement les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes. Dans ces choix, les différentes catégories de fonctions du personnel de l'Etat et de celui des institutions externes sont représentées équitablement, en tenant compte de l'importance numérique de ces catégories. Le conseil d'administration émet des directives concernant la répartition des diverses catégories de personnes salariées définit par voie réglementaire les modalités de leur désignation.

IV. Clauses finales

Dispositions transitoires

BIFFER

~~Le mandat des personnes représentant les personnes salariées élues par la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, le Syndicat des services publics Fribourg et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg conformément à l'article 19 al. 3 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, dans sa version du 26 juin 2020, prend fin à l'entrée en vigueur de la présente loi.~~

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 19 Abs. 1a [redactionelle Änderung]

A2

^{1a} Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen einen ~~guten~~ einwandfreien Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge, Personalwesen, Immobilienmanagement und Finanzanlagen sowie im Rechtswesen.

Art. 19 Abs. 3

A3

³ Die Arbeitnehmenden sind mit ~~höchstens sieben~~ sechs Mitgliedern im Verwaltungsrat vertreten; ~~vier von ihnen werden über die FEDE und zwei über den VPOD Freiburg gewählt welche die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen abbilden.~~ In diesen Wahlen sind die verschiedenen Funktionskategorien des Staatspersonals und des Personals externer Einrichtungen angemessen vertreten, wobei die zahlenmässige Stärke dieser Kategorien zu berücksichtigen ist. Der Verwaltungsrat erlässt Richtlinien über die Verteilung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden ~~legt in einem Reglement die Einzelheiten für ihre Bezeichnung fest.~~

IV. Schlussklauseln

Übergangsbestimmungen

A5

STREICHEN

~~Das Mandat der Personen, welche die Arbeitnehmenden vertreten und von der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) – Freiburg und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gemäss Artikel 19 Abs. 3 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals in seiner Version vom 26. Juni 2020 gewählt wurden, endet mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.~~

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 19 al. 4

⁴ Un membre du Conseil d'Etat représente l'employeur au conseil d'administration. L'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg élit une personne en qualité de représentant de l'employeur. En outre, le Conseil d'Etat désigne ~~six~~ cinq autres personnes ~~au plus~~ représentant l'employeur et les institutions externes.

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 9 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 6 voix contre 2 et 1 abstention.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 19 Abs. 4

A4 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 **CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A2 **CE** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

A3 **CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

CE **A4** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite).

A5
CE

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend).

Le 21 août 2023

Den 21. August 2023

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement impératif et urgent des bâtiments à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

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

Vu le message 2023-DAEC-90 du Conseil d'Etat du 6 juillet 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ L'assainissement impératif et urgent des bâtiments à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens est approuvé.

² Le coût global des travaux est estimé à 10'500'000 francs.

Art. 2

¹ Un crédit d'engagement de 8'990'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour l'assainissement impératif et urgent des bâtiments à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens.

² La part des coûts non couverte par le crédit à hauteur de 1'510'000 francs et couverte par le crédit approuvé par le Conseil d'Etat les 25 avril et 16 mai 2023.

Art. 3

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets investissement BATI centre de charges 3850/5040.002 Aménagements d'immeubles et utilisés conformément aux dispositions de la LFE.

Art. 4

¹ Les dépenses seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

Art. 5

¹ Le coût global est estimé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC) arrêté en octobre 2022 et établi à 112,9 points dans la catégorie «Rénovation, transformation – Espace Mittelland» (base octobre 2020 = 100 points).

² Le coût des travaux de construction sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice ci-dessus survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenue entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret entre en vigueur dès sa promulgation.



Message 2023-DAEC-90

6 juillet 2023

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement impératif et urgent des bâtiments à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 8'990'000 francs en vue de l'assainissement des bâtiments à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens.

Ce crédit d'engagement comprend la mise en œuvre de mesures impératives et urgentes visant à pallier l'état de dégradation avancée des deux bâtiments et à prévenir les dangers qui menacent les usagères et les usagers. Actuellement, leur exploitation présente des risques de santé et de sécurité.

Table des matières

1	Contexte	2
2	Etat des lieux et analyse des risques	2
2.1	Risques élevés de santé et de sécurité pour les utilisateurs	4
2.2	Dégradations physiques altérant la conservation des bâtiments	4
3	Plan d'action nécessaire au maintien de l'exploitation de la crèche et de l'EMS	6
3.1	Mesures palliatives déjà prises	6
3.2	Mesures à prendre de manière impérative	6
3.3	Pérennisation de l'usage des bâtiments et projet d'assainissement global à moyen terme	7
4	Analyse et synthèse des coûts	7
5	Conclusion	8

1 Contexte

Les bâtiments sis à la Route d'Humilimont 30 et 60 à Marsens (RF 4 de la commune de Marsens) sont devenus la propriété de l'Etat de Fribourg à la suite de l'intégration des activités de l'hôpital de Marsens au RSFM et sont utilisés par une crèche et un établissement médico-social (EMS). A l'heure actuelle, la crèche accueille 54 enfants chaque jour et l'EMS compte 33 résidents. Très peu entretenus depuis plusieurs décennies, ces bâtiments n'ont fait l'objet que de travaux ponctuels effectués sans respect des normes en vigueur et sans vision globale. Il en résulte des problèmes de sécurité sérieux qui rendent précaire l'exploitation de la crèche et de l'EMS. Des travaux à très court terme (mesures impératives) doivent donc être entrepris avant la fin de l'année 2023.



Humilimont 30 et 60 à Marsens

2 Etat des lieux et analyse des risques

En raison de plusieurs constats techniques inquiétants, d'un entretien insuffisant et de la progression importante des dégradations des bâtiments, la société *Atelier Architecture Espaces & Environnement Sàrl (AAEE)* a été mandatée par le Service des bâtiments le 22 décembre 2021 pour l'établissement d'un état des lieux détaillé. Le travail de plusieurs ingénieurs et experts (statique du bâtiment, installations électriques et sanitaires, substances dangereuses et sécurité incendie notamment) a été intégré au rapport afin d'en garantir la précision et l'exhaustivité. Les résultats de ce travail conséquent ont été présentés au Service des bâtiments le 24 novembre 2022.

L'état des bâtiments se présente comme suit :

	Crèche (Humilimont 30)	EMS (Humilimont 60)
Année de construction	1820	1875-1899
Volume	7'890 m ³	8'863 m ³
Surfaces brutes	2'232 m ²	3'135 m ²
Surface utilisée (locataire)	475 m ²	1'984 m ²
Tarifs de locations (hors charge)	CHF 25'600.-/an	CHF 138'620.-/an

Les informations contenues dans le tableau ci-dessus sont indicatives. Le bâtiment de la crèche comprend également un appartement de 171 m² loué comme logement jusqu'au 30 juin 2023. Au départ de la locataire actuelle, la crèche étendra ses locaux dans l'appartement en question.



Humilimont 30 – Crèche et 1 logement



Humilimont 60 – EMS

Le bâtiment Humilimont 30 est protégé du point de vue du patrimoine en catégorie 1 et valeur de recensement A, celui de Humilimont 60 en catégorie de protection 3 et valeur de recensement B.

Le rapport définitif fait état de dégradations physiques altérant la conservation des bâtiments à court terme et mentionne des risques de santé et de sécurité pour les utilisateurs et utilisatrices, induisant aujourd'hui la précarité de l'exploitation de la crèche et de l'EMS.

En l'occurrence, selon l'article 58 code des obligations l'Etat propriétaire répond de tout dommage en cas d'accident, dont la probabilité augmente drastiquement au fil des mois. Dès la connaissance des défauts d'ouvrage, l'Etat a l'obligation de planifier puis d'exécuter les travaux urgents nécessaires à une exploitation sans mise en danger des utilisateurs.

Naturellement, la question de l'utilité de ces bâtiments pour l'Etat se pose également. En effet, il n'est pas dans la vocation première de l'Etat de louer ses bâtiments à un EMS et à une crèche. Il peut toutefois être souligné que les deux locataires ne souhaitent pas quitter les lieux dans un horizon immédiat et qu'il n'a pas été possible de trouver une solution alternative pour les relocaliser dans les délais impartis.

L'utilisation du site d'Humilimont pour d'autres utilisateurs internes à l'Etat tels que, par exemple, d'éventuels bâtiments rocades résidentiels destinés à la DSAS sera étudiée dans un second temps, de même que son éventuelle mise sur le marché, par échange ou subsidiairement par vente. Une étude du site avec une vision à moyen et long terme sera produite par le Service des bâtiments. La vente immédiate des bâtiments dans leur état actuel n'est

cependant pas envisageable, car le temps nécessaire à réaliser de telles démarches serait d'environ 12 à 24 mois, durée pendant laquelle les risques importants pour les utilisateurs et pour les bâtiments perdurent.

Le projet ci-après a fait l'objet d'une présentation à la Commission d'examen des grands projets de l'Etat (ComEx) le 13 janvier 2023 et a reçu l'approbation de celle-ci quant à la nécessité de procéder aux travaux urgents et de mener une réflexion sur la stratégie de l'Etat vis-à-vis de ces bâtiments. De plus, elle a exigé que l'ensemble des travaux nécessaires pour maintenir l'exploitation des bâtiments soient intégrés dans la demande de ce crédit d'investissement. L'Administration des finances par son représentant au sein de la ComEx a émis le souhait que l'Etat vende immédiatement ces deux bâtiments.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du dossier le 25 avril 2023 et a accordé à un crédit d'engagement anticipé de 1,510 mio de francs destinés à une première étape urgente décrite ci-après (mise en place des pavillons provisoires décrits ci-après dans le but de mettre à disposition de la crèche une solution transitoire pour l'automne 2023).

2.1 Risques élevés de santé et de sécurité pour les utilisateurs

Les éléments suivants présentent un danger avéré et mettraient en question le maintien de l'exploitation de la crèche et de l'EMS sans la mise en place de mesures immédiates et à court terme.

Pour la crèche (Humilimont 30), les risques de santé et de sécurité résultent principalement de :

- > Dégradation des molasses ayant pour conséquence un risque avéré de chutes d'éléments de façade ;
- > Vétusté des installations sanitaires induisant des problèmes d'hygiène de l'eau avec risque de légionellose (bras morts) ;
- > Non-conformité des voies d'évacuations– et du compartimentage coupe-feu de la cage d'escalier ;
- > Non-conformité des protections contre la chute (contrecœurs de certaines fenêtres et garde-corps) ;
- > Vétusté de la cuisine résultant en des problèmes d'hygiène ;
- > Présence de peintures au plomb accessibles aux utilisateurs et qui s'écaillent ;
- > Présence d'amiante avec risque de libération (carrelage qui se décolle).

Pour l'EMS (Humilimont 60), les risques de santé et de sécurité résultent principalement de :

- > Présence de moisissures et décollement des enduits de plafond ;
- > Vétusté de certains revêtements de sol résultant en des risques de chute pour les utilisateurs ;
- > Vétusté des installations sanitaires induisant des problèmes d'hygiène de l'eau avec risque de légionellose ;
- > Non-conformité des voies d'évacuations en cas de feu ;
- > Non-conformité des compartimentages coupe-feu ;
- > Non-conformité des protections contre la chute (contrecœurs de certaines fenêtres et garde-corps) ;
- > Problèmes d'hygiène de la cuisine car vétuste et difficile d'entretien ;
- > Présence de substances nocives, notamment d'amiante dans des mastics de fenêtre altérés.

2.2 Dégradations physiques altérant la conservation des bâtiments

Ces dégradations ont d'ores et déjà un impact important et mettent en péril la conservation des ouvrages avec une progression exponentielle de la vétusté. Ces dernières réduisent l'usage et pourraient rendre impossible l'exploitation à court terme, soit d'ici un à trois ans.

De manière plus détaillée, il s'agit pour la crèche (Humilimont 30) de :

- > Canalisations obturées ou dont l'étanchéité n'est plus garantie ;
- > Enduits et peinture de protection des éléments de charpente dégradés ;
- > Loggias en mauvais état ;
- > Pièces de charpente altérées ;
- > Dégradation de l'enveloppe (en particulier des molasses).



Dégradation de l'enveloppe



Dégradation de l'enveloppe



Installations sanitaires

Concernant l'EMS (Humilimont 60), il s'agit plus particulièrement de :

- > Canalisations obturées ou dont l'étanchéité n'est plus garantie ;
- > Moisissures, notamment dans les chambres des résidents ;
- > Fissures dans les enduits de façade et dans le béton (carbonatation) ;
- > Remontées d'humidité ;
- > Dégradation de l'enveloppe (en particulier des molasses).



Dégradations de l'enveloppe



Dégradations intérieures



Dégradations intérieures

3 Plan d'action nécessaire au maintien de l'exploitation de la crèche et de l'EMS

3.1 Mesures palliatives déjà prises

La réalisation de travaux à très court terme (mesures impératives) nécessitant le développement d'un projet, de premières mesures palliatives d'urgence ont d'ores et déjà été initiées afin de limiter les risques mais sans pouvoir les éliminer complètement. Il est important de relever que ces mesures palliatives entraînent également des conséquences péjorant l'exploitation actuelle et qu'elles ne sont pas envisageables sur du plus long terme.

La DIME par son Service des bâtiments a jusqu'à ce jour agi de la manière suivante :

Décembre 2022 – Mars 2023 :	Appels d'offres en gré à gré et commandes pour la mise en place des premières mesures palliatives
Janvier 2023 à ce jour :	Mise en œuvre des premières mesures palliatives

Il s'est agi notamment de désinfecter certaines conduites sanitaires et de tester régulièrement la qualité de l'eau (en raison du risque de légionellose), de condamner l'ouverture de certaines fenêtres dont les contrecœurs sont trop bas, de tester la qualité de l'air (en raison de la présence de substances dangereuses), et de mettre en place des mesures organisationnelles avec le personnel du site (en cas d'incendie notamment). Ces mesures ont été prises dans le cadre de l'entretien.

3.2 Mesures à prendre de manière impérative

Comme précédemment évoqué, la réalisation de travaux impératifs et urgents nécessite le développement d'un projet par un architecte avec une demande de permis de construire.

Ces mesures se divisent en deux familles : des mesures urgentes à prendre de manière immédiate ne représentant que l'intervention minimale pour assurer la sécurité de l'exploitation, soit celle des utilisateurs et des bâtiments ; et des mesures à court terme (sous 1 à 3 ans à partir de janvier 2023) qui devront être réalisées dans le but de ne pas devoir réitérer des mesures à urgentes.

Les mesures les plus urgentes concernent des travaux sur les abords des bâtiments, leur structure, leur enveloppe, leurs installations techniques et leurs aménagements intérieurs. En raison du type de travaux et de l'incompatibilité à maintenir les enfants et les résidents dans les zones de chantier, il est nécessaire de relocaliser provisoirement la crèche ainsi que de prévoir des aménagements provisoires pour une partie des résidents de l'EMS. Il est donc nécessaire de construire des chambres provisoires pour l'EMS afin de pouvoir opérer des rocade internes au bâtiment et de construire deux pavillons provisoires pour la crèche uniquement (en location pour la durée des travaux). Les aménagements des pavillons ont été vérifiés par les utilisateurs et par le Service de l'Enfance et de la Jeunesse (SEJ), courant mars et avril 2023.

Les mesures à court terme concernent des travaux de sécurité tels que réparation des canalisations d'évacuation des eaux usées (poreuses et par endroit percées ou bouchées) et des eaux de toiture (eaux claires) ; reprise des molasses en façades (socles et encadrement) car ils présentent un risque de chute de morceaux sur les utilisateurs (danger) ; ouverture de l'enrobé bitumineux contre les murs en moellons afin que les pieds de façade respirent et pour éviter une dégradation future des murs ; réparation des volets (nettoyage et peinture) pour éviter les risques de dégradation jusqu'à leur effondrement.

Le Service des bâtiments a jusqu'à ce jour suivi le planning suivant :

Janvier – Avril 2023 :	Etablissement du projet
Mai – Juillet 2023 :	Procédure de demande de permis de construire et appels d'offres des premiers travaux urgents à réaliser Présentation du projet de décret et du message au Conseil d'Etat Nomination des organes de pilotage selon OPIC.
Septembre – Octobre 2023 :	Construction des pavillons provisoires Présentation du décret et du message au Grand Conseil
Dès octobre 2023 :	Mise en œuvre des mesures impératives

3.3 Pérennisation de l'usage des bâtiments et projet d'assainissement global à moyen terme

En regard des montants engagés, la DIME par son Service des bâtiments a analysé la pérennité des travaux réalisés en rapport avec les affectations actuelles et futures, ceci en parallèle de l'option éventuelle d'une mise sur le marché, par échange ou subsidiairement par vente, de ces deux bâtiments.

La crèche "Les Galopins" a clairement exprimé sa volonté de louer les lieux à long terme, la pérennité de l'investissement est donc garantie. De son côté, l'EMS envisage d'intégrer le projet de construction neuve de Pringy qui sera livré en 2029, selon le projet « EMS Gruyère-Vision 2030 ». Ceci signifie que les conditions d'exploitation de l'EMS doivent être assurées au moins jusqu'à cette date.

De plus, il faut souligner que les travaux prévus se concentrent sur les obligations de sécurisation et de mise aux normes. Ils permettent premièrement d'assurer la sécurité et la santé des personnes et de maintenir l'intégrité des constructions. Les obligations susmentionnées ne dépendent pas directement de l'affectation des bâtiments hormis une seule mesure prévue pour l'exploitation de l'EMS (cloisonnement coupe-feu divisant le bâtiment en deux parties).

Un projet d'assainissement global en vue d'une pérennisation de l'usage de ces bâtiments pourrait être présenté dans un délai de 18 mois, dès la validation d'un crédit d'étude. La possibilité d'aménagement du 2ème étage du bâtiment n°30 et au bénéfice de la crèche, désaffecté depuis plusieurs décennies, serait également étudiée dans le cadre de ce projet. Ces travaux devraient s'organiser sous un horizon de 3 à 10 ans si l'Etat ne se départit pas des objets d'ici-là.

4 Analyse et synthèse des coûts

Les coûts ont été déterminés entre janvier et juin 2023, en donnant toute la diligence possible à ce projet prioritaire urgent. En raison du caractère d'urgence, ces coûts ont évolué en six mois depuis une première estimation sommaire (janvier 2023) jusqu'à un devis de projet qui est présenté dans le présent message.

Les coûts totaux des mesures à prendre s'élèvent à 10'500'000 francs,

Un premier montant de 1,510 mios de francs a été octroyé par le Conseil d'Etat les 25 avril et 16 mai 2023, par analogie à l'application de l'article 33 LFE, en anticipant ce crédit d'engagement. Ce montant a permis de lancer les études et travaux pour la pose de bâtiments provisoires de la crèche pour respecter le phasage de l'année scolaire et sera déduit des montants ci-après. Par conséquent, le crédit d'engagement demandé porte sur le montant restant, c'est-à-dire 8'990'000 francs.

	Crèche (Humilimont 30)	EMS (Humilimont 60)	Total pour les deux bâtiments
Pavillon provisoire (+/-15%)	1'050'000 francs		
Mesures urgentes sur les abords des bâtiments, leur structure, leur enveloppe, leurs installations techniques et leurs aménagements intérieurs (+/- 15%)	2'850'000 francs	4'350'000 francs	
Mesures à court terme (+/-15%)	1'100'000 francs	1'150'000 francs	
Total (+/-15%)	5'000'000 francs	5'500'000 francs	10'500'000 francs
Travaux urgents approuvés par le Conseil d'Etat			- 1'510'000 francs
Crédit d'engagement			8'990'000 francs

Il est important de noter que les coûts mentionnés ci-dessus sont estimatifs dans l'état actuel de nos connaissances et sans sondages complémentaires étant donné l'urgence de la constitution de ces devis.

5 Conclusion

La mise en œuvre des mesures impératives d'assainissement des bâtiments de l'Etat à la Route de l'Humilimont 30 et 60 répond à une obligation de garantir la sécurité des utilisateurs et la conservation desdits bâtiments. Elle engage par ailleurs la responsabilité de l'Etat propriétaire.

A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite auprès du Grand Conseil l'octroi d'un crédit d'engagement de 8'990'000 francs au sens de l'article 31 de la loi sur les finances de l'Etat.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'euro compatibilité.

Le crédit d'engagement ne dépasse pas la limite prévue par l'article 45 de la Constitution (1 % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat) et ne devra par conséquent pas être soumis au référendum financier obligatoire. Il ne dépasse également pas la limite du référendum financier facultatif (¼ % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat).

Dès lors, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent décret.

Dekret über einen Verpflichtungskredit für die dringend nötige Sanierung der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

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

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DAEC-90 des Staatsrats vom 6. Juli 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die dringend nötige Sanierung der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens wird genehmigt.

² Die Gesamtkosten der Arbeiten werden auf 10'500'000 Franken geschätzt.

Art. 2

¹ Für die dringend nötige Sanierung der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 8'990'000 Franken eröffnet.

² Der nicht durch den Verpflichtungskredit gedeckte Teil der Kosten in Höhe von 1'510'000 Franken wird über den Kredit finanziert, den der Staatsrat am 25. April und 16. Mai 2023 genehmigt hat.

Art. 3

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden in die jährlichen Investitionsbudgets unter der Kostenstelle BATI 3850/5040.002 «Ausbau von Gebäuden» aufgenommen und entsprechend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) verwendet.

Art. 4

¹ Die Ausgaben werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

Art. 5

¹ Die Schätzung der Gesamtkosten beruht auf dem Stand des Schweizerischen Baupreisindex (SBI) von Oktober 2022 von 112,9 Punkten für die Kategorie «Renovation, Umbau – Mittelland» (Basis Oktober 2020 = 100 Pkt.).

² Die Kosten für diese Arbeiten werden erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des oben erwähnten Baupreisindex zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret tritt mit der Promulgierung in Kraft.



Botschaft 2023-DAEC-90

6. Juli 2023

Dekret über die Gewährung eines Verpflichtungskredits für die dringend nötige Sanierung der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens

Wir legen Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit von 8 990 000 Franken für die Sanierung der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens vor.

Dieser Verpflichtungskredit umfasst die Durchführung dringend nötiger Massnahmen, um dem fortgeschrittenen Verfall der beiden Gebäude entgegenzuwirken und Gefahren für die Nutzerinnen und Nutzer abzuwenden. Derzeit stellt der Betrieb der Gebäude ein Gesundheits- und Sicherheitsrisiko dar.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	2
2	Bestandsaufnahme und Risikoanalyse	2
2.1	Hohes Gesundheits- und Sicherheitsrisiko für die Nutzerinnen und Nutzer	4
2.2	Physische Schäden mit Folgen für die Erhaltung der Gebäude	4
3	Aktionsplan für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Krippe und des Pflegeheims	6
3.1	Bereits ergriffene Abhilfemassnahmen	6
3.2	Massnahmen, die unbedingt ergriffen werden müssen	6
3.3	Dauerhafte Nutzung der Gebäude und Projekt zur umfassenden Sanierung auf mittlere Sicht	7
4	Analyse und Zusammenfassung der Kosten	7
5	Schlussfolgerung	8

1 Hintergrund

Die Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 in Marsens (Art. 4 GB Marsens) sind nach der Integration der Aktivitäten des Spitals Marsens in das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) in das Eigentum des Staats Freiburg übergegangen und werden von einer Krippe bzw. von einem Pflegeheim genutzt. Derzeit werden in der Krippe täglich 54 Kinder betreut und das Pflegeheim hat 33 Bewohnerinnen und Bewohner. Diese Gebäude wurden seit mehreren Jahrzehnten kaum instand gehalten und nur punktuell repariert; geltende Normen werden nicht eingehalten und es fehlt eine Gesamtvision. Dies führt zu gravierenden Sicherheitsproblemen, die den Betrieb der Krippe und des Pflegeheims prekär machen. Bis Ende 2023 müssen deshalb dringende Massnahmen getroffen werden.



Humilimont 30 und 60 in Marsens

2 Bestandsaufnahme und Risikoanalyse

Aufgrund mehrerer besorgniserregender technischer Feststellungen, einer unzureichenden Instandhaltung und der starken Zunahme von Schäden an den Gebäuden wurde das Unternehmen Atelier Architecture Espaces & Environnement Sàrl (AAEE) am 22. Dezember 2021 vom Hochbauamt (HBA) mit der Erstellung einer detaillierten Bestandsaufnahme beauftragt. Um die Genauigkeit und Vollständigkeit des Berichts zu gewährleisten, wurde auch die Arbeit mehrerer Fachleute (u. a. in den Bereichen Baustatik, Elektro- und Sanitärinstallationen, gefährliche Stoffe und Brandschutz) in den Bericht aufgenommen. Die Ergebnisse dieser detaillierten Arbeit wurden dem HBA am 24. November 2022 vorgelegt.

Die Kennzahlen der Gebäude sind wie folgt:

	Krippe (Humilimont 30)	Pflegeheim (Humilimont 60)
Baujahr	1820	1875–1899
Volumen	7890 m ³	8863 m ³
Bruttofläche	2232 m ²	3135 m ²
Genutzte Fläche (Mieter)	475 m ²	1984 m ²
Miete (ohne Nebenkosten)	Fr. 25 600.–/Jahr	Fr. 138 620.–/Jahr

Die in der obigen Tabelle enthaltenen Informationen sind Richtwerte. Im Gebäude der Krippe befindet sich auch eine 171 m² grosse Wohnung, die bis zum 30. Juni 2023 als Wohnraum vermietet wird. Nach dem Auszug der derzeitigen Mieterin wird die Krippe neben den bisherigen Räumlichkeiten auch die Wohnung nutzen.



Humilimont 30 – Krippe und 1 Wohnung



Humilimont 60 – Pflegeheim

Die beiden Gebäude stehen unter Kulturgüterschutz, das Gebäude Humilimont 30 in der Kategorie 1 mit Verzeichniswert A, das Gebäude Humilimont 60 in der Kategorie 3 mit Verzeichniswert B.

Der endgültige Bericht weist auf physische Schäden hin, welche die Erhaltung der Gebäude unmittelbar beeinträchtigen, und erwähnt Gesundheits- und Sicherheitsrisiken für die Nutzer und Nutzerinnen, wodurch der Betrieb der Krippe und des Pflegeheims gefährdet ist.

Auch haftet der Staat als Eigentümer nach Artikel 58 des Obligationenrechts für alle Schäden im Falle eines Unfalls, dessen Wahrscheinlichkeit von Monat zu Monat drastisch zunimmt. Vom Zeitpunkt, in dem der Staat von den Mängeln erfahren hat, hat der Staat die Pflicht, die dringenden Arbeiten, die für einen Betrieb ohne Gefährdung der Nutzerinnen und Nutzer erforderlich sind, zu planen und auszuführen.

Natürlich stellt sich auch die Frage, welchen Nutzen diese Gebäude für den Staat haben. Es ist nämlich nicht die primäre Aufgabe des Staats, Gebäude in seinem Besitz an ein Pflegeheim und eine Krippe zu vermieten. Im vorliegenden Fall sind die beiden Mieter indes nicht bereit, die Räumlichkeiten bald zu verlassen. Auch war es nicht möglich, eine alternative Lösung für deren Unterbringung innert nützlicher Frist zu finden.

Die Nutzung des Geländes für andere staatsinterne Nutzer, beispielsweise für Ausweichwohngebäude für die GSD, wird in einem zweiten Schritt geprüft werden, ebenso wie ein mögliches Inverkehrbringen des Geländes durch Tausch oder subsidiär durch Verkauf. Das HBA wird in diesem Zusammenhang eine Standortstudie mit einer mittel- und langfristigen Vision erstellen. Ein sofortiger Verkauf der Gebäude in ihrem derzeitigen Zustand ist nicht möglich,

weil dies 12 bis 24 Monate dauern würde, während derer die erheblichen Risiken für die Nutzerinnen und Nutzer und die Gebäude fortbestehen.

Das folgende Projekt wurde am 13. Januar 2023 der Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (BewKo) vorgestellt. Auch die Kommission befand, dass die dringenden Arbeiten durchgeführt werden müssen und dass Überlegungen über die Strategie des Staates für diese Gebäude angebracht sind. Darüber hinaus verlangte sie, dass alle Arbeiten, die für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Gebäude notwendig sind, in das Gesuch für diesen Investitionskredit aufgenommen werden. Die Finanzverwaltung sprach sich über ihren Vertreter in der BewKo für einen sofortigen Verkauf durch den Staat der beiden Gebäude aus.

Der Staatsrat nahm am 25. April 2023 Kenntnis vom Dossier und bewilligte einen vorgezogenen Verpflichtungskredit von 1,510 Millionen Franken für eine erste dringende Etappe, die nachfolgend beschrieben wird (Errichtung provisorischer Pavillons mit dem Ziel, der Krippe eine Übergangslösung für den Herbst 2023 zur Verfügung zu stellen).

2.1 Hohes Gesundheits- und Sicherheitsrisiko für die Nutzerinnen und Nutzer

Die folgenden Punkte stellen eine nachweisliche Gefahr dar und stellen den weiteren Betrieb der Krippe und des Pflegeheims in Frage, wenn nicht sofort kurzfristige Massnahmen ergriffen werden.

Für die Krippe (Humilimont 30) lassen sich die Gesundheits- und Sicherheitsrisiken hauptsächlich auf folgende Mängel zurückführen:

- > Zustand des Sandsteins (Molasse) mit der Gefahr, dass Fassadenelemente herunterfallen;
- > Alter der Sanitäranlagen, was zu Hygieneproblemen mit Legionellenrisiko führt (Toträume);
- > Nichtkonformität der Fluchtwege und der Brandabschnittsbildung im Treppenhaus;
- > Nichtkonformität der Absturzsicherungen (Gesimse bei einigen Fenstern und Geländern);
- > Alter der Küche mit entsprechenden Hygieneproblemen;
- > Vorhandensein von bleihaltigen Farben auf Flächen, die für die Nutzerinnen und Nutzer zugänglich sind und die abblättern;
- > Risiko von Asbestfaserfreisetzung (Fliesen, die sich lösen).

Für das Pflegeheim (Humilimont 60) lassen sich die Gesundheits- und Sicherheitsrisiken hauptsächlich auf folgende Mängel zurückführen:

- > Schimmelbefall und Ablösung des Deckenputzes;
- > Alter gewisser Bodenbeläge mit Sturzgefahr für die Nutzerinnen und Nutzer;
- > Alter der Sanitäranlagen, was zu Hygieneproblemen mit Legionellenrisiko führt;
- > Nichtkonformität der Fluchtwege im Brandfall;
- > Nichtkonformität der Brandabschnitte;
- > Nichtkonformität der Absturzsicherungen (Gesimse bei einigen Fenstern und Geländern);
- > Hygieneprobleme in der Küche, da veraltet und schwer zu pflegen;
- > Vorhandensein von schädlichen Substanzen, insbesondere Asbest in verwittertem Fensterkitt.

2.2 Physische Schäden mit Folgen für die Erhaltung der Gebäude

Diese Schäden haben bereits jetzt grosse Auswirkungen und gefährden die Erhaltung der Gebäude mit einer exponentiellen Zunahme der Baufälligkeit. Dies schränkt die Nutzung ein und könnte kurzfristig, d. h. in den nächsten ein bis drei Jahren, den Betrieb unmöglich machen.

Im Einzelnen handelt es sich bei der Krippe (Humilimont 30) um:

- > verstopfte Kanalisationen und Rohre, deren Dichtigkeit nicht mehr gewährleistet ist;
- > Schäden beim Verputz und Schutzanstrich für Gerüstelemente;
- > Loggias in schlechtem Zustand;
- > verwitterte Holzteile;

- > beschädigte Hülle (insbesondere Molasse).



Verfall der Hülle



Verfall der Hülle



Sanitäre Anlagen

Beim Pflegeheim (Humilimont 60) handelt es sich insbesondere um:

- > verstopfte Kanalisationen und Rohre, deren Dichtigkeit nicht mehr gewährleistet ist;
- > Schimmel, vor allem in den Zimmern der Bewohnerinnen und Bewohner;
- > Risse im Fassadenputz und im Beton (Karbonatisierung);
- > aufsteigende Feuchtigkeit;
- > beschädigte Hülle (insbesondere Molasse).



Schäden an der Hülle



Schäden im Inneren



Schäden im Inneren

3 Aktionsplan für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Krippe und des Pflegeheims

3.1 Bereits ergriffene Abhilfemassnahmen

Die Durchführung der dringenden Massnahmen setzt die Erarbeitung eines Projekts voraus. Um die Zeit bis dahin zu überbrücken und die Risiken zumindest zu begrenzen, wurden erste Sofortmassnahmen eingeleitet. Dabei ist zu beachten, dass diese Sofortmassnahmen die Gefahren nicht vollständig zu eliminieren vermögen und darüber hinaus negative Auswirkungen auf den Betrieb haben. Entsprechend sind sie keine längerfristige Lösung.

Bis heute hat die RIMU über das HBA folgende Massnahmen getroffen:

Dezember 2022 bis März 2023:	Freihändige Ausschreibungen und Aufträge für die Umsetzung der ersten Abhilfemassnahmen
------------------------------	---

Januar 2023 bis heute:	Umsetzung der ersten Abhilfemassnahmen
------------------------	--

Dazu gehörten u. a. die Desinfektion einiger Sanitärleitungen und regelmässige Tests der Wasserqualität (wegen des Legionellenrisikos), die Verriegelung einiger Fenster, deren Gesimse zu niedrig waren, Tests der Luftqualität (wegen des Vorhandenseins gefährlicher Stoffe) und die Einführung organisatorischer Massnahmen mit den Personen, die hier arbeiten (insbesondere für den Brandfall). Diese Massnahmen wurden im Rahmen des Unterhalts ergriffen.

3.2 Massnahmen, die unbedingt ergriffen werden müssen

Wie bereits erwähnt, erfordert die Durchführung der dringend nötigen Arbeiten die Ausarbeitung eines Projekts mit Baubewilligungsgesuch durch einen Architekten.

Diese Massnahmen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: zum einen dringende Mindestmassnahmen, die sofort ergriffen werden müssen, um die Sicherheit des Betriebs, der Nutzerinnen und Nutzer und der Gebäude zu gewährleisten; zum anderen kurzfristige Massnahmen (Verwirklichung innerhalb von 1 bis 3 Jahren ab Januar 2023), die durchgeführt werden müssen, um zu verhindern, dass später erneut dringende Massnahmen nötig werden.

Bei den dringendsten Arbeiten geht es um Arbeiten für die Aussenanlagen, die Gebäudestrukturen und -hüllen, die technischen Anlagen und die Innenausstattung. Aufgrund der Art der Bauarbeiten und der Tatsachen, dass sich die Kinder bzw. Bewohnerinnen und Bewohner nicht in den Baustellenbereichen aufhalten können, ist es unumgänglich, die Krippe vorübergehend umzusiedeln und provisorische Einrichtungen für jeweils einen Teil der Bewohnerinnen und Bewohner des Pflegeheims vorzusehen. Das heisst, es müssen provisorische Zimmer für das Pflegeheim gebaut werden, um Rochaden innerhalb des Gebäudes durchführen zu können, und es müssen zwei provisorische Pavillons für die Krippe eingerichtet werden (zur Miete für die Dauer der Bauarbeiten). Die geplante Ausstattung der Pavillons wurde im März und April 2023 von den Nutzerinnen und Nutzern und dem Jugendamt (JA) überprüft.

Die kurzfristigen Massnahmen betreffen Sicherheitsarbeiten wie die Reparatur der Abwasserleitungen (porös und stellenweise durchlöchert oder verstopft) und der Leitungen für die Aufnahme und Ableitung von Reinabwasser auf dem Dach, die Sanierung der Fassaden aus Molasse (Sockel und Einfassung), weil die Gefahr besteht, dass Teile herunterfallen, das Abfräsen des Asphaltbelags bei den Bruchsteinmauern, damit die Fassadenfüsse atmen können und die Mauern nicht weiter verfallen, und die Reparatur der Fensterläden (Reinigung und Anstrich), um das Risiko einer Beschädigung mit möglichem Herunterfallen zu vermeiden.

Das HBA arbeitet gemäss folgendem Zeitplan:

Januar bis April 2023:	Ausarbeitung des Projekts
Mai bis Juli 2023:	Baubewilligungsverfahren und Ausschreibungen für die ersten dringenden Arbeiten Diskussion des Dekretsentwurfs und der Botschaft im Staatsrat Ernennung der Steuerungsorgane nach ImmoV
September bis Oktober 2023:	Bau der provisorischen Pavillons Übermittlung des Dekrets und der Botschaft an den Grossen Rat
Ab Oktober 2023:	Umsetzung der dringenden Massnahmen

3.3 Dauerhafte Nutzung der Gebäude und Projekt zur umfassenden Sanierung auf mittlere Sicht

Angesichts der eingesetzten Beträge analysierte die RIMU über das HBA die Dauerhaftigkeit der durchgeführten Arbeiten in Bezug auf die aktuelle und zukünftige Nutzung, dies parallel zu der möglichen Option, die beiden Gebäude durch Tausch oder subsidiär durch Verkauf auf den Markt zu bringen.

Die Krippe «Les Galopins» hat klar zum Ausdruck gebracht, dass sie die Räumlichkeiten langfristig mieten möchte, sodass die Nachhaltigkeit der Investition gewährleistet ist. Das Pflegeheim seinerseits plant einen Umzug in das Neubauprojekt in Pringy, sobald der Bau einzugsbereit ist, was laut Projekt «EMS Gruyère-Vision 2030» im Jahr 2029 der Fall sein wird. Dies bedeutet, dass die Bedingungen für den Betrieb des Pflegeheims mindestens bis zu diesem Zeitpunkt gewährleistet sein müssen.

Kommt hinzu, dass sich die geplanten Arbeiten auf die Sicherung und Anpassung an die Standards und somit auf die Pflichten des Staats als Eigentümer konzentrieren. Die Arbeiten dienen hauptsächlich dazu, die Sicherheit und Gesundheit der Nutzerinnen und Nutzer zu gewährleisten und die Integrität der Gebäude zu erhalten. Die oben genannten Pflichten hängen nicht direkt von der Nutzung der Gebäude ab, abgesehen von einer einzigen Massnahme, die für den Betrieb des Pflegeheims vorgesehen ist (Brandabschnittsbildung, wodurch das Gebäude zweigeteilt wird).

Ein umfassendes Sanierungsprojekt im Hinblick auf eine dauerhafte Nutzung dieser Gebäude könnte innerhalb von 18 Monaten nach der Validierung eines Studienkredits vorgelegt werden. Im Rahmen dieses Projekts könnte auch die Möglichkeit geprüft werden, den 2. Stock des Gebäudes an der Route d'Humilimont 30, der seit Jahrzehnten ungenutzt ist, für die Krippe herzurichten. Diese Arbeiten könnten innerhalb von drei bis zehn Jahren durchgeführt werden, sofern sich der Staat nicht vorher von den Gebäuden trennt.

4 Analyse und Zusammenfassung der Kosten

Die Kosten wurden zwischen Januar und Juni 2023 ermittelt, wobei diesem vorrangigen und dringenden Projekt die grösstmögliche Sorgfalt zuteil wurde. Aufgrund der Dringlichkeit wurde innerhalb von sechs Monaten zuerst eine erste grobe Kostenschätzung aufgestellt (im Januar 2023) und später ein Kostenvoranschlag für das Projekt ausgearbeitet (Bestandteil der vorliegenden Botschaft).

Die Gesamtkosten für die zu ergreifenden Massnahmen belaufen sich auf 10 500 000 Franken.

Ein erster Betrag von 1,510 Millionen Franken wurde vom Staatsrat am 25. April und 16. Mai 2023 sinngemäss nach Artikel 33 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) und im Vorgriff auf den hier behandelten Verpflichtungskredit bewilligt. Dieser Betrag ermöglichte es, die Studien und Arbeiten für die Errichtung von provisorischen Gebäuden der Krippe einzuleiten und die Phasen des Schuljahres einzuhalten; er wird von den nachfolgend aufgeführten Beträgen abgezogen werden. Folglich bezieht sich der beantragte Verpflichtungskredit auf den verbleibenden Betrag von 8 990 000 Franken.

	Krippe (Humilimont 30)	Pflegeheim (Humilimont 60)	Total für beide Gebäude
Provisorische Pavillons (±15 %)	1 050 000 Franken		
Dringende Arbeiten für die Aussenanlagen, die Gebäudestrukturen und -hüllen, die technischen Anlagen und die Innenausstattung (±15 %)	2 850 000 Franken	4 350 000 Franken	
Kurzfristige Massnahmen (±15 %)	1 100 000 Franken	1 150 000 Franken	
Total (±15 %)	5 000 000 Franken	5 500 000 Franken	10 500 000 Franken
Vom Staatsrat genehmigte, dringende Arbeiten			-1 510 000 Franken
Verpflichtungskredit			8 990 000 Franken

Wichtig: Bei den oben genannten Kosten handelt es sich um Schätzungen nach aktuellem Wissensstand und ohne weitere Sondierungen, weil die Erstellung dieser Kostenvoranschläge nicht warten konnte.

5 Schlussfolgerung

Als Eigentümer der Gebäude haftet der Staat im Falle von Unfällen. Auch ist es seine Pflicht, die dringenden Massnahmen zur Sanierung der staatlichen Gebäude an der Route de l'Humilimont 30 und 60 durchzuführen, um die Sicherheit der Nutzerinnen und Nutzer und die Erhaltung dieser Gebäude zu gewährleisten.

So ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, einen Verpflichtungskredit nach Artikel 31 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates von 8 990 000 Franken zu genehmigen.

Das Dekret hat keinen direkten Einfluss auf den Personalbestand des Staates. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Es steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel.

Der beantragte Verpflichtungskredit liegt unter dem in Artikel 45 der Kantonsverfassung festgelegten Betrag (1 % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung) und untersteht somit nicht dem obligatorischen Finanzreferendum. Er überschreitet auch nicht die Schwelle für das fakultative Finanzreferendum (¼ % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung).

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, das vorliegende Dekret zu verabschieden.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DIME-90

Projet de décret :
Crèche et EMS à Marsens - Précarité de l'exploitation des bâtiments sis à la route d'Humilimont 30 et 60 en raison de leur état de dégradation avancée

Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-015

Présidence : Bertrand Gaillard

Membres : Bernhard Altermatt, Bernard Bapst, Eric Barras, Bruno Clément, Catherine Esseiva, Andreas Freiburghaus, Nicolas Pasquier, Alizée Rey, Rose-Marie Rodriguez, Estelle Zermatten

Entrée en matière

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

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 14 août 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DIME-90

Dekretsentwurf:
Kindertagesstätte und Altersheim in Marsens - Prekärer Betrieb der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 aufgrund ihres fortgeschrittenen Verfallszustands

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK 2023-015

Präsidium: Bertrand Gaillard

Mitglieder : Bernhard Altermatt, Bernard Bapst, Eric Barras, Bruno Clément, Catherine Esseiva, Andreas Freiburghaus, Nicolas Pasquier, Alizée Rey, Rose-Marie Rodriguez, Estelle Zermatten

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 14. August 2023

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DIME-90

Projet de décret :
Crèche et EMS à Marsens - Précarité de l'exploitation des bâtiments sis à la route d'Humilimont 30 et 60 en raison de leur état de dégradation avancée

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst, Jean-Daniel Schumacher, Catherine Beaud, Gaétan Emonet, Lucas Dupré, Bruno Marmier

Entrée en matière

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

Vote final

Par 13 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 23 août 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DIME-90

Dekretsentwurf:
Kindertagesstätte und Altersheim in Marsens - Prekärer Betrieb der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 aufgrund ihres fortgeschrittenen Verfallszustands

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium: Bruno Boschung

Mitglieder: Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Stellvertretende Mitglieder: Pierre-Alain Bapst, Jean-Daniel Schumacher, Catherine Beaud, Gaétan Emonet, Lucas Dupré, Bruno Marmier

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 13 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 23. August 2023



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-80

Suppression des restrictions fribourgeoises concernant les limites aux cours d'eau

Auteurs :	Gaillard Bertrand / Freiburghaus Andreas
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	22.03.2023
Développement :	22.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	23.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	06.07.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 mars 2023, les députés Gaillard et Freiburghaus demandent la suppression de toute contrainte complémentaire fribourgeoise imposée en lien avec les cours d'eau, compte tenu de l'application nouvelle des règles déterminées par la Confédération pour l'espace réservé aux eaux. Par cette demande de suppression, les députés entendent en particulier :

- > la suppression de la distance de 4 mètres de part et d'autre (art. 25 al. 3 LCEaux) ;
- > la révision de la planification cantonale des revitalisations et des remises à ciel ouvert (PDCant. T403) en valorisant les efforts de revitalisation selon la position de l'ARE ;
- > la suppression de toutes les restrictions mises en place par le Canton de Fribourg qui comprennent déjà ces espaces.

Les députés motivent cette demande par le constat des incertitudes planant sur les procédures actuelles de révision des plans d'aménagement locaux (PAL) liées notamment à la mise en œuvre des obligations fédérales en matière d'espaces réservés aux eaux. Cet impact est d'autant plus important que nombre de PAL sont actuellement en procédure de révision. Y voyant un risque de congestion dans les procédures, les députés demandent à réduire toute restriction cantonale complémentaire dans ce domaine.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A Fribourg comme dans d'autres cantons, la prise en compte des espaces réservés aux eaux (ERE) dans les PAL communaux a lieu depuis les années 2000, de manière toutefois non systématique. De nombreuses communes disposent déjà d'un ERE dans leur PAL, qui était délimité selon une méthode basée sur les premières recommandations de la Confédération. Deux phases dans le processus de mise en œuvre de la protection par les ERE doivent être soigneusement distinguées : la phase de délimitation de l'ERE et la phase de légalisation de la donnée.

La première phase (délimitation) consiste à fixer la limite des ERE en application d'une méthode basée sur les principes issus du droit fédéral (loi fédérale sur la protection des eaux, LEaux ; RS 814.20 et son ordonnance, OEaux ; RS 814.201). L'ancienne méthode de délimitation utilisée jusqu'en 2011 a entraîné un impact colossal sur les zones agricoles suite au changement de droit

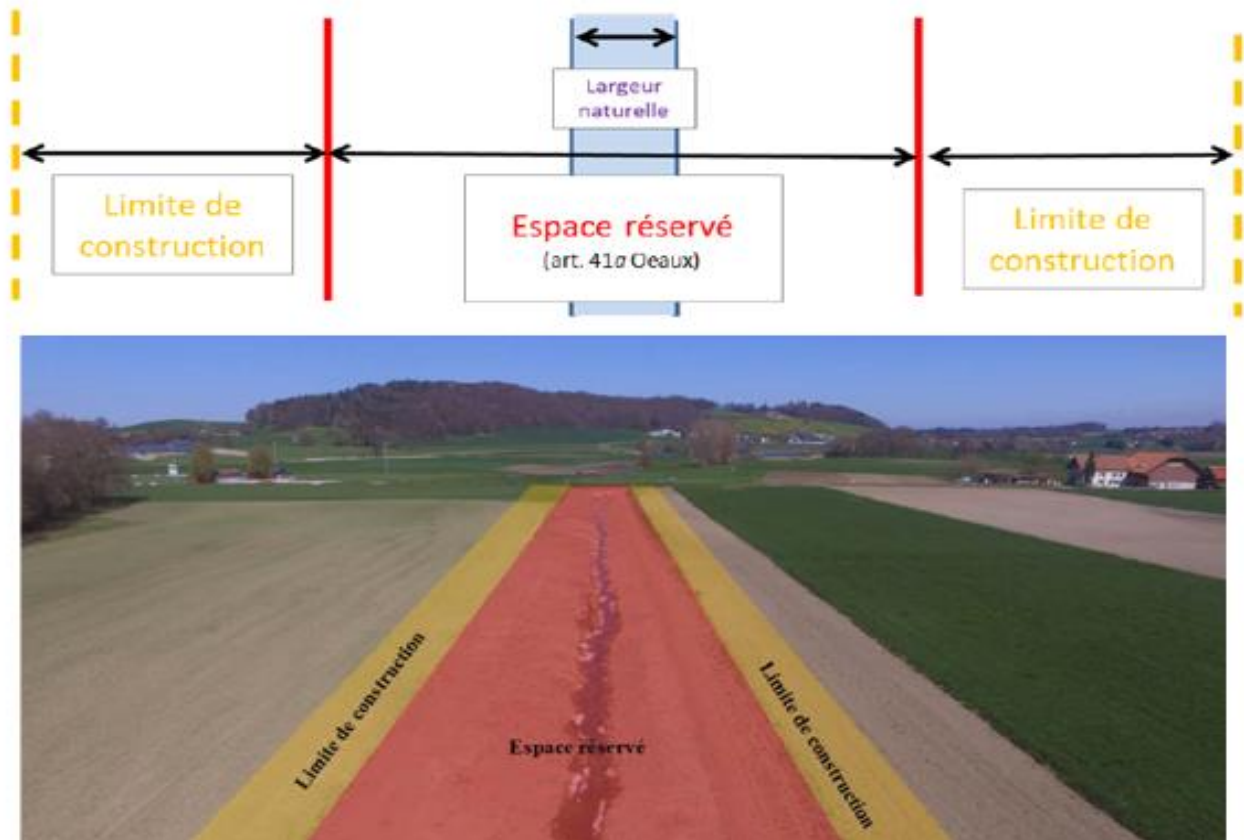
fédéral imposant l'obligation d'exploitation extensive dans les ERE. Une méthode « actualisée » a ainsi été développée et fixée dans une directive ERE, mise en consultation en même temps que la révision du plan directeur cantonal en 2018 et ensuite annexée à ce dernier. La délimitation actualisée des ERE sur cette base a été achevée en 2022 et les données publiées sur le portail cartographique de l'Etat et le système GELAN à titre informatif le 14 décembre 2022, avec une surface agricole concernée réduite de plus de la moitié par rapport aux ERE précédents (v. aussi la réponse du Conseil d'Etat à la question Fritz Glauser 2023-GC-25 *Conséquence de la délimitation de l'espace réservé aux Eaux pour l'agriculture*). La Confédération a pris acte de ces nouvelles données dans la foulée.

La seconde phase (légalisation), consiste à transposer cette délimitation dans une planification d'affectation, qui peut être de rang cantonal (plan d'affectation cantonal – PAC) ou de rang communal (plan d'aménagement local – PAL). Cette transposition sert à rendre la délimitation formellement contraignante pour les propriétaires fonciers et exploitants des parcelles concernées. L'absence de transposition ne peut cependant pas empêcher d'éventuels opposants, individuels ou associatifs, de contester tout permis de construire qui serait mis à l'enquête à l'intérieur de l'ERE, déclenchant ainsi le mécanisme du contrôle préjudiciel des plans, avec de très bonnes chances de succès.

A Fribourg, la légalisation des ERE s'opère par le biais des PAL communaux depuis les années 2000. Après avoir analysé les avantages et les inconvénients de passer par un PAC pour la mise en œuvre des données actualisées, le canton a décidé, notamment pour tenir compte des nombreuses communes qui ont déjà inscrit des ERE souvent plus importants dans leur PAL et qui peuvent les adapter de manière autonome en l'absence d'un PAC, de poursuivre sa pratique antérieure, connue des communes et plus précise (analyse au niveau du territoire communal). L'intégration des données de l'ERE dans les PAL est une obligation de droit fédéral, à laquelle le canton ne peut pas déroger. Les principes pour l'intégration des données au PAL ont cependant été définis pour causer le moins de retard possible dans les PAL (intégration obligatoire au stade de l'examen préalable ; condition d'approbation avec délai au stade de l'examen final).

Le droit fédéral sur la protection des eaux pose des principes stricts concernant la manière de délimiter l'ERE et son application (art. 36a LEaux et 41a ss OEaux). La marge de manœuvre restante pour les cantons est très limitée. Elle existe principalement dans la définition de certaines notions, comme le caractère densément bâti d'une zone donnée et le caractère imposé par sa destination d'une installation planifiée dans l'ERE (cf. article 41b al. 3 et 41c al. 1 OEaux). Les cantons n'ont pas la latitude de supprimer des restrictions imposées par le droit fédéral, ils peuvent en revanche décider du degré de « risque » qu'ils peuvent prendre avec les notions fédérales et la jurisprudence dans des cas concrets.

1. Définitions



L'espace réservé aux eaux (ERE) est un corridor autour des cours d'eau et des étendues d'eau, prévu par la loi et l'ordonnance fédérales sur la protection des eaux (art. 36a LEaux et art. 41a et suivants OEaux). L'ERE vise à garantir la protection contre les crues, à prévenir les atteintes nuisibles aux eaux, à créer des espaces naturels, à favoriser la biodiversité et à offrir des lieux de détente. L'ERE contribue également à la protection de la qualité des eaux superficielles et à la résilience de ces milieux face aux changements climatiques. Les ERE sont soumis à des restrictions de construction et agricoles (obligation d'exploitation extensive) imposées dès 2011 par le droit fédéral (art. 41a et ss. OEaux).

La loi cantonale sur les eaux (art. 25 al. 3 LCEaux) prévoit en outre une limite de construction de 4 mètres minimum qui s'ajoute à l'ERE et qui est en principe inconstructible. La limite de construction est définie pour tous les cours d'eau et étendues d'eau pour lesquels l'ERE est délimité, ainsi que pour les cours d'eau enterrés. Elle permet de garantir de manière générale l'accès à des fins d'entretien, de travaux ou d'urgence et de loisirs (par exemple pour l'aménagement de chemins). A titre de comparaison, des distances de construction sont également exigées pour les routes et les canalisations pour permettre leur accessibilité à des fins d'intervention, ainsi que pour les forêts à des fins de protection.

En principe, aucune construction ou installation empêchant la circulation d'engins en cas d'intervention n'est autorisée dans la limite de construction. Pour autant que la circulation puisse s'effectuer, la modification de la couverture du sol, les modifications de terrain jusqu'à une pente maximale de 1:2, la pose de conduites et d'installations souterraines d'évacuation des eaux du bien-fonds ainsi que la construction d'installations telles que places de parc, routes ou autres dessertes

peuvent être autorisées. La limite de construction est également utilisable pour les aménagements extérieurs usuels (accès, places de parc, conduites, etc.).

Il n'y a pas d'autre restriction découlant du droit cantonal qui viendrait s'ajouter à l'ERE et que le canton aurait la latitude de supprimer. Par ailleurs, le canton suit de près les développements au niveau fédéral, l'avancement des discussions dans les différentes plateformes d'échange (notamment la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement – DTAP) ainsi que les affaires actuellement pendantes devant les tribunaux. Les jalons et principes qui en découleraient et permettant d'étendre la marge de manœuvre cantonale seront pris en compte par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) dans le traitement de la thématique ERE – comme elle le fait déjà dans les rencontres avec les communes concernées en cherchant des solutions à la fois pragmatiques et conformes au droit pour rechercher la meilleure conciliation possible entre les objectifs antagonistes qui peuvent apparaître.

2. Objectifs et utilité de la limite de construction

L'ajout d'une limite de construction à l'ERE a été recommandé aux cantons par la Confédération, dans ses directives et recommandations sur la détermination de l'ERE pour la protection contre les crues et les fonctions écologiques des cours d'eau : « *Les constructions et les installations doivent de principe respecter la distance de construction habituelle à partir de l'espace du cours d'eau déterminé* » (Protection contre les crues des cours d'eau – Directives de l'OFEG – 2001). Il était projeté d'étendre la zone riveraine au cours d'eau de 3 mètres afin d'assurer son entretien et d'offrir un espace récréatif (mobilité douce, accès, aire de dépôt et de stationnement). En effet, l'ERE, de par ses fonctions écologiques et de dynamique proche de l'état naturel, n'est pas de facto accessible en raison de sa configuration et de sa topographie variable. En cas de crues, l'ERE est généralement inondé et ne constitue pas une voie d'accès à privilégier.

Suivant ces recommandations, le Grand Conseil fribourgeois a intégré la limite de construction de 4 mètres à l'ERE en 2011 dans sa loi cantonale sur les eaux (art. 25 al. 3 LCEaux), ancrant ainsi une pratique déjà largement répandue dans les communes. La limite de construction présente des avantages, salués par les communes et même par d'autres cantons. Elle garantit un accès rapide et adéquat au cours d'eau afin d'y réaliser les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien qui incombent aux communes (art. 27 LCEaux). Cela comprend les travaux de réfection d'ouvrages, d'aménagement ou de revitalisation, les travaux d'entretien de la végétation du lit et des rives, ou encore les travaux urgents consécutifs aux crues.

En zone à bâtir, la limite de construction permet en outre de réaliser des fouilles et d'ériger des surfaces d'installations de chantier qui seraient nécessaires pour une construction en limite, étant donné que les dépôts de matériaux et les modifications du terrain naturel dans l'ERE sont interdits (art. 25 al. 5 LCEaux). La réalisation de digues de protection contre les crues, exclues de l'ERE en vertu de leur caractère artificiel, peut également se faire dans les 4 mètres laissés libres par la limite de construction. Du point de vue des propriétaires fonciers, la limite de construction permet également de remplir leur obligation de maintenir le libre accès aux eaux publiques et de laisser leurs terrains disponibles dans la mesure où les travaux l'exigent (art. 52 LEaux et 31 LCEaux). En outre, les surfaces situées dans la limite de construction sont entièrement imputables à l'indice d'utilisation du sol.

En zone agricole, les contraintes d'exploitation extensive liées à l'ERE – interdiction d'engrais et de produits phytosanitaires – ne s'appliquent pas dans la limite de construction. Celle-ci demeure toutefois utile dans la mesure où elle peut servir de surface pour d'éventuels chemins de desserte agricole ainsi que pour des tracés de conduites et peut ainsi, dans le meilleur des cas, constituer une séparation spatiale claire entre les surfaces à utiliser de manière extensive à l'intérieur de l'ERE et les surfaces à utiliser de manière intensive situées en face.

3. Conséquences d'une suppression de la limite de construction

Le recul des 20 dernières années a permis de dresser un état des lieux de l'utilisation de la limite de construction par rapport aux objectifs qu'elle était censée remplir. L'expérience a permis de constater que dans bien des cas, il était généralement possible d'accéder aux cours d'eau et étendues d'eau par des routes et des chemins existants ou des espaces agricoles libres (accès perpendiculaires ou longitudinaux aux eaux), sans que la limite de construction ne soit utilisée à cette fin. En milieu urbanisé toutefois, l'accès peut s'avérer bien plus difficile, voire quasiment impossible.

Pour les grands cours d'eau, des accès longitudinaux ou perpendiculaires (chemins de halage, chemins forestiers, dessertes agricoles, etc.) au sein ou en limite de l'ERE sont souvent déjà existants de sorte que le maintien de la limite de construction n'est pas impératif. De plus, des chemins d'accès provisoires pour l'entretien peuvent être tolérés dans l'ERE, qui est suffisamment large en bordure des grands cours d'eau.

Pour les petits et moyens cours d'eau, en revanche, il faut distinguer plusieurs cas de figure. De manière générale, il est vrai que l'accès à un cours d'eau par l'une ou l'autre rive rend généralement possible l'intervention sur les deux rives. En cas de suppression pure et simple de la limite de construction, les interventions pourraient néanmoins s'avérer plus compliquées et plus coûteuses (machines et engins d'entretien avec bras pour accéder sur l'autre rive). Pour y remédier, il serait théoriquement possible de ne définir une limite de construction que sur une rive, mais cela nécessiterait une analyse détaillée par le service spécialisé et/ou la commune sur l'entier du réseau hydrographique concerné pour savoir sur quelle rive fixer la limite de construction.

Il y a des cas dans les lesquels le maintien de la limite de construction garde toute sa raison d'être. Il s'agit tout d'abord des cours d'eau enterrés, pour lesquels la limite de construction est nécessaire pour maintenir l'accessibilité à l'ouvrage et faciliter la réalisation d'un corridor d'évacuation des crues quand une remise à ciel ouvert n'est pas possible. La limite de construction demeure également nécessaire pour les cours d'eau situés en zone à bâtir qui sont revitalisés ou à revitaliser – y compris à remettre à ciel ouvert – selon la planification cantonale, ou qui présentent des déficits de protection contre les crues et d'entretien.

Si la limite de construction devait être supprimée sur ces tronçons, la commune ou l'entreprise mandatée pour l'entretien des eaux devrait trouver une solution d'accès aux eaux qui minimiserait le plus possible les dérangements et les nuisances aux riverains, au risque de devoir prendre en charge des frais importants de remise en état des terrains en propriété privée (art. 31 al. 3 LCEaux). A relever également qu'en cas d'absence d'espace suffisant, l'accès pour l'entretien par le lit du cours d'eau entraîne un fort impact sur la faune piscicole et présente un risque de pollution par les machines et engins utilisés (ex : fuite d'hydrocarbures).

Il faut encore relever que dans les cas où l'accès aux cours d'eau n'est pas suffisant dans la situation existante (tissu bâti dense, etc.), l'ERE doit être augmenté dans le cadre des projets de revitalisation ou de remise à ciel ouvert. Etant donné que les contraintes de l'ERE sont plus strictes que celles de

la limite de construction, il serait plus avantageux de garder la limite de construction dans ces cas pour éviter de devoir fixer un ERE plus large.

4. Analyse de variantes

Compte tenu de ce qui précède, deux variantes sont envisageables pour répondre à la demande des motionnaires :

Variante 1 – Maintien de la limite de construction et utilisation de la marge de manœuvre cantonale

Cette variante, conforme à la base légale actuelle (art. 25 al. 4 LCEaux), permet de garantir et faciliter l'accès aux cours d'eau ou étendues d'eau à des fins d'entretien, de travaux ou d'urgence. Le maintien de la situation actuelle permet également d'éviter des surcoûts à la charge des communes lors des travaux d'entretien. Le canton peut néanmoins faire usage de sa marge de manœuvre dans le cadre des installations autorisées dans la limite de construction, cette notion relevant du droit cantonal exclusivement.

La mise en œuvre de cette variante supposerait une définition des principes applicables par le canton dans l'interprétation de l'art. 25 al. 7 LCEaux (quelles installations tolérer dans la limite de construction, quelles dimensions et type, etc.). L'intégration de ces principes dans une directive peut être envisagée pour plus de transparence et de garanties pour les communes.

Variante 2 – Suppression partielle de la limite de construction

Cette variante propose de supprimer la limite de construction pour tous les cours d'eau et étendues d'eau, sauf pour les cours d'eau enterrés (pour des raisons de maintien de l'accessibilité à l'ouvrage) et pour ceux en zone à bâtir qui sont revitalisés ou à revitaliser – y compris à remettre à ciel ouvert – selon la planification cantonale, ou qui présentent des déficits de protection contre les crues et d'entretien. Cela va aussi dans le sens du deuxième lemme de la motion ; à la connaissance du Conseil d'Etat, il n'y a pas de position particulière de l'Office fédéral du développement du territoire sur ce point. En revanche, il existe une ouverture signalée de la part de l'Office fédéral de l'environnement pour l'adaptation des ERE en cas de revitalisation en général, et particulièrement sur les grands cours d'eau.

Cette variante présente l'avantage de supprimer la limite de construction partout, en ne la maintenant que dans les cas indispensables, à savoir sur certains cours d'eau ciblés qui présentent des problèmes de place à disposition, de manière à ne pas porter préjudice aux intérêts des communes dans le cadre des projets de revitalisation ou de remise à ciel ouvert.

La mise en œuvre de cette variante supposerait une modification de la LCEaux (art. 25 al. 3) et de mener une analyse pour identifier les cours d'eau concernés afin que les communes puissent ensuite corriger/intégrer les données de la limite de construction dans leur plan d'aménagement local.

Compte tenu des enjeux évoqués dans sa réponse, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion et de retenir la variante 2 qui impliquera une modification de la LCEaux (art. 25 al. 3).

Si le Grand Conseil retient la variante 1, il doit alors refuser la motion, cette variante n'impliquant pas de modification légale et pouvant être réglée par l'émission de directives.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-80

Aufhebung der freiburgerspezifischen Beschränkungen im und um den Gewässerraum

Urheber:	Gaillard Bertrand / Freiburghaus Andreas
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	22.03.2023
Begründung:	22.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	23.03.2023
Antwort des Staatsrats:	06.07.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 22. März 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Gaillard und Freiburghaus angesichts der neuen Anwendung der vom Bund festgelegten Regeln für den Gewässerraum die Aufhebung aller Auflagen bei Wasserläufen, die der Kanton Freiburg zusätzlich zu den Bundesvorgaben festgelegt hat. Konkret wollen die Verfasser der Motion:

- > die Abschaffung des Mindestabstands von 4 Metern zur Grenzlinie des minimalen Raumbedarfs (Art. 25 Abs. 3 GewG);
- > die Überarbeitung der kantonalen Planung für Revitalisierungen und Offenlegungen (KantRP T403), indem die Revitalisierungsbemühungen gemäss Stellungnahme des ARE aufgewertet werden;
- > die Aufhebung aller vom Kanton Freiburg eingeführten Beschränkungen, die diese Räume bereits reduzieren.

Die Grossräte begründen ihre Forderung mit den Unsicherheiten, die sie bei den derzeitigen Verfahren bei Ortsplanrevisionen (OP) ausmachen und insbesondere mit der Umsetzung des bundesrechtlichen Auftrags im Bereich der Gewässerräume zusammenhängen. Die Auswirkungen sind umso grösser, als derzeit viele OP revidiert werden. So befürchten die Grossräte Engpässe und Verzögerungen bei diesen Verfahren, weshalb sie die Aufhebung aller kantonspezifischen Vorgaben fordern.

II. Antwort des Staatsrats

In Freiburg wie auch in anderen Kantonen werden seit den 2000er-Jahren die Gewässerräume (GWR) in den Ortsplänen (OP) der Gemeinden berücksichtigt, wenn auch nicht systematisch. Viele Gemeinden verfügen bereits über einen GWR in ihrem OP, der nach einer Methode abgegrenzt wurde, die auf den ersten Empfehlungen des Bundes basierte. Bei der Umsetzung des Schutzes durch GWR müssen zwei Phasen sorgfältig unterschieden werden: die Phase der Abgrenzung des GWR einerseits und die Phase der Legalisierung der Daten und damit der verbindlichen Festlegung des GWR andererseits.

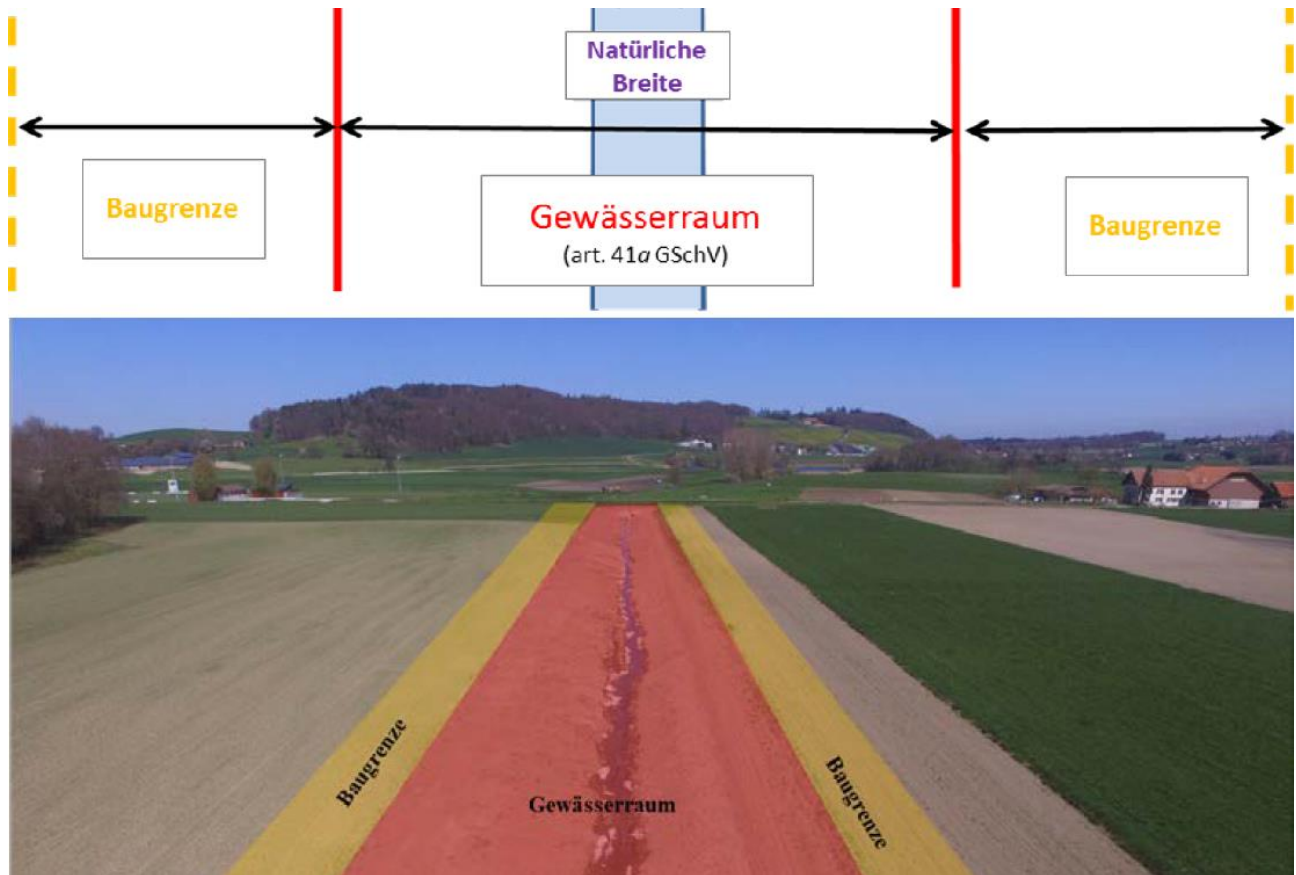
In der ersten Phase (Abgrenzung) wird die Grenze der GWR in Anwendung einer Methode bestimmt, die auf den Grundsätzen aus dem Bundesrecht beruht (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer GSchG, SR 814.20, und seine Verordnung GSchV, SR 814.201). Die alte, bis 2011 verwendete Abgrenzungsmethode führte zu bedeutenden Folgen für die Landwirtschaftszonen infolge der Änderung des Bundesrechts, das nun eine extensive Bewirtschaftung in den GWR vorschreibt. Deshalb wurde die Methode überarbeitet. Diese «neue» Methode wurde in einer GWR-Richtlinie festgehalten, die gleichzeitig mit der Revision des kantonalen Richtplans 2018 in die Vernehmlassung geschickt und anschliessend dem kantonalen Richtplan beigelegt wurde. Die auf dieser Grundlage aktualisierte Abgrenzung der GWR wurde 2022 abgeschlossen, worauf die Daten am 14. Dezember 2022 auf den Online-Karten des Kantons Freiburg sowie im landwirtschaftlichen Informationssystem GELAN zur Information veröffentlicht wurden. Dadurch wurde die vom GWR betroffene Landwirtschaftsfläche im Vergleich zur ursprünglichen Methode mehr als halbiert (vgl. auch die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Fritz Glauser 2023-GC-25 *Auswirkungen der Abgrenzung des Gewässerraums auf die Landwirtschaft*). Der Bund nahm die neuen Daten in der Folge zur Kenntnis.

In der zweiten Phase (Legalisierung) wird diese Abgrenzung in eine Nutzungsplanung übertragen, die entweder auf kantonaler Ebene (kantonaler Nutzungsplan KNP) oder auf kommunaler Ebene (Ortsplan OP) erfolgen kann. Dieser Übertrag dient dazu, die Abgrenzung für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer und die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter der betroffenen Parzellen formal verbindlich zu machen. Auch ohne Übertrag können jedoch einzelne Personen oder Gruppen von Personen Baubewilligungsgesuche im Rahmen der öffentlichen Auflage anfechten, wenn der GWR betroffen ist. Damit wird eine vorgerichtliche Plankontrolle mit sehr guten Erfolgsaussichten ausgelöst.

In Freiburg erfolgt die Legalisierung der GWR seit den 2000er-Jahren über die OP. Nachdem der Kanton die Vor- und Nachteile einer Legalisierung über einen KNP für die Umsetzung der aktualisierten Daten analysiert hatte, beschloss er, insbesondere um den zahlreichen Gemeinden Rechnung zu tragen, die in vielen Fällen bereits umfangreichere GWR in ihren OP verankert haben und diese, wenn kein KNP vorliegt, eigenständig anpassen können, die bestehende, den Gemeinden bekannte und präzisere Praxis (Analyse auf Gemeindegebietsebene) fortzusetzen. Die Aufnahme der GWR-Daten in die OP ist ein bundesrechtliches Gebot, von dem der Kanton nicht abweichen kann. Die Grundsätze für die Integration der Daten in den OP wurden so festgelegt, dass sie möglichst wenig Verzögerungen bei den OP verursachen (obligatorische Integration im Stadium der Vorprüfung; Bewilligungsbedingung mit Frist im Stadium der Schlussprüfung).

Die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes definiert strenge Grundsätze für die Abgrenzung und Umsetzung des GWR (Art. 36a GSchG und 41a ff. GSchV). Der Handlungsspielraum der Kantone ist entsprechend gering. Dieser besteht hauptsächlich in der Definition bestimmter Begriffe (z. B. dicht überbautes Gebiet oder Standortgebundenheit einer im GWR geplanten Anlage; vgl. Art. 41b Abs. 3 und 41c Abs. 1 GSchV). Den Kantonen steht es nicht frei, durch Bundesrecht auferlegte Beschränkungen aufzuheben. Sie können aber entscheiden, wie viel Risiko sie in einem konkreten Fall mit den bundesrechtlichen Begriffen und der Rechtsprechung eingehen wollen.

1. Begriffe



Ein Gewässerraum (GWR) ist ein Korridor entlang der Oberflächengewässer, der im Gewässerschutzgesetz und der Gewässerschutzverordnung des Bundes (Art. 36a GSchG und Art. 41a und folgende GSchV) vorgesehen ist. Der GWR dient dem Schutz vor Hochwasser, der Vorbeugung schädlicher Einflüsse der Gewässer, der Schaffung von Naturräumen, der Förderung der Biodiversität und der Bereitstellung von Erholungsgebieten. Des Weiteren trägt er zum Schutz der Qualität der Oberflächengewässer sowie zur Widerstandsfähigkeit dieser Lebensräume gegenüber dem Klimawandel bei. Die GWR unterliegen Bau- und Nutzungsbeschränkungen, die seit 2011 im Bundesrecht verankert sind (Art. 41a ff. GSchV).

Das kantonale Gewässergesetz sieht zusätzlich zum GWR eine Baugrenze von mindestens 4 Metern vor, innerhalb derer grundsätzlich nicht gebaut werden kann (Art. 25 Abs. 3 GewG). Die Baugrenze wird für alle Fliess- und stehenden Gewässer festgelegt, für die der GWR abgegrenzt wurde, sowie für eingedolte Wasserläufe. Sie dient ganz allgemein dazu, den Zugang für Unterhalts-, Bau- oder Notfallarbeiten und für Freizeitwecke (etwa für die Einrichtung von Wegen) zu gewährleisten. Zur Erinnerung: Auch für Strassen und Rohrleitungen sowie für Wälder werden Bauabstände vorgeschrieben, im ersten Fall um ihre Zugänglichkeit für deren Unterhalt, Ersatz und dergleichen zu ermöglichen, im zweiten zu Schutzzwecken.

Grundsätzlich sind innerhalb der Baugrenze keine Bauten oder Anlagen erlaubt, die den Verkehr von Maschinen für eine Intervention behindern. Sofern der Verkehr stattfinden kann, können eine Änderung der Bodenbedeckung, Geländeänderungen bis zu einer maximalen Neigung von 1:2, die Verlegung von Leitungen und unterirdischen Anlagen zur Entwässerung des Grundstücks sowie die Errichtung von Parkplätzen, Strassen oder anderen Anlagen zur Erschliessung bewilligt werden.

Die Baugrenze ist auch für die üblichen Aussenanlagen (Zufahrten, Parkplätze, Leitungen usw.) nutzbar.

Es gibt keine weiteren Einschränkungen, die sich aus dem kantonalen Recht ergeben, die zusätzlich zum GWR gelten und vom Kanton nach eigenem Ermessen aufgehoben werden könnten. Darüber hinaus verfolgt der Kanton aufmerksam die Entwicklungen auf Bundesebene, den Fortschritt der Diskussionen in den verschiedenen Austauschplattformen (insbesondere innerhalb der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK) sowie die derzeit bei den Gerichten anhängigen Fälle. Die daraus resultierenden Meilensteine und Grundsätze, die eine Erweiterung des kantonalen Handlungsspielraums ermöglichen, werden von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) bei der Behandlung der GWR-Thematik berücksichtigt werden – wie sie es bereits bei den Treffen mit den betroffenen Gemeinden tut, indem sie nach pragmatischen und zugleich rechtskonformen Lösungen sucht, um die bestmögliche Vereinbarkeit der teils gegensätzlichen Ziele anzustreben.

2. Ziele und Nutzen der Baugrenze

Das Hinzufügen einer Baugrenze zum GWR wurde den Kantonen vom Bund in seinen Richtlinien und Empfehlungen zur Festlegung des GWR zugunsten des Hochwasserschutzes und der ökologischen Funktionen der Fliessgewässer nahegelegt: «Bauten und Anlagen sollen grundsätzlich die ordentlichen Bauabstände zum derart festgelegten Gewässerraum einhalten» (Hochwasserschutz an Fliessgewässern, Wegleitung des BWG, 2001). So wurde empfohlen, die Uferzone von Wasserläufen um 3 m auszudehnen, um einen Unterhaltsstreifen und Erholungsraum (sanfte Mobilität, Zugang, Rast- und Lagerplatz) zu gewährleisten. Der GWR reicht nämlich nicht aus, weil er wegen seiner ökologischen Funktionen und seiner naturnahen Dynamik aufgrund seiner variablen Konfiguration und Topografie faktisch nicht zugänglich ist. Bei Hochwasser wird der GWR in der Regel überflutet und stellt keinen bevorzugten Zugangsweg dar.

Diesen Empfehlungen folgend nahm der Freiburger Grosse Rat 2011 die Baugrenze von 4 m zum GWR in das GewG auf (Art. 25 Abs. 3) und verankerte damit eine Praxis, die in den Gemeinden bereits weit verbreitet war. Die Baugrenze hat Vorteile, die von den Gemeinden und auch von anderen Kantonen anerkannt werden: Sie gewährleistet einen schnellen und angemessenen Zugang zum Wasserlauf, dank dem die Gemeinden die ihnen obliegenden Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten (Art. 27 GewG) durchführen können. Zu diesen Arbeiten gehören die Instandsetzung von Bauwerken, Ausbau- oder Revitalisierungsarbeiten, die Pflege der Bett- und Ufervegetation oder dringende Arbeiten nach Hochwasser.

In der Bauzone erlaubt die Baugrenze zudem das Ausheben von Baugruben und das Bereitstellen von Flächen für Baustelleneinrichtungen, die für eine Baute an der Grenze nötig sind, weil Materialablagerungen und Änderungen des natürlichen Geländes im GWR verboten sind (Art. 25 Abs. 5 GewG). Hochwasserschutzmauern, die aufgrund ihres künstlichen Charakters nicht im GWR errichtet werden dürfen, können ebenfalls innerhalb der 4 m gebaut werden, die dank der Baugrenze freigehalten werden. Für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer bedeutet die Baugrenze auch, dass sie ihrer Verpflichtung, den freien Zugang zu öffentlichen Gewässern zu erhalten und ihre Grundstücke verfügbar zu halten, soweit dies für die Arbeiten erforderlich ist (Art. 52 GSchG und Art. 31 GewG), nachkommen können. Ausserdem werden Flächen innerhalb der Baugrenze vollständig der Ausnützungsziffer angerechnet.

In der Landwirtschaftszone gelten die mit dem GWR verbundenen Auflagen für eine extensive Bewirtschaftung, d. h. Verbot von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, nicht innerhalb der Baugrenze. Sie bleibt jedoch insofern nützlich, als dieser Streifen als Fläche für mögliche

landwirtschaftliche Erschliessungswege sowie für Leitungstrassen dienen kann und somit im besten Fall eine klare räumliche Trennung zwischen den extensiv zu nutzenden Flächen innerhalb des GWR und den intensiv zu nutzenden Flächen darstellen kann.

3. Folgen einer Aufhebung der Baugrenze

Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre erlauben eine Bestandsaufnahme der Nutzung der Baugrenze im Vergleich zu den Zielen, die sie erfüllen soll. So hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen der Zugang zu Fliess- und stehenden Gewässern über bestehende Strassen und Wege oder freie landwirtschaftliche Flächen möglich ist (Zugang senkrecht oder längs zum Gewässer), ohne dass die Baugrenze zu diesem Zweck genutzt wird. In städtischen Gebieten kann es hingegen vorkommen, dass der Zugang viel schwieriger oder sogar fast unmöglich ist.

Bei grossen Fliessgewässern bestehen oftmals bereits Zugänge in Längs- oder Querrichtung (Treidelpfade, Waldwege, landwirtschaftliche Erschliessungswege usw.) innerhalb oder an der Grenze des GWR, sodass die Beibehaltung der Baugrenze nicht zwingend erforderlich ist. Darüber hinaus können provisorische Zufahrten für Unterhaltsarbeiten im GWR toleriert werden, da er entlang der grossen Fliessgewässer ausreichend breit ist.

Dagegen muss bei kleinen und mittleren Fliessgewässern zwischen mehreren Fällen unterschieden werden. In der Regel gilt, dass der Zugang zu einem Fliessgewässer von einem der beiden Ufer aus das Eingreifen an beiden Ufern ermöglicht. Bei einer ersatzlosen Streichung der Baugrenze könnten sich die Eingriffe dennoch als komplizierter und kostspieliger erweisen (Maschinen und Unterhaltsgeräte mit Arm, um auf der gegenüberliegenden Seite eingreifen zu können). Dieses Problem könnte theoretisch dadurch gelöst werden, dass die Baugrenze nur an einem Ufer festgelegt wird. Es stellte sich dann aber die Frage, an welchem der beiden Ufer. Um dies im konkreten Fall zu bestimmen, müsste eine detaillierte Analyse durch die Fachstelle und/oder die Gemeinde für das gesamte betroffene hydrographische Netz durchgeführt werden.

Es gibt auch Fälle, in denen die Beibehaltung der Baugrenze zweckdienlich ist und bleibt: Bei eingedolten Wasserläufen beispielsweise ist die Baugrenze nötig, um die Zugänglichkeit des Bauwerks aufrechtzuerhalten und die Schaffung eines Hochwasserabflusskorridors zu erleichtern, wenn eine Offenlegung nicht möglich ist. Die Baugrenze ist zweitens bei Gewässern in der Bauzone erforderlich, die gemäss kantonaler Planung revitalisiert werden oder werden sollen (inkl. Ausdolung) oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen.

Sollte die Baugrenze auf diesen Abschnitten aufgehoben werden, müsste die Gemeinde oder das mit dem Unterhalt des Gewässers beauftragte Unternehmen eine Lösung für den Zugang zu den Gewässern finden, die die Störungen und Beeinträchtigungen für die Anwohnerinnen und Anwohner so gering wie möglich hält – mit dem Risiko, dass sie erhebliche Kosten für die Wiederherstellung von Grundstücken in Privatbesitz tragen müssen (Art. 31 Abs. 3 GewG). Weiter ist zu beachten, dass der Zugang über das Flussbett für die Unterhaltsarbeiten mangels Platz erhebliche Auswirkungen auf die Fischfauna hat und ein Verschmutzungsrisiko durch die verwendeten Maschinen und Geräte darstellt (z. B. Auslaufen von Öl oder Diesel).

Wenn der Zugang zu den Gewässern aufgrund der Gegebenheiten vor Ort (dicht bebautes Gebiet usw.) unzureichend ist, muss der GWR im Rahmen von Revitalisierungs- oder Ausdolungsprojekten erhöht werden. Weil die Beschränkungen im GWR strenger sind als die der Baugrenze, ist es in solchen Fällen somit vorteilhaft, die Baugrenze beizubehalten, um zu vermeiden, dass ein breiterer GWR festgelegt werden muss.

4. Variantenanalyse

In Anbetracht der obigen Ausführungen sind zwei Varianten denkbar, um dem Anliegen der Motionäre gerecht zu werden:

Variante 1 – Beibehaltung der Baugrenze und Nutzung des kantonalen Spielraums

Diese Variante entspricht der aktuellen gesetzlichen Grundlage (Art. 25 Abs. 4 GewG) und ermöglicht es, den Zugang zu Fliess- und stehenden Gewässern zu Unterhalts-, Arbeits- oder Notfallzwecken zu gewährleisten und zu erleichtern. Durch die Beibehaltung der aktuellen Situation werden auch zusätzliche Kosten vermieden, die von den Gemeinden bei Unterhaltsarbeiten zu tragen wären. Der Kanton kann jedoch von seinem Handlungsspielraum bei der Bestimmung der innerhalb der Baugrenze zulässigen Anlagen Gebrauch machen, weil dies ausschliesslich dem kantonalen Recht unterliegt.

Die Umsetzung dieser Variante setzt eine Definition der Grundsätze voraus, die der Kanton bei der Auslegung von Artikel 25 Abs. 7 GewG anwenden will (welche Anlagen werden innerhalb der Baugrenze toleriert, welche Grösse, welcher Typ usw.). Für mehr Transparenz und Sicherheit für die Gemeinden könnten diese Grundsätze in eine Richtlinie aufgenommen werden.

Variante 2 – Teilweise Aufhebung der Baugrenze

Bei dieser Variante wird die Baugrenze für alle Fliess- und stehenden Gewässer aufgehoben, ausser für eingedolte Fliessgewässer (damit diese jederzeit zugänglich bleiben) und für Fliessgewässer in der Bauzone, die gemäss kantonomer Planung revitalisiert werden oder werden sollen (inkl. Ausdolung) oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen. Dies geht auch in Richtung des zweiten Teilanliegens der Motion; denn soweit dem Staatsrat bekannt ist, gibt es keine besondere Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung zu diesem Punkt. Andererseits hat das Bundesamt für Umwelt signalisiert, dass es offen ist für eine Anpassung des GWR bei Revitalisierungen, besonders bei grossen Fliessgewässern.

Diese Variante hat den Vorteil, dass die Baugrenze im Grundsatz überall aufgehoben und nur in unerlässlichen Fällen beibehalten wird, nämlich an einigen gezielt ausgewählten Wasserläufen mit Platzproblemen, sodass die Interessen der Gemeinden im Rahmen von Revitalisierungs- oder Ausdolungsprojekten nicht beeinträchtigt werden.

Die Umsetzung dieser Variante bedingt eine Änderung des GewG (Art. 25 Abs. 3) und die Durchführung einer Analyse zur Identifizierung der betroffenen Wasserläufe, damit die Gemeinden anschliessend die Angaben zur Baugrenze in ihrem OP korrigieren bzw. darin neu aufnehmen können.

Angesichts der in seiner Antwort angesprochenen Herausforderungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion anzunehmen und Variante 2 zu wählen, die eine Änderung des GewG (Art. 25 Abs. 3) voraussetzt.

Falls sich der Grosse Rat für Variante 1 entscheidet, muss er die Motion ablehnen, weil diese Variante keine Gesetzesänderung erfordert und durch den Erlass einer Richtlinie geregelt werden kann.



Rapport 2021-DAEC-9

23 février 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-167 Laurent Dietrich/Marie-France Roth Pasquier – Politique cantonale des «Smart Cities»

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat des députés Laurent Dietrich et Marie-France Roth Pasquier, transmis au Conseil d'Etat le 14 novembre 2017, concernant la politique cantonale des «Smart Cities».

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé le 14 novembre 2017, les députés Laurent Dietrich et Marie-France Roth Pasquier demandent d'étudier sur l'ensemble du canton la thématique et la pertinence des «Smart Cities», et de manière plus générale la gestion «smart» des réseaux. Il est également attendu du Conseil d'Etat qu'il propose un calendrier de mise en œuvre en collaboration avec les communes, ou au minimum avec les villes du canton.

Selon ses auteurs, le sujet des «Smart Cities» occupera les chefs-lieux des districts voire l'ensemble des communes dans un avenir proche. On peut recenser déjà quelques actions sur le territoire cantonal, mais les auteurs du postulat souhaitent que l'Etat se détermine sur la politique à mettre en place, voire se positionne de manière forte sur le territoire romand et suisse.

2. Réponse au postulat

2.1. Tentative de définition des Smart Cities

Apparue dans les années 1990, la terminologie «Smart City» ou «Ville intelligente» suscite depuis quelques années un fort engouement au niveau international malgré une définition aux contours variables: la théorie classique selon laquelle la SC est une ville intelligente qui adopte la technologie pour accroître le bien-être de ses citoyens de manière efficiente et durable doit être nuancée au vu de la prolifération de projets dits «smart». Le concept évolue également au rythme des changements sociétaux, environnementaux et économiques. Sous l'angle des sciences sociales, la Smart City est difficilement objectivable car elle est perçue comme une marque, voir un slogan imposé par des acteurs économiques en quête de nouveaux marchés.

Il n'existe pas à proprement parler de label «Smart City» et les nombreux classements de villes intelligentes ne sont pas basés sur des critères identiques. Cependant, à l'image de l'IMD Business School, qui établit chaque année un classement mondial parmi 109 villes, on retrouve les sous-groupes établis par Giffinger et al., 2007, dans le but de mesurer «l'intelligence» des villes par 74 indicateurs de performance: «smart economy», «smart mobility», «smart governance», «smart people», «smart environment» et «smart living». Ces caractéristiques sont censées mesurer le capital humain et social, la démocratie participative, la dotation en ressources naturelles, la compétitivité, les transports et TICs ainsi que la qualité de vie.

2.2. Développement au niveau fédéral

En Suisse, le concept a connu des débuts timides en comparaison internationale, mais la prolifération de manifestations dédiées, la création de «Smart Hubs» et d'outils de mesure du caractère smart des villes témoignent de l'intérêt croissant porté à la question, non seulement en termes de politiques publiques mais aussi par des acteurs privés. Au niveau fédéral, on peut citer plusieurs acteurs clé: l'Office fédéral de l'énergie (EnergieSchweiz) par le biais de son programme Smart City Suisse, l'Union des villes suisses, l'Association suisse des télécommunications (ASUT) et le Smart City Hub.

En 2019, une analyse des parties prenantes nommée «Smart City Switzerland» a été effectuée sur mandat de la Confédération et des associations faitières listées plus haut afin de dresser un état des lieux et d'identifier les principaux acteurs du mouvement Smart City en Suisse. Il en est ressorti plusieurs conclusions: premièrement, les concepts de Smart City doivent être adaptés aux dimensions suisses; tandis que le mouvement Smart City est né dans un premier temps pour guérir les «urban diseases», les objectifs des activités menées en Suisse visent avant tout des «optimisations».

De plus, les produits et services intelligents des villes et des communes se révèlent principalement utilisés localement, ce qui indique que la coopération au-delà des frontières de la commune est encore peu marquée. Pour les villes et les communes, les activités le plus susceptibles d'être introduites ou de se trouver dans la phase «projet(s) pilote en cours» sont

celles relatives au «Smart Government», suivies du «Smart Environment» et de la «Smart Mobility». Des activités dans les domaines «Smart Economy» existent parfois, ce qui est rarement le cas pour les produits/services «Smart People» et «Smart Living» (moins de 15%).

Selon l'Office fédéral de l'énergie, le concept des Smart Cities recouvre les caractéristiques suivantes:

- > Etroite collaboration avec les partenaires issus de l'administration, de la population, des entreprises et d'autres organisations.
- > Une idée de la direction dans laquelle la ville ou la commune va se développer et des grands enjeux qu'elle devra affronter.
- > Le recours à des technologies de communication modernes.
- > Une stratégie relative à la gestion responsable des données.

Le concept tel que développé par la Confédération est donc large. Or, on remarque que les thèmes dominants abordés en Suisse se concentrent autour de l'énergie – avant tout les énergies renouvelables –, l'éclairage, la mobilité et les plateformes de données ouvertes (open data): à titre d'exemples, la ville de Berne s'est associée à Bernmobil pour la mise en service d'une navette autonome, Winterthour a mis au point le premier véhicule de collecte de déchets électrique, tandis que la commune vaudoise de Pully a conçu un Observatoire de la mobilité permettant de visualiser les flux de déplacement des usagers à travers la ville.

2.3. Cas d'application dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg soutient financièrement plusieurs projets, à commencer par le Smart Living Lab, créé en 2014. Premier du genre en Suisse, il s'agit d'un pôle interdisciplinaire offrant un terrain d'expérimentation à échelle réelle dans les domaines liés à l'habitat durable: le bien-être et les comportements des utilisateurs, les techniques de construction, les interactions et les processus de conception et les systèmes énergétiques. Dès 2021 débutera à Fribourg la construction d'un bâtiment unique dédié au Smart Living Lab. Le bâtiment se veut aussi un pionnier dans l'utilisation efficace des ressources, pour l'entier de son cycle de vie. Il s'inscrit avec 30 ans d'avance dans la mise en œuvre des objectifs énergétiques 2050 de la Confédération suisse. Parmi les projets issus du Smart Living Lab, on peut citer la start-up Enoki qui conçoit, construit et exploite des hubs de quartier proposant des activités et services durables. Plusieurs villes suisses ont déjà fait part de leur intérêt pour ce concept novateur qui apporte un impact environnemental et sociétal positif.

L'Etat participe également, via son programme de Nouvelle Politique Régionale qui a défini les «smart cities» comme axe stratégique du Canton, au projet FRI-IoT net en collaboration avec la Haute école d'ingénierie et d'architecture à Fribourg et sept entreprises privées et publiques. Il s'agit de monter un système de télécommunication à très faible puissance pour les agglomérations de Fribourg et Bulle, qui font face à de nouveaux défis dus à leur fort développement démographique. Dans ce projet, lancé en décembre 2019, un réseau sans fils à bas débit (de technologie LoRA) est construit afin de permettre aux deux villes concernées de s'affranchir d'un opérateur télécom et de limiter l'utilisation de la 4G ou 5G. Trois services doivent être développés durant la première année et testés et évalués durant l'année suivante: le contrôle du trafic routier, du bruit et de la qualité de l'air. Un accent particulier sera aussi donné au contrôle des coûts d'implémentation et de maintenance du système de mesure et de collection des données. Selon les besoins des villes, un ou deux services supplémentaires seront développés. Actuellement, le réseau LoRA est construit et permet de connecter tous les lieux de mesures potentiels des deux villes. Une caméra est fonctionnelle sur le site de l'HEIA-FR et deux détecteurs de trafic basés sur des microphones mesurent trafic et bruit sur le boulevard de Pérolles et la route des Arsenaux. L'installation d'une caméra à Bulle sur la route de Riaz est prévue pour le mois de novembre 2020. Les détecteurs LoRa de qualité de l'air sont actuellement en phase de développement, avec une installation prévue en 2021 sur les bus des TPF.

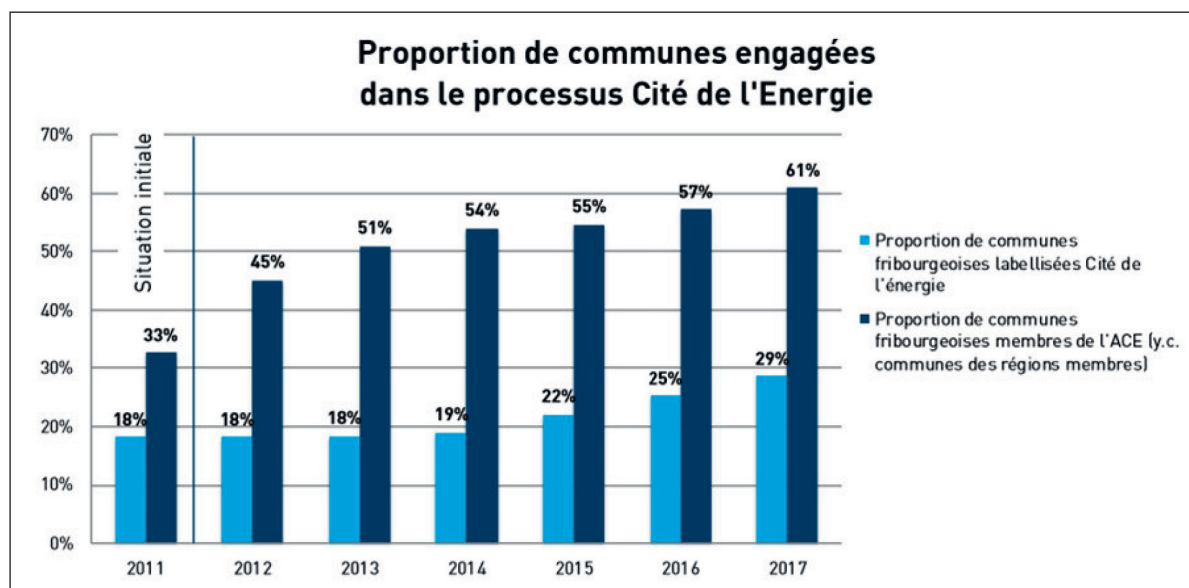
Le développement de solutions plus efficaces et moins consommatrices de ressources – y compris naturelles – est au cœur du concept de Smart City, de même que la réduction des inégalités sociales, la viabilité économique et la protection de l'environnement. En ce sens, les enjeux de la Smart City trouvent des points de convergence certains avec la notion de développement durable, autour de laquelle Fribourg a développé sa Stratégie cantonale 2021–2031. Adoptée par le Conseil d'Etat le 29 septembre 2020, la Stratégie repose notamment sur l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution fribourgeoise, en vertu duquel «le but de l'Etat est le développement durable» et cherche à s'aligner sur les objectifs onusiens de l'Agenda 2030. Parmi les 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) figure le numéro 11 «Villes et communautés durables», qui, transposé dans la Stratégie fribourgeoise, vise plus précisément le développement d'une mobilité durable (11.2), le renforcement d'une urbanisation durable (11.3) ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources dans le cadre du développement territorial (11.4).

En matière de durabilité toujours, le canton propose, depuis 2013 et dans une version actualisée en octobre 2020 sous forme de plate-forme web, le «Portefeuille d'actions durables» élaboré en collaboration avec l'Association des Communes fribourgeoises et à destination des communes et des sociétés locales. Il s'agit d'une boîte à outils pour la réalisation

d'initiatives en faveur de la durabilité, dont les 17 sous-chapitres reprennent les 17 Objectifs de développement durable onusiens. On trouve ainsi une section «Quartiers et mobilité durables» dans laquelle figurent divers exemples d'actions, telles que la mise à disposition de vélos en libre-service, l'élaboration de plans de mobilité ou bien la plantation d'arbres fruitiers et potagers en milieu urbain. Le cas échéant, le portefeuille indique également aux acteurs concernés auprès de quelle(s) autorité(s) des aides financières peuvent être allouées pour la mise en œuvre des initiatives.

Dans le domaine de l'énergie, le Conseil d'Etat a fait connaître, dans son plan de relance 2009, son intention qu'à moyen terme toutes les communes devront être labellisées «Cité de l'énergie». Le label, développé par le programme de l'Office fédéral de l'énergie «SuisseEnergie», signifie qu'une ville ou une commune a entrepris des efforts supérieurs à la moyenne dans le domaine de sa politique énergétique communale. S'appuyant sur des systèmes de gestion de la qualité issus de l'économie, le label «Cité de l'énergie» est un programme axé sur les processus, dans lequel, étape par étape, les performances énergétiques sont améliorées, les processus d'administration optimisés en continu et l'engagement de la population et de l'économie renforcé.

Le Conseil d'Etat fribourgeois a donc pris la décision en juin 2011 de soutenir financièrement et de manière importante les démarches des communes allant dans le sens de sa stratégie énergétique et de l'obtention du label Cité de l'énergie. Le programme d'encouragement, concrétisé par l'établissement d'une directive en janvier 2012, devait initialement se terminer à la fin de l'année 2015. Compte tenu des résultats très positifs du programme à mi-parcours, celui-ci a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2016 (dernières décisions le 31 décembre 2016 pour des travaux à réaliser au plus tard jusqu'à fin 2017). Afin de permettre aux communes de concrétiser efficacement les mesures d'exemplarité définies par les dispositions légales et, si possible, d'atteindre le label Cité de l'énergie, le Service de l'énergie a collaboré avec l'Association Cité de l'énergie et le programme SuisseEnergie. A l'issue de ce programme d'encouragement, 61% des communes fribourgeoises (83 communes sur un total de 136) se sont engagées dans le processus Cité de l'énergie, alors que seul un tiers d'entre elles (54 communes sur 165 ou 33%) l'étaient au moment du lancement du programme. Cela signifie que, fin 2017, plus de 80% de la population fribourgeoise habitait dans une commune membre de l'Association Cité de l'énergie, dont 59% dans une commune labellisée Cité de l'énergie.



Source: Programme Energie 2012–2017 du Canton de Fribourg. Analyse des effets des actions soutenues: rapport final, p. 15.

Le schéma ci-dessus démontre que la progression observée en termes d'adhésion à l'Association Cité de l'Énergie sur le canton de Fribourg pour la période 2011–2017 est sensiblement plus rapide que celle observée sur la même période pour la Suisse dans son ensemble. En effet, l'augmentation moyenne du nombre de membres de l'ACE (communes et régions) au niveau suisse a été de 41% (652 membres fin 2017 contre 461 fin 2011) alors que la progression pour le canton de Fribourg est de 103% (63 fin 2017 contre 31 fin 2011).

La dernière version du Règlement sur l'Énergie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, ne prévoit plus de soutien pour les études relatives aux étapes du processus visant à l'obtention du label Cité de l'énergie. Toutefois, le Service de l'énergie (SdE) a confirmé en début d'année 2018 que la première année de cotisation à l'Association Cité de l'énergie ferait toujours l'objet d'un remboursement en 2018, tandis que la certification Cité de l'énergie et les réaudits Cité de l'énergie ont bénéficié, en 2018, d'un soutien forfaitaire de 2000 francs.

Ces soutiens financiers seront rediscutés d'année en année, selon les disponibilités financières du SdE.

En matière de gouvernance enfin, la Chancellerie du canton cherche à moderniser l'accès aux prestations par le biais de son Secrétariat de cyberadministration, tout en mutualisant les frais d'investissements au sein de l'Etat. Plusieurs «services de base» sont implémentés, parmi lesquels notamment:

- > la frID, qui permet à l'utilisateur de créer un login à la volée;
- > le bureau d'identification qui sert à vérifier qu'une personne virtuelle est bien celle qu'elle prétend être;
- > ePayment, une solution découplée et simple de paiement en ligne, aussi avec TWINT;
- > eForms, qui permet l'élaboration rapide de formulaires en ligne;
- > eAuthenticity, le système de contrôle d'authenticité des documents.

Ces fonctionnalités sont régulièrement mises à jour et de nouvelles applications sont encore en développement, comme eSign, qui permet de faciliter la signature électronique sans rupture de média, également dans le cadre de procédures ou contrats nécessitant une signature à valeur légale.

Créé en 2017, le guichet virtuel (egov.fr.ch) s'adresse tant aux employés de l'Etat qu'à l'ensemble de la population. La plateforme sert à uniformiser la saisie électronique des demandes, et plus globalement à simplifier la relation électronique avec les différents Services de l'Etat: tous les citoyens et citoyennes peuvent se créer un compte en ligne et commander un acte officiel, annoncer un délit, retrouver un objet perdu ou encore demander un extrait de poursuites. Au niveau cantonal, les réflexions sur la collaboration du canton avec les communes en matière de digitalisation ont progressé au travers du comité de pilotage DIGI-FR, constitué par le Conseil d'Etat et l'Association des communes fribourgeoises. Les prochaines étapes concerneront la définition d'une gouvernance et d'une feuille de route commune dans les domaines prioritaires.

3. Conclusion

En conclusion et à la lumière des exemples exposés ci-dessus, le canton démontre avoir pris en considération la problématique ainsi que les enjeux de la Smart City, malgré l'absence d'une politique cantonale formelle en la matière. Son investissement ressort du soutien apporté dans les domaines de l'énergie, de l'innovation ou encore de la recherche, mais aussi des efforts engrangés dans sa politique de développement durable et pour la modernisation des services aux citoyens de son administration, tels qu'exprimés dans le Programme gouvernemental 2016–2021. Cependant, force est de constater que le succès de produits et services dits smart, tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, relève avant tout de la volonté et des besoins des communes. Dans la limite du respect de l'autonomie communale, le canton s'attache à faciliter l'action des communes. A cet égard, la coordination des deux niveaux pourrait par exemple être assurée par l'Association des communes fribourgeoises.



Bericht 2021-DAEC-9

23. Februar 2021

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-167 Laurent Dietrich/Marie-France Roth Pasquier – Kantonale Politik für Smart Cities

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht als direkte Folge auf das Postulat von Grossrat Laurent Dietrich und Grossrätin Marie-France Roth Pasquier, das am 14. November 2017 an den Staatsrat überwiesen wurde und die kantonale Politik für Smart Cities betrifft.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 14. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat fordern Grossrat Laurent Dietrich und Grossrätin Marie-France Roth Pasquier, dass das Thema und die Relevanz von Smart Cities und ganz allgemein die smarte Verwaltung von Netzwerken im gesamten Kanton untersucht wird. Vom Staatsrat wird zudem erwartet, dass er in Zusammenarbeit mit den Gemeinden oder zumindest mit den Städten des Kantons einen Zeitplan für die Umsetzung ausarbeitet und vorschlägt.

Das Postulat geht davon aus, dass das Thema «Smart Cities» in naher Zukunft die Bezirkshauptorte oder sogar alle Gemeinden beschäftigen wird. So gibt es im Kanton Freiburg jetzt schon einige Aktionen in diesem Bereich, doch möchten die Postulanten, dass der Staat die zu verfolgende Politik festlegt und gegebenenfalls auch auf Westschweizer und nationaler Ebene eine starke Position einnimmt.

2. Antwort auf das Postulat

2.1. Zum Begriff «Smart City»

Der in den 1990er-Jahren aufgekommene Begriff «Smart City» (intelligente Stadt) ist in den letzten Jahren trotz einer unscharfen Definition international auf grosses Interesse gestossen: Die klassische Definition, wonach Smart City eine Stadt bezeichnet, die Technologien einsetzt, um das Wohlbefinden der Einwohnerinnen und Einwohner auf effiziente und nachhaltige Weise zu steigern, muss angesichts der Verbreitung von sogenannten smarten Projekten relativiert werden. Kommt hinzu, dass sich das Konzept mit den gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Veränderungen laufend weiterentwickelt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist die Smart City schwer zu objektivieren, da der Begriff als Marke oder Slogan wahrgenommen wird, der von

Wirtschaftsakteuren auf der Suche nach neuen Märkten verwendet wird.

Es gibt kein eigentliches Smart-City-Label und die vielen Smart-City-Rankings basieren nicht auf identischen Kriterien, auch wenn auf die Untergruppen nach Giffinger et al., 2007 («Smart Economy», «Smart Mobility», «Smart Governance», «Smart People», «Smart Environment» und «Smart Living») zur Bewertung der «Intelligenz» der Städte mittels 74 Leistungsindikatoren verwiesen werden kann, auf die sich beispielsweise die IMD Business School stützt, um jedes Jahr eine Rangliste mit 109 Städten in der ganzen Welt zu erstellen. Diese Merkmale sollen das Human- und Sozialkapital, die partizipative Demokratie, die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, die Wettbewerbsfähigkeit, den Transport und die Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Lebensqualität messen.

2.2. Entwicklung auf Bundesebene

In der Schweiz hatte das Konzept im internationalen Vergleich einen zaghaften Start; die Verbreitung von themenspezifischen Veranstaltungen, die Schaffung von Smart Hubs und von Tools zur Messung des smarten Charakters von Städten zeugen indessen von einem wachsenden Interesse an dem Thema, nicht nur seitens der öffentlichen Politik, sondern auch von privaten Akteuren. Auf Bundesebene gibt es mehrere wichtige Akteure: das Bundesamt für Energie (EnergieSchweiz) mit seinem Programm Smart City Schweiz, der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Verband der Telekommunikation (ASUT) und der Smart City Hub.

Im Jahr 2019 wurde im Auftrag des Bundes und der oben genannten Dachverbände eine Stakeholderanalyse «Smart City Schweiz» durchgeführt, um eine Bestandsaufnahme zu machen und die wichtigsten Akteure der Smart-City-Bewegung in der Schweiz zu identifizieren. Es ergaben sich mehrere Schlussfolgerungen: Erstens müssen die Smart-City-Konzepte an die Schweizer Dimension angepasst werden; während die Smart-City-Bewegung ursprünglich entstand, um die «urban diseases» zu kurieren, fokussieren sich die Ziele der Aktivitäten in der Schweiz vorwiegend auf Optimierungen.

Hinzu kommt, dass smarte Produkte und Dienstleistungen von Städten und Gemeinden hauptsächlich lokal genutzt werden, was darauf hindeutet, dass die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus noch schwach ausgeprägt ist. Am ehesten «umgesetzt» oder in der Phase «laufendes Pilotprojekt» sind bei den Städten und Gemeinden Aktivitäten bezüglich «Smart Government», gefolgt von «Smart Environment» und «Smart Mobility». Aktivitäten in den Bereichen «Smart Economy» finden teilweise statt, im Bereich «Smart People» und «Smart Living» mit weniger als 15% hingegen noch fast gar nicht.

Laut Bundesamt für Energie gehören zum Konzept der Smart Cities:

- > die vernetzte Zusammenarbeit mit Partnern aus der Verwaltung, der Bevölkerung, mit Unternehmen und weiteren Organisationen;
- > eine Idee, in welche Richtung sich die eigene Stadt oder Gemeinde entwickeln will und welches ihre grössten Herausforderungen sind;
- > der Einsatz von modernen Kommunikationstechnologien;
- > eine Strategie zum verantwortungsbewussten Umgang mit Daten.

Das Konzept, wie es der Bund entwickelt hat, ist mit anderen Worten weit gefasst. Die dominierenden Themen, die in der Schweiz angesprochen werden, sind jedoch Energie – vor allem erneuerbare Energien –, Beleuchtung, Mobilität und Open-Data-Plattformen. So hat die Stadt Bern gemeinsam mit Bernmobil einen autonomen Shuttle-Service eingerichtet, Winterthur hat das erste elektrische Abfallsammelfahrzeug entwickelt, während die Waadtländer Gemeinde Pully ein Mobilitätsbeobachtungssystem entwickelt hat, um die Bewegungsströme in der Stadt zu visualisieren.

2.3. Anwendung im Kanton Fribourg

Der Kanton Freiburg unterstützt finanziell mehrere Projekte, darunter insbesondere das Smart Living Lab, das 2014 gegründet wurde. Es ist das erste seiner Art in der Schweiz und bildet einen interdisziplinären Forschungsschwerpunkt, der ein Experimentiergelände unter realen Bedingungen für nachhaltiges Wohnen bietet. Themen sind: Nutzerwohlbefinden und -verhalten, Bautechniken, Interaktionen, Entwurfsprozesse und Energiesysteme. Im Jahr 2021 wird in Freiburg mit dem Bau eines einzigartigen Gebäudes für das Smart Living Lab begonnen. Das Gebäude soll über den gesamten Lebenszyklus zum Pionier für effiziente Ressourcennutzung werden und geht mit 30 Jahren Vorsprung die Umsetzung der Energieziele 2050 des Bundes an. Zu den Projekten des Smart Living Lab gehört das Start-up Enoki, das NeighborHubs entwickelt, baut und betreibt, die nachhaltige Aktivitäten und Dienstleistungen anbieten. Mehrere Schweizer

Städte haben bereits Interesse an diesem innovativen Konzept bekundet, das sich positiv auf Umwelt und Gesellschaft auswirkt.

Über sein Programm zur Neuen Regionalpolitik, das die Smart Cities als strategische Achse des Kantons definiert, beteiligt sich der Staat auch am Projekt FRI-IoT net in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) und sieben privaten und öffentlichen Unternehmen. Ziel ist der Aufbau eines Telekommunikationssystems mit geringem Energiebedarf (Low Power Network) für die Agglomerationen Freiburg und Bulle, die aufgrund ihrer starken demografischen Entwicklung vor neuen Herausforderungen stehen. Im Rahmen dieses im Dezember 2019 gestarteten Projekts wird ein drahtloses Netzwerk mit niedriger Bandbreite (LoRA-Technologie) aufgebaut, damit die beiden betroffenen Städte für das Internet der Dinge auf den Beizug eines Telekommunikationsanbieters verzichten und die Nutzung von 4G oder 5G begrenzen können. Drei Dienste zur Überwachung des Strassenverkehrs, des Lärms und der Luftqualität sollen im ersten Jahr entwickelt und im darauffolgenden Jahr getestet und bewertet werden. Besonderer Wert wird auch auf die Kontrolle der Kosten für die Implementierung und Wartung des Mess- und Datenerfassungssystems gelegt. In Abhängigkeit von den Bedürfnissen der Städte wird noch der eine oder andere zusätzliche Dienst entwickelt werden. Das LoRA-Netz befindet sich derzeit im Aufbau und verbindet alle potenziellen Messstellen in den beiden Städten. Auf dem Gelände der HTA-FR ist eine Kamera in Betrieb und zwei auf Mikrofonen basierende Verkehrsdetektoren messen Verkehr und Lärm auf dem Boulevard de Pérolles und der Route des Arsenaux. Für November 2020 ist die Installation einer Kamera in Bulle auf der Route de Riaz geplant. Die LoRa-Luftqualitätssensoren befinden sich derzeit in der Entwicklungsphase; die Installation auf den TPF-Bussen ist für 2021 geplant.

Die Entwicklung effizienterer Lösungen, die Ressourcen schonen – einschliesslich natürliche Ressourcen – steht im Mittelpunkt des Smart-City-Konzepts, wie auch die Verringerung sozialer Ungleichheiten, die wirtschaftliche Tragfähigkeit und der Umweltschutz. In diesem Sinne haben die Themen, um die es in der Smart City geht, gewisse Berührungspunkte mit der nachhaltigen Entwicklung und der gleichnamigen Strategie des Kantons Freiburg für 2021–2031. Die vom Staatsrat am 29. September 2020 verabschiedete Strategie stützt sich insbesondere auf Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg, der die nachhaltige Entwicklung als eines der Staatsziele definiert, und ist auf die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen gemäss Agenda 2030 ausgerichtet. Zu den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (die sogenannten Sustainable Development Goals oder SDGs) gehört das Ziel 11 «Nachhaltige Städte und Gemeinden». In der Freiburger Strategie wird dieses Ziel mit der Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität (11.2), der

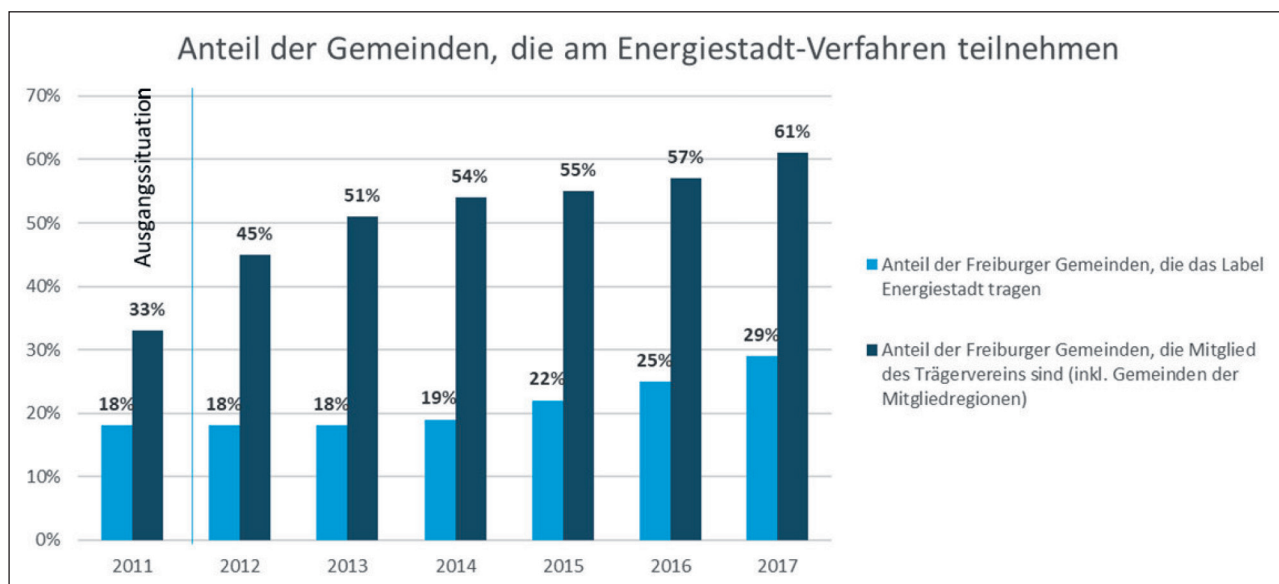
Stärkung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (11.3) und der Förderung einer kohärenten und inklusiven Raumentwicklung für eine rationelle Nutzung der Ressourcen (11.4) umgesetzt.

Um beim Thema der Nachhaltigkeit zu bleiben: 2013 hat der Kanton in Zusammenarbeit mit dem Freiburger Gemeindeverband das Massnahmenportfolio zugunsten der nachhaltigen Entwicklung für die Freiburger Gemeinden ausgearbeitet und im Oktober 2020 in Form einer neuen Website aktualisiert. Das Massnahmenportfolio ist ein Werkzeugkasten, der Initiativen zugunsten der Nachhaltigkeit fördern und deren Umsetzung erleichtern will. Es ist entlang der 17 Nachhaltigkeitsziele der UNO in 17 Themenbereiche unterteilt. So gibt es etwa den Abschnitt «Nachhaltige Quartiere und Mobilität», der verschiedene Beispiele für Massnahmen wie die Bereitstellung eines Veloverleihsystems, die Erarbeitung von Mobilitätsplänen oder die Anpflanzung von Obstbäumen und Gemüseärten in städtischen Gebieten enthält. Das Portfolio gibt auch an, welche Behörden gegebenenfalls für die Durchführung der Initiativen eine finanzielle Unterstützung bereitstellen.

Im Bereich Energie hat der Staatsrat in seinem Plan zur Stützung der Wirtschaft von 2009 angekündigt, dass mittelfristig alle Gemeinden mit dem Label «Energienstadt» zertifiziert sein sollen. Das vom Bundesamt für Energie im Rahmen des Programms «EnergieSchweiz» entwickelte Label steht für eine Stadt oder Gemeinde, die überdurchschnittliche Anstrengungen im Bereich ihrer kommunalen Energiepolitik

unternommen hat. Das Label Energienstadt ist ein prozessorientiertes Programm, das auf Qualitätsmanagementsystemen aus der Wirtschaft basiert und zum Ziel hat, die Energieeffizienz schrittweise zu verbessern, Verwaltungsprozesse kontinuierlich zu optimieren und das Engagement der Bevölkerung und der Wirtschaft zu stärken.

Im Juni 2011 beschloss der Freiburger Staatsrat daher, die Massnahmen der Gemeinden im Sinne seiner Energiestrategie und die Erlangung des Labels Energienstadt finanziell massgeblich zu unterstützen. Das Förderprogramm, das im Januar 2012 in einer Richtlinie festgeschrieben wurde, sollte ursprünglich Ende 2015 auslaufen. Angesichts der positiven Ergebnisse zur Halbzeit des Programms wurde es bis Ende 2016 verlängert (letzte Entscheide am 31. Dezember 2016 für bis Ende 2017 zu verwirklichende Arbeiten). Um die Gemeinden in die Lage zu versetzen, die Massnahmen zur Erreichung der im Recht vorgegebenen Vorbildlichkeit wirksam umzusetzen und möglichst das Label Energienstadt zu erhalten, hat das Amt für Energie mit dem Trägerverein Energienstadt und dem Programm EnergieSchweiz zusammengearbeitet. Bei Ende des Förderprogramms waren 61% der Freiburger Gemeinden (83 von insgesamt 136 Gemeinden) im Energienstadt-Verfahren involviert, während es zum Zeitpunkt des Programmstarts nur ein Drittel waren (54 von 165 Gemeinden oder 33%). Das bedeutet, dass Ende 2017 mehr als 80% der Freiburger Bevölkerung in einer Gemeinde lebten, die Mitglied des Trägervereins Energienstadt ist, davon 59% in einer Gemeinde mit dem Label Energienstadt.



Quelle: «Programme Energie 2012–2017 du Canton de Fribourg. Analyse des effets des actions soutenues: rapport final», S. 15.

Aus dem obigen Diagramm geht hervor, dass die Mitgliederzahl des Trägervereins Energienstadt im Kanton Freiburg für den Zeitraum 2011–2017 deutlich schneller wuchs als in der übrigen Schweiz. Tatsächlich betrug der durchschnittliche Anstieg der Mitgliederzahl (Gemeinden und Regionen)

schweizweit 41% (652 Mitglieder Ende 2017 im Vergleich zu 461 Ende 2011), während der Anstieg für den Kanton Freiburg 103% betrug (63 Mitglieder Ende 2017 im Vergleich zu 31 Mitgliedern Ende 2011).

Die neueste Version des Energiereglements, die seit dem 1. Januar 2017 in Kraft ist, sieht keine Unterstützungen mehr für Studien zu den verschiedenen Etappen zur Erlangung des Labels Energiestadt vor. Das Amt für Energie (AfE) bestätigte jedoch Anfang 2018, dass der erste Jahresbeitrag für den Trägerverein Energiestadt auch 2018 zurückerstattet werden würde, während die Zertifizierungen und Bestätigungen mittels Re-Audit 2018 pauschal mit 2000 Franken unterstützt werden würden. Diese finanzielle Unterstützung wird von Jahr zu Jahr neu diskutiert und ist abhängig von den finanziellen Möglichkeiten des AfE.

Im Bereich der Governance schliesslich versucht die Staatskanzlei mit ihrem E-Government-Sekretariat den Zugang zu Dienstleistungen zu modernisieren und gleichzeitig die Investitionskosten innerhalb des Staats zu vergemeinschaften. Es wurden mehrere Grunddienste implementiert, darunter:

- > die frID, die es erlaubt, rasch ein Login anzulegen;
- > das Identifikationsbüro, das feststellt, ob eine virtuelle Person tatsächlich ist, wer sie vorgibt zu sein;
- > ePayment, eine entkoppelte und einfache Lösung für Online-Zahlungen, auch mit TWINT;
- > eForms, ein Dienst, der es erlaubt, schnell Formulare zu kreieren und online zu stellen;
- > eAuthenticity, ein Dienst zur Kontrolle der Echtheit von Dokumenten.

Diese Funktionalitäten werden regelmässig aktualisiert und neue Anwendungen sind in der Entwicklung, wie z. B. eSign, das elektronische Unterschriften ohne Medienbruch ermöglicht, auch für Verfahren und Verträge, die eine rechtsgültige Unterschrift erfordern.

Der 2017 eingerichtete virtuelle Schalter (egov.fr.ch) richtet sich sowohl an Staatsangestellte als auch an die breite Öffentlichkeit. Die Plattform dient der Vereinheitlichung der elektronischen Erfassung von Anfragen und ganz allgemein der Vereinfachung der elektronischen Beziehung zu den verschiedenen staatlichen Diensten: Alle Bürgerinnen und Bürger können ein Online-Konto anlegen und amtliche Dokumente bestellen, eine Straftat anzeigen, einen verlorenen Gegenstand finden oder einen Betreibungsregisterauszug anfordern. Auf kantonaler Ebene sind die Diskussionen über die Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden im Bereich der Digitalisierung durch den vom Staatsrat und dem Freiburger Gemeindeverband eingerichteten Lenkungsausschuss DIGI-FR vorangekommen. Die nächsten Schritte werden darin bestehen, eine Governance und einen gemeinsamen Fahrplan in den Schwerpunktbereichen zu definieren.

3. Schlussfolgerung

Zusammenfassend und im Lichte der oben genannten Beispiele kann festgehalten werden, dass der Kanton die Probleme und Fragen der Smart City berücksichtigt hat, auch wenn es keine formelle kantonale Politik zu diesem Thema gibt. Sein Engagement spiegelt sich in der Unterstützung in den Bereichen Energie, Innovation und Forschung wider, aber auch in den Anstrengungen, die der Kanton in seiner Politik der nachhaltigen Entwicklung und in der Modernisierung der Dienstleistungen ihrer Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger unternommen hat, wie im Regierungsprogramm für 2016–2021 vorgesehen. Es ist jedoch klar, dass der Erfolg der «smarten» Produkte und Dienstleistungen, sowohl in ihrer Gestaltung als auch in ihrer Umsetzung, vor allem vom Willen und den Bedürfnissen der Gemeinden abhängt. Der Kanton ist bestrebt, unter Einhaltung der Gemeindeautonomie die Tätigkeit der Gemeinden in diesem Bereich zu erleichtern. Die Koordination der beiden Ebenen könnte beispielsweise durch den Freiburger Gemeindeverband sichergestellt werden.