

| N° | Signature Signatur | Genre Typ | Affaire Geschäft | Traitement Behandlung | Personnes Personen | Remarques Bemerkungen | Cat. Kat. |
|----|-----------------------|--|--|--|---|--------------------------|--------------|
| 1. | 2013-GC-4 | Divers Verschiedenes | Communications Mitteilungen | | | | |
| 2. | 2013-GC-40 | Divers Verschiedenes | Assermentations Vereidigungen | | | | |
| 3. | 2017-DSJ-119 | Recours en grâce Begnadigung | Recours en grâce du 22 mai 2017 Begnadigungsgesuch vom 22. Mai 2017 | Huis clos Geheime Beratung | Nicolas Bürgisser Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in | | I |
| 4. | 2017-GC-56 | Rapport d'activité Tätigkeitsbericht | CIP détention pénale : rapport aux parlements pour l'année 2016 IPK 'Strafrechtlicher Freiheitsentzug': Bericht an die Parlamente für das Jahr 2016 | Discussion Diskussion | Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in | | |
| 5. | 2016-GC-129 | Motion Motion | Concrétisation de la stratégie énergétique du canton de Fribourg Umsetzung der Energiestrategie des Kantons Freiburg | Prise en considération Erheblicherklärung | Markus Bapst Auteur-e / Urheber/-in Eric Collomb Auteur-e / Urheber/-in Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in | | |

| 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> |
|----|------------------------------|-----------------------------|--|---|---|---------------------------------|---------------------|
| 6. | 2016-GC-131 | Postulat <i>Postulat</i> | Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement <i>Leistung der freiburgischen Landwirtschaft für die Wirtschaft, den Tourismus und die Umwelt</i> | Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i> | Sylvie Bonvin-Sansonens Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Michel Losey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> | | |
| 7. | 2017-GC-108 | Motion <i>Motion</i> | Révision de la loi sur les préfets <i>Revision des Gesetzes über die Oberamtmänner</i> | Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i> | Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Peter Wüthrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> | | |
| 8. | 2017-DSAS-59 | Rapport <i>Bericht</i> | Accueil des personnes en situation de handicap vieillissantes (Rapport sur Postulat 2015-GC-63) <i>Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen (Bericht zum Postulat 2015-GC-63)</i> | Discussion <i>Diskussion</i> | Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> | | |

| N° | Signature <i>Signatur</i> | Genre <i>Typ</i> | Affaire <i>Geschäft</i> | Traitement <i>Behandlung</i> | Personnes <i>Personen</i> | Remarques <i>Bemerkungen</i> | Cat. <i>Kat.</i> |
|-----|------------------------------|--|--|---------------------------------|--|---------------------------------|---------------------|
| 9. | 2014-GC-104 | Mandat (suite donnée) Auftrag (Folge geleistet) | Synergies entre le SMUR de la Broye et le SMUR cantonal (suite donnée) <i>Synergien zwischen dem SMUR der Broye und dem kantonalen SMUR (Folge geleistet)</i> | Discussion <i>Diskussion</i> | Michel Losey Louis Duc Nadia Savary-Moser Peter Wüthrich Rose-Marie Rodriguez Elian Collaud Pierre-André Grandgirard Michel Zadory Eric Collomb Anne Meyer Loetscher Auteur-e-s / <i>Urheber-/in-nen</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> | | |
| 10. | 2013-GC-41 | Divers <i>Verschiedenes</i> | Clôture de la session <i>Schluss der Session</i> | | | | |

RAPPORT

de la Commission interparlementaire 'détenation pénale' aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l'année 2016

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détenation pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 8 mai 2017, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L'information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 12 avril 2017 et observations de la Commission interparlementaire

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Monitoring électronique

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...] les serveurs de la solution nationale définitive seront hébergés et gérés par le canton du Jura et [une] association regroupant tous les cantons sera créée en vue de l'investissement et l'exploitation du système global [de monitoring électronique]. »

« La solution nationale définitive sera fonctionnelle à partir du 1^{er} janvier 2023 au plus tard. Dans l'intervalle et pour permettre aux cantons de mettre en œuvre la surveillance électronique, [...], une solution transitoire a été élaborée avec le canton de Zurich. Ce dernier met ainsi à disposition sa technique [...] les cantons lui louant les bracelets électroniques dont ils ont besoin. A noter que cinq cantons (FR, JU, NE, TI, VS) ne participent pas à la solution transitoire.

→ La CIP prend acte que les choses avancent et que les structures risquent d'être en place au niveau national à l'échéance 2023. Compte tenu de l'obligation d'offrir cette prestation dès 2018, les cantons ont pris des dispositions adéquates en choisissant de collaborer avec l'entreprise Geosatis [FR, JU, NE, TI, VS] ou avec le canton de Zurich [les autres cantons].

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détenation pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

B) Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Lors de son assemblée de printemps 2015, la CCDJP a approuvé sur le principe les points suivants :

- But : le centre de compétences doit contribuer [...] à l'harmonisation et à la coordination ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'application des peines et mesures en Suisse [et] assister la CCDJP/les régions concordataires et les cantons dans la planification et le développement stratégiques de l'exécution des sanctions pénales. [...].
- Domaines de prestations : surveillance et analyse des capacités, sécurité, orientation délits et risques, professions de l'exécution des peines et mesures, groupe de réflexion [...], formation des détenus [...] et santé [...].
- Principe « Tout sous un même toit » : tous les domaines de prestations sont intégrés dans une même structure et, par conséquent, relèvent tous de la responsabilité du même ou des mêmes acteurs. »

« Le plus simple pour la création de ce centre de compétences apparaissait être l'élargissement des buts de l'actuelle fondation Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP). Les nouveaux statuts ont été adoptés par le conseil de fondation du CSFPP le 7 novembre 2016. »

➔ La CIP salue le fait que cette structure englobe les différents aspects de l'exécution de sanctions et que les statuts aient été approuvés et soient entrés en vigueur. Elle salue la simplification apportée par les nouvelles structures.

C) Places de détention pour femmes

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...] suite à la fermeture dans le concordat latin [...] de plusieurs places de détention pouvant accueillir des femmes [...], la [prison de la] Tuilière à Lonay/VD est confrontée à une situation difficile [...]. »

« La [Conférence concordataire latine] a ainsi convenu [...] qu'un secteur de 10 places de détention hommes à la Tuilière [...] pourrait être libéré au profit du placement de femmes. En compensation, les autres cantons ont examiné la possibilité d'absorber ces 10 places hommes. [...]. Cette solution perdurera jusqu'à la construction [de la prison] des Dardelles [GE], soit en principe jusqu'en 2021. »

➔ La CIP est satisfaite qu'une solution ait été trouvée et produira des effets dès le mois de juillet 2017.

D) Exécution des sanctions orientée vers les risques ROS

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Conçu comme un processus continu avec quatre étapes [tri, évaluation, planification, suivi], ROS² sert de fil conducteur dans toutes les phases d'exécution des peines et mesures [...]. [...] [La méthode] permet d'élaborer une compréhension commune du cas à travers tout le processus de l'exécution [...], notamment en introduisant des moyens de travail standardisés et un lexique spécialisé uniforme. [...]. La personne responsable du cas au sein de l'autorité d'exécution des peines

² Risikoorientierter Sanktionenvollzug.

et mesures reste le case manager tout au long de l'exécution de la sanction [...], garantissant une bonne transmission des informations [...]. »

« L'étude de faisabilité a été menée dans le concordat latin de septembre 2016 à février 2017. [...]. [Elle a] montré qu'il existe déjà [...] des outils [...] permettant une gestion du risque. Si l'introduction de l'approche ROS ou d'un processus de type ROS devait être décidée, il serait donc possible de construire sur des éléments existants. [...] L'ampleur des changements impliqués dépendra de l'organisation cantonale actuelle et variera entre les cantons latins. »

« Sur la base des résultats de cette étude, la Conférence latine a approuvé le principe de développer un processus de type ROS adapté au contexte latin [...]. [...] Une mise en œuvre d'un tel processus doit se faire par paliers et être nécessairement conditionnée à l'obtention [...] des moyens nécessaires. [...] Une feuille de route devra être présentée pour la séance d'automne 2017. »

→ Une majorité de la CIP encourage les gouvernements à trouver une solution commune et à envisager une harmonisation des procédures entre les différents cantons.

E) Restructuration de la Commission concordataire latine (CCL)

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...] la Commission concordataire latine a entamé [des] réflexions sur sa restructuration. Le but était de la rendre plus efficace, notamment [compte tenu du] fait que sa taille [n'était] pas toujours propice à mener efficacement certaines discussions ou réflexions ou encore [du] fait que la répartition cantonale de ses membres [présentait] des inégalités. La CCL a défini [...] qu'elle siègerait en deux compositions : une composition restreinte, regroupant les chefs de service uniquement, et une composition plénière. »

« [La] CCL a arrêté sa nouvelle structure [...] en adoptant [...] un règlement d'organisation validé par la Conférence latine le 21 octobre 2016. [Elle] fonctionnera [...] ordinairement selon le principe actuel de la composition restreinte. Elle sera secondée par deux conférences déléguées : [...] la Conférence latine des autorités d'exécution (CLAE) [...] et [...] une conférence regroupant les directeurs d'établissements concordataires, la Conférence latine des directeurs d'établissements concordataires (CDEC). Ces deux entités seront chargées de traiter des questions spécifiques à leurs domaines et de rapporter à la CCL, [...]. »

→ La CIP prend acte de cette restructuration et souhaite qu'elle puisse contribuer au bon fonctionnement des concordats.

F) Fermeture du Foyer d'éducation de Prêles

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Avec la fermeture de l'établissement de Prêles notamment, la liste d'attente des mineurs et des jeunes adultes au Centre éducatif fermé de Pramont est relativement [longue]. Afin d'améliorer la situation, il serait souhaitable de renforcer la collaboration avec les milieux ouverts existants pour permettre de placer plus rapidement nos jeunes en milieu ouvert. »

→ La CIP constate que la fermeture de l'établissement de Prêles a créé des problèmes d'organisation et se réjouit qu'ils soient en voie de résolution.

G) Etablissement fermé pour jeunes filles

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Suite à la demande de reconnaissance du projet de Dombresson déposée le 21 février 2014 [...] auprès de l'Office fédéral de la justice (OFJ), ce dernier estimait que la preuve du besoin n'était pas établie [...]. La demande de reconnaissance déposée reste [...] suspendue. »

« [...], le groupe de travail du projet de Dombresson a étudié toutes les possibilités de transformation de l'existant, [...]. [...] une première expérience limitée à quatre places paraissait suffisante. Le Foyer St-Etienne de Fribourg, devenu [depuis] la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse, a accepté [...] de proposer au sein de son unité de Time Out [...] quatre places pour les mesures de placement de jeunes filles [...]. Le projet se concrétisera par la création de ces 4 places dans [une] nouvelle unité appelée « Time Up ». [...]. Le concept est en cours de validation par l'OFJ. »

« Les autorités neuchâteloises et fribourgeoises finalisent une convention afin de régler, pour la durée de la phase pilote, les engagements des parties liées à la mise à disposition par le foyer Time Out de ces 4 places. »

→ La CIP est satisfaite que l'on ait pu trouver, avec Time Out, une solution test pour l'administration de mesures destinées à des jeunes filles. Elle estime que la construction d'un établissement provisoire pour 4 jeunes filles aurait impliqué des coûts exagérés.

Le Locle/Fribourg, le 30 juin 2017.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) André Frutschi (NE)
Président

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'Strafvollzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin für das Jahr 2016

Die interparlamentarische Kommission (IPK), welche die Ausführung der lateinischen Konkordate über den Strafvollzug¹ überwacht und der die Delegationen der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura angehören, tagte am 8. Mai 2017 in Freiburg und überweist Ihnen ihren Jahresbericht.

Auftrag und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission übt die Oberaufsicht über die Behörden, die mit der Ausführung der beiden Konkordate beauftragt sind, aus. Für ihre Arbeit stützt sich die Kommission in erster Linie auf einen Bericht, der ihr alljährlich von der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) vorgelegt wird. Der Inhalt des Berichts wird anschliessend durch Fragen, die dem Vertreter der Konferenz während der Sitzung mündlich gestellt werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 12. April 2017 und Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission dankt der Konferenz für ihren Bericht, den sie wohlwollend und interessiert zur Kenntnis nimmt. Folgende Punkte weckten ihre besondere Aufmerksamkeit:

A) Elektronisches Monitoring

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Die Server der endgültigen nationalen Lösung werden vom Kanton Jura gehostet und verwaltet, und es wird ein Verein gebildet, dem sämtliche Kantone angehören und der sich mit der Investition und der Bewirtschaftung des globalen Systems (für das elektronische Monitoring) befasst.

Die endgültige nationale Lösung wird spätestens am 1. Januar 2023 einsatzbereit sein. Bis dahin und um den Kantonen die Umsetzung der elektronischen Überwachung zu ermöglichen, wurde mit dem Kanton Zürich eine Übergangslösung erarbeitet. Der Kanton Zürich stellt seine Technik zur Verfügung; die übrigen Kantone mieten bei ihm die benötigten elektronischen Fussfesseln. Fünf Kantone (FR, JU, NE, TI, VS) machen bei der Übergangslösung nicht mit.

→ Die IPK nimmt zur Kenntnis, dass sich die Dinge bewegen und dass die Strukturen auf nationaler Ebene bis 2023 eingerichtet sein könnten. Weil die Kantone diese Leistung ab 2018 anbieten müssen, haben sie entsprechende Vorkehrungen getroffen, indem sie entweder mit der Firma Geosatis (FR, JU, NE, TI, VS) oder mit dem Kanton Zürich (übrige Kantone) zusammenarbeiten.

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz; Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

B) Schweizerisches Kompetenzzentrum Justizvollzug

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

An ihrer Versammlung im Frühjahr 2015 hat die KKJPD grundsätzlich folgende Punkte genehmigt:

- Ziel: Das Kompetenzzentrum soll zur Harmonisierung und zur Koordinierung sowie zur Verbesserung der Qualität beim Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz beitragen und die KKJPD/die Konkordatsregionen und die Kantone bei der Planung und bei der strategischen Entwicklung des Vollzugs der strafrechtlichen Sanktionen unterstützen.*
- Dienstleistungsbereiche: Überwachung und Analyse der Kapazitäten, Sicherheit, Ausrichtung Delikte und Risiken, Berufe im Straf- und Massnahmenvollzug, Arbeitsgruppen, Ausbildung der Inhaftierten und Gesundheit.*
- Grundsatz «Alles unter einem gemeinsamen Dach»: Alle Dienstleistungsbereiche gehören zu einer gemeinsamen Struktur, und darum sind für all diese Bereiche dieselben Akteure verantwortlich.*

Der einfachste Weg zur Schaffung dieses Kompetenzzentrums schien die Erweiterung der Ziele der bestehenden Stiftung Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) zu sein. Die neuen Statuten wurden vom Stiftungsrat des SAZ am 7. November 2016 genehmigt.

➔ Die IPK begrüsst die Tatsache, dass diese Struktur die verschiedenen Aspekte des Sanktionenvollzugs umfasst und dass die Statuten genehmigt wurden und in Kraft getreten sind. Ebenso begrüsst sie die damit verbundenen Vereinfachungen.

C) Haftplätze für Frauen

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Nachdem im lateinischen Konkordat mehrere Haftplätze, die auch für Frauen geeignet waren, geschlossen wurden, befindet sich das Gefängnis La Tuilière in Lonay/VD in einer schwierigen Lage.

Die Konferenz des lateinischen Konkordats hat deshalb vereinbart, einen Sektor von 10 Männer-Haftplätzen in La Tuilière für die Inhaftierung von Frauen freizugeben. Zum Ausgleich haben die übrigen Kantone Möglichkeiten geprüft, um diese 10 Plätze für Männer zu übernehmen. Diese Lösung gilt bis zum Bau des Gefängnisses Les Dardelles/GE, d. h. grundsätzlich bis 2021.

➔ Die IPK ist froh, dass eine Lösung gefunden wurde und ab Juli 2017 ihre Wirkung entfalten wird.

D) Risikoorientierter Sanktionenvollzug ROS

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Der ROS² wurde als stufenloses Verfahren mit vier Etappen (Sortierung, Beurteilung, Planung, Kontrolle) konzipiert und dient als roter Faden in sämtlichen Phasen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Die Methode ermöglicht ein ganzheitliches Verständnis des Falls quer durch alle Vollzugsstufen, namentlich durch die Einführung standardisierter Arbeitsinstrumente und einer einheitlichen Terminolo-

² Risikoorientierter Sanktionenvollzug.

gie. Die für den Fall verantwortliche Person der Straf- und Massnahmenvollzugsbehörde bleibt Case Manager für den gesamten Sanktionsvollzug, was eine gute Weiterleitung der Informationen gewährleistet.

Die Machbarkeitsstudie wurde im lateinischen Konkordat von September 2016 bis Februar 2017 durchgeführt. Sie hat gezeigt, dass es bereits Instrumente gibt, um mit dem Risiko umzugehen. Falls die Einführung des ROS-Ansatzes oder eines Verfahrens vom Typ ROS beschlossen werden sollte, könnte man also auf bestehenden Elementen aufbauen. Die Tragweite der Änderungen wird von der gegenwärtigen kantonalen Organisation abhängen und für die lateinischen Kantone unterschiedlich sein.

Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie hiess die lateinische Konferenz den Grundsatz, ein Verfahren vom Typ ROS zu entwickeln, das auf den lateinischen Kontext zugeschnitten ist, gut. Die Umsetzung eines solchen Verfahrens muss schrittweise erfolgen und notwendigerweise mit den erforderlichen Mitteln unterstützt werden. Für die Sitzung von Herbst 2017 muss eine Roadmap erarbeitet werden.

→ Die Mehrheit der IPK ermuntert die Regierungen, eine gemeinsame Lösung zu suchen und die Verfahren zwischen den Kantonen zu harmonisieren.

E) Restrukturierung der lateinischen Konkordatskommission (LKK)

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Die lateinische Konkordatskommission leitete Überlegungen zu ihrer Restrukturierung ein. Sie soll effizienter werden, namentlich weil sie für gewisse Gespräche und Überlegungen zu gross ist und weil die kantonale Verteilung der Mitglieder unausgeglichen ist. Die LKK legte fest, dass sie in zwei verschiedenen Zusammensetzungen tagen wird: in einer eingeschränkten Zusammensetzung, nur mit den Dienstchefs, und im Plenum.

Die LKK beschloss ihre neue Struktur mit einem neuen Organisationsreglement, das von der lateinischen Konferenz am 21. Oktober 2016 bestätigt wurde. Sie wird gewöhnlich nach dem gegenwärtigen Grundsatz der eingeschränkten Zusammensetzung arbeiten. Sie wird von zwei delegierten Konferenzen unterstützt: von der Lateinischen Konferenz der in Straf- und Massnahmenvollzugsfragen zuständigen kantonalen Behörden (LKSB) und von der Lateinischen Konferenz der Direktoren der Konkordatsanstalten (KDKA). Diese beiden Gremien werden mit Aufgaben, die für ihren Bereich spezifisch sind, betraut und erstatten der LKK Bericht.

→ Die IPK nimmt von dieser Restrukturierung Kenntnis und wünscht, dass sie zur guten Arbeitsweise des Konkordats beiträgt.

F) Schliessung des Erziehungsheims Foyer d'éducation de Prêles

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Nach der Schliessung namentlich der Anstalt Les Prêles verlängerte sich die Warteliste für Minderjährige und junge Erwachsene im Centre éducatif fermé von Pramont. Um die Situation zu entlasten, sollte man die Zusammenarbeit mit den bestehenden offenen Anstalten verstärken, damit unsere Jugendlichen schneller im offenen Vollzug untergebracht werden können.

→ Die IPK stellt fest, dass die Schliessung der Anstalt Les Prêles organisatorische Probleme verursacht hat, und ist froh, dass deren Lösung vorankommt.

G) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Auf das Anerkennungsgesuch für das Projekt von Dombresson, das am 21. Februar 2014 beim Bundesamt für Justiz (BJ) eingereicht worden war, antwortete dieses, dass der Bedarfsnachweis nicht erbracht sei. Das eingereichte Anerkennungsgesuch bleibt hängig.

Die Arbeitsgruppe des Projekts von Dombresson hat sämtliche Möglichkeiten von Änderungen an diesem Projekt unter die Lupe genommen; ein erster Versuch mit vier Plätzen schien auszureichen. Das Foyer St-Etienne in Freiburg, aus dem inzwischen die Fondation de Fribourg pour la Jeunesse wurde, erklärte sich damit einverstanden, in seiner Einheit Time Out vier Plätze für stationäre Massnahmen für Mädchen anzubieten. Das Projekt wird durch die Schaffung dieser 4 Plätze in einer neuen Einheit mit dem Namen «Time Up» umgesetzt. Das Konzept wird gegenwärtig vom BJ validiert.

Die Neuenburger und die Freiburger Behörden sind daran, eine Vereinbarung fertigzustellen, mit der die Verpflichtungen der Parteien, die von der Zurverfügungstellung dieser 4 Plätze im Foyer Time Out betroffen sind, für die Pilotphase geregelt werden.

→ Die IPK freut sich, dass mit Time Out eine Testlösung für den Massnahmenvollzug für Mädchen gefunden wurde. Sie ist der Ansicht, dass der Bau einer provisorischen Anstalt für 4 Mädchen übertriebene Kosten verursacht hätte.

Le Locle/Freiburg, 30. Juni 2017

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'Strafvollzug'

(Sig.) André Frutschi (NE)
Präsident

(Sig.) Reto Schmid
Sekretär



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Eric Collomb / Markus Bapst

2016-GC-129

Concrétisation de la stratégie énergétique du canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 novembre 2016, les députés Eric Collomb et Markus Bapst demandent d'adapter la loi sur l'énergie et de la compléter avec les dispositions suivantes :

- > interdiction de remplacer des chauffages électriques et des chauffe-eaux à résistance (boiler électrique) par un nouveau chauffage électrique ou un chauffe-eau à résistance, ceci permettant une exploitation de ce type d'installation de chauffage jusqu'à leur fin de vie et jusqu'au terme de leur délai d'amortissement,
- > obligation d'intégrer 20 % d'énergie renouvelable lors de remplacement ou d'assainissement d'installations de chauffage utilisant des énergies fossiles,
- > obligation d'utiliser 30 % (au lieu de 20 % actuellement) d'énergie renouvelable lors d'installation de nouveaux chauffages utilisant des énergies fossiles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à relever que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a adopté, en 2014, le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014) permettant une harmonisation des dispositions légales cantonales dans le domaine de l'énergie pour le secteur du bâtiment. Ce document a également été élaboré en conformité avec les dispositions légales fédérales, en particulier l'article 9 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne), qui confèrent certaines tâches spécifiques aux cantons, et notamment d'édicter des prescriptions pour :

- > la part maximale d'énergies non renouvelables destinée au chauffage et à l'eau chaude ;
- > l'installation et le remplacement de chauffages électriques fixes à résistances.

En 2015, lors de l'assemblée plénière de l'EnDK, les directeurs cantonaux de l'énergie se sont engagés à ce que le MoPEC 2014 soit introduit dans les dispositions légales cantonales d'ici 2018, et mis en application au plus tard en 2020. Celui-ci vise par ailleurs aussi la concrétisation des objectifs de la politique énergétique fédérale notamment retranscrits par la stratégie énergétique 2050.

Avec la stratégie énergétique adoptée en 2009 par le Conseil d'Etat, et la modification de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn) de 2013 qui est en découlée, le canton de Fribourg a déjà anticipé sur la grande majorité des dispositions à introduire pour être compatible avec le MoPEC 2014. Il reste toutefois certaines mesures à appliquer et, pour combler ce manque, la législation cantonale devrait encore être complétée par les principes suivants :

- > une part de la consommation d'électricité (min. 10 W par m² de surface de référence énergétique) doit être produite sur site pour les nouvelles constructions (art.1.26 MoPEC2014) ;
- > les installations de chauffages électriques fixes à résistance existants, et les chauffe-eau électriques existants doivent être remplacés dans un délai de 15 ans (art.1.35 et art.1.37 MoPEC2014) ;
- > le remplacement d'une installation utilisant des énergies fossiles par une nouvelle installation utilisant une énergie fossile doit être accompagné d'une part de production d'énergie renouvelable (10 %), ou d'une réduction équivalente de la consommation énergétique du bâtiment (art.1.29 MoPEC2014).

Il est à relever que le premier point a déjà fait l'objet d'une motion parlementaire (motion 2014-GC-211) qui a été acceptée par le Grand Conseil lors de la session de juin 2015 et pour laquelle le Conseil d'Etat doit encore présenter un projet de modification de la loi sur l'énergie. Les deux autres points font l'objet de la présente motion.

Ceci étant dit, s'agissant des propositions formulées par les députés Eric Collomb et Markus Bapst dans leur motion, le Conseil d'Etat formule les remarques suivantes :

« Lors de tout remplacement d'installations de chauffages électriques et des chauffe-eaux à résistance (boiler électrique), ceux-ci ne peuvent pas être remplacés par un nouveau chauffage électrique ou un chauffe-eau à résistance. »

Ce principe est conforme à l'application de l'art.9 LEn, mais pas tout à fait aux art. 1.35 et 1.37 du MoPEC 2014 puisqu'il n'intègre pas la notion de délai pour remplacer les installations de chauffage et les chauffe-eau utilisant des résistances électriques.

Toutefois, il y a lieu de rappeler que la population fribourgeoise s'était opposée lors d'un référendum contre le projet de loi sur l'énergie en novembre 2012, certes à une courte majorité, à l'obligation de remplacer dans un délai donné les chauffages électriques. Un des principaux arguments des opposants était que l'Etat ne doit/peut pas obliger le remplacement pour des installations dont la durée de vie est sensiblement plus longue que la limite fixée.

Partant que l'interdiction d'installer de nouveaux chauffages électriques date du début des années 1990, il est fort probable que, en 2030, la grande majorité de celles existantes soient hors d'état de fonctionner. De ce fait, l'inscription de la proposition faite par les députés Eric Collomb et Markus Bapst dans la LEn permettrait d'obtenir un résultat pratiquement identique à celui visé par les art. 1.35 et 1.37 du MoPEC 2014.

De plus, considérant les programmes d'encouragement mis en place depuis le 1^{er} janvier 2017 destinés au remplacement des chauffages à énergies fossiles et électriques ainsi que les déductions fiscales possibles, les propriétaires bénéficient de soutiens financiers très importants de la part de l'Etat afin d'assainir leurs installations.

« Lors de tout remplacement ou assainissement d'installations de chauffage utilisant des énergies fossiles, il est obligatoire d'intégrer au minimum 20 % d'énergie renouvelable. »

La réduction de la consommation des énergies fossiles, mazout et gaz naturel, dans les bâtiments existants demeure un des objectifs fondamentaux de la politique énergétique. En effet, près de 50 % de la consommation globale en suisse concerne le domaine des bâtiments, dont environ 70 % est de sources fossiles.

La mesure proposée par les députés Eric Collomb et Markus Bapst va dans le sens de l'art. 1.29 du MoPEC 2014, mais avec une part de production d'énergie renouvelable supérieure, soit 20 % au lieu des 10 % inscrits. Par ailleurs, il y aurait aussi lieu de prévoir que cette quantité d'énergie puisse être réduite en équivalence de la consommation énergétique du bâtiment.

Dans les faits, pour un bâtiment existant standard, une part de 20 % à couvrir par des énergies renouvelables reviendrait à produire l'eau chaude sanitaire par exemple avec un chauffe-eau pompe à chaleur ou une installation solaire thermique, et une petite amélioration de la qualité thermique de l'enveloppe (par ex. isolation du plafond de la cave), tout en maintenant une chaudière utilisant une énergie fossile. Un remplacement des fenêtres ou la pose d'isolation thermique sur un ou plusieurs éléments de construction (en principe toiture et/ou façade) pourrait également remplir les conditions. En outre, la mise en œuvre pour atteindre les 20 % est, dans la plupart des cas, peu différente à celle définie pour atteindre les 10 %. A titre d'exemple, il ferait peu de sens de ne remplacer que la moitié des fenêtres d'un bâtiment. De plus, la réalisation de telles mesures ne peut généralement être considérée comme disproportionnée tant sur les plans techniques qu'économiques.

« Lors d'installations de nouveaux chauffages utilisant des énergies fossiles, il est obligatoire d'intégrer au minimum 30 % d'énergie renouvelable, en lieu et place des 20 % actuellement définis par les dispositions en vigueur. »

Le principe de devoir intégrer au minimum 20 % d'énergie renouvelable pour le chauffage des nouvelles constructions figure dans le règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie (REn), sur la base des buts visés par la loi 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn). Dans les faits, ce principe est pratiquement respecté par la disposition introduite en 2013 avec la modification de la LEn précisant qu'au moins 50 % de l'eau chaude sanitaire des nouvelles constructions doit être couvert par des énergies renouvelables. Pour atteindre un niveau de 30 % de couverture par des énergies renouvelables ou par une réduction de la consommation tout en maintenant une production de chaleur de source fossile, il reviendrait donc à renforcer quelque peu la qualité thermique de l'enveloppe, ce qui ne représente pas forcément un effort important à consentir.

Le Conseil d'Etat tient également à préciser que, comme relevé dans le rapport 2010-2015 sur la stratégie énergétique du canton, la part d'énergie fossile installée dans les nouvelles constructions est particulièrement faible, soit environ 10 %.

Par conséquent, considérant ce qui précède, et notamment le fait que les propositions des députés Eric Collomb et Markus Bapst permettront au canton de Fribourg notamment d'être en conformité avec le MoPEC 2014, le Conseil d'Etat estime que les mesures susmentionnées font sens et qu'elles participeront à atteindre les objectifs fixés de politique énergétique.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion.

7 juin 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Eric Collomb / Markus Bapst

2016-GC-129

Umsetzung der Energiestrategie des Kantons Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Eric Collomb und Markus Bapst, dass das Energiegesetz mit den folgenden Bestimmungen ergänzt wird:

- > Verbot, elektrische Widerstandsheizungen und Elektroboiler durch eine neue elektrische Widerstandsheizung oder einen neuen Elektroboiler zu ersetzen. Dies ermöglicht es, derartige Heizungen bis zum Ende ihrer Lebens- bzw. Abschreibungsdauer zu betreiben.
- > Pflicht, beim Ersatz von Heizungen, die mit fossilen Energien betrieben werden, 20 % des Energieverbrauchs durch erneuerbare Energien zu decken.
- > Pflicht, beim Einbau von neuen Heizungen, die mit fossilen Energien betrieben werden, 30 % (statt wie heute 20 %) des Energieverbrauchs durch erneuerbare Energien zu decken.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) im Jahr 2014 die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN 2014) verabschiedet hat, mit denen die kantonalen Gesetzesbestimmungen im Bereich der Gebäudeenergie harmonisiert werden. Diese Vorschriften wurden auch unter Berücksichtigung der Gesetzgebung des Bundes und insbesondere von Artikel 9 des Bundesgesetzes über die Energie (EnG) aufgestellt, das bestimmte Aufgaben den Kantonen überträgt. Unter anderem dürfen die Kantone Vorschriften erlassen über:

- > den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser;
- > die Neuinstallation und den Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen.

An der Plenarversammlung 2015 der EnDK haben sich die Vorsteher der kantonalen Energiedirektionen verpflichtet, die MuKEN 2014 bis 2018 in ihre kantonalen Gesetzgebungen aufzunehmen und spätestens bis 2020 in Kraft zu setzen. Die MuKEN zielen auch auf die Umsetzung der energiepolitischen Ziele des Bundes ab, die insbesondere in der Energiestrategie 2050 aufgeführt sind.

Der Staatsrat hat 2009 seine Energiestrategie verabschiedet und 2013 das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 geändert, so dass der Kanton Freiburg bereits über die meisten Bestimmungen verfügt, die in den MuKEN 2014 verlangt werden. Einzelne Vorschriften müssen aber noch in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen werden. Diese lauten wie folgt:

- > Neue Bauten erzeugen einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität selber (mindestens 10 W pro m² Energiebezugsfläche) (Art.1.26 MuKEN 2014);

- > Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen und direkt-elektrisch beheizte Wassererwärmer sind innerhalb von 15 Jahren zu ersetzen (Art.1.35 und Art.1.37 MuKE n 2014);
- > Beim Ersatz eines mit fossilen Energien betriebenen Wärmeerzeugers durch einen ebenfalls mit fossilen Energien betriebenen Wärmeerzeuger muss ein Teil des Wärmebedarfs (10 %) durch erneuerbare Energien gedeckt oder durch eine gleichwertige Senkung des Energieverbrauchs des Gebäudes kompensiert werden (Art.1.29 MuKE n 2014).

Der erste Punkt ist bereits Gegenstand einer Motion (Motion 2014-GC-211), die vom Grossen Rat an der Session vom Juni 2015 erheblich erklärt wurde und für die der Staatsrat noch einen Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes vorlegen muss. Die beiden anderen Punkte sind Gegenstand dieser Motion.

Dies vorausgeschickt, nimmt der Staatsrat zu den Vorschlägen, die die Grossräte Eric Collomb und Markus Bapst in ihrer Motion machen, wie folgt Stellung:

« Elektrische Widerstandsheizungen und Elektroboiler können nicht durch neue elektrische Widerstandsheizungen und Elektroboiler ersetzt werden. »

Dieser Grundsatz entspricht Artikel 9 Energiegesetz, aber nicht ganz den Artikeln 1.35 und 1.37 der MuKE n 2014, denn er setzt keine Frist für den Ersatz von elektrischen Widerstandsheizungen und Elektroboilern.

Hier gilt es jedoch zu bedenken, dass sich das Freiburger Stimmvolk bei der Abstimmung vom November 2012 über das Energiegesetz – wenn auch mit knapper Mehrheit – gegen den Ersatz von Elektroheizungen innerhalb einer bestimmten Frist ausgesprochen hat. Eines der Hauptargumente der Gesetzesgegner war, dass der Staat nicht den Ersatz von Anlagen erzwingen kann, deren Lebensdauer deutlich über der gesetzten Frist liegt.

Da der Einbau neuer Elektroheizungen seit Beginn der 1990er Jahre verboten ist, wird im Jahr 2030 sehr wahrscheinlich die grosse Mehrheit der bestehenden Elektroheizungen nicht mehr in Betrieb sein. Folglich wird mit dem Vorschlag der Grossräte Eric Collomb und Markus Bapst praktisch das gleiche Resultat erzielt wie mit den Artikeln 1.35 und 1.37 MuKE n 2014.

Ausserdem bietet das Förderprogramm, das auf den 1. Januar 2017 eingeführt wurde, den Eigentümerinnen und Eigentümern eine grosszügige staatliche Finanzhilfe für den Ersatz von Öl-, Gas- und Elektroheizungen. Sie können ihre Investitionen zudem von den Steuern abziehen.

« Wird eine mit fossilen Energien betriebene Heizung ersetzt oder saniert, muss mindestens 20 % des Wärmebedarfs mit erneuerbaren Energien gedeckt werden. »

Die Senkung des Verbrauchs von fossilen Energien (Erdöl und Erdgas) im Gebäudebereich bleibt eines der Hauptziele der Energiepolitik. In der Tat entfallen auf den Gebäudebereich knapp 50 % des Gesamtenergieverbrauchs der Schweiz, der etwa zu 70 % durch fossile Energiequellen gedeckt wird.

Die von den Grossräten Eric Collomb und Markus Bapst vorgeschlagene Massnahme ist mit Artikel 1.29 MuKE n 2014 vergleichbar, verlangt jedoch einen höheren Anteil an erneuerbaren Energien: 20 % statt 10 %. Daneben sollte auch die Möglichkeit geboten werden, den Energieverbrauch des Gebäudes um einen gleichwertigen Anteil zu reduzieren.

Das heisst, für ein bestehendes Standardgebäude kann die Anforderung bezüglich des Anteils an erneuerbaren Energien von 20 % erfüllt werden, indem beispielsweise für die Wassererwärmung ein Wärmepumpenboiler oder eine thermische Solaranlage eingesetzt und die Wärmedämmung des Gebäudes etwas verbessert wird (z.B. Wärmedämmung der Kellerdecke), während zum Heizen weiterhin ein mit fossilen Energien betriebener Heizkessel verwendet wird. Der Ersatz von Fenstern oder die Wärmedämmung eines oder mehrerer Bauteile (etwa des Dachs und/oder der Fassade) würde es ebenfalls erlauben, die Anforderung zu erfüllen. Im Übrigen kann die Anforderung von 20 % in den meisten Fällen mit ähnlichen Massnahmen erreicht werden wie die Anforderung von 10 %. Zum Beispiel wäre es nicht sehr sinnvoll, nur die Hälfte der Fenster eines Gebäudes zu ersetzen. Ausserdem gelten derartige Massnahmen in der Regel sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht als zumutbar.

« Wird eine neue mit fossilen Energien betriebene Heizung eingebaut, müssen mindestens 30 % des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien gedeckt werden, statt 20 %, wie dies die aktuellen Gesetzesbestimmungen verlangen. »

Die Anforderung, dass bei Neubauten mindestens 20 % des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien gedeckt werden, wird im Energiereglement vom 5. März 2001 (EnR) gestellt und zwar auf der Grundlage der Ziele des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000. Die Anforderung von 30 % wird jedoch schon heute beinahe erfüllt, denn mit der Änderung des Energiegesetzes aus dem Jahr 2013 wurde die Bedingung eingeführt, dass mindestens 50 % des Warmwasserbedarfs von Neubauten durch erneuerbare Energien gedeckt werden. Um 30 % des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken oder den Energieverbrauch entsprechend zu reduzieren, müsste beim Einbau einer mit fossilen Energien betriebenen Heizung nur die Wärmedämmung der Gebäudehülle etwas verstärkt werden, was nicht unbedingt einer grossen zusätzlichen Investition entspricht.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass der Anteil an mit fossilen Energien betriebenen Heizungen, die in Neubauten eingebaut werden, sehr tief ist. Gemäss dem Bericht 2010-2015 zur Energiestrategie des Kantons liegt ihr Anteil bei etwa 10 %.

Aufgrund dieser Darlegungen und insbesondere da die Vorschläge der Grossräte Eric Collomb und Markus Bapst es dem Kanton Freiburg ermöglichen werden, die Anforderungen der MuKE 2014 zu erfüllen, hält der Staatsrat die oben erwähnten Massnahmen für sinnvoll. Sie helfen zudem die energiepolitischen Ziele zu erreichen.

Deshalb lädt Sie der Staatsrat ein, diese Motion anzunehmen.

7. Juni 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Sylvie Bonvin-Sansonnens / Michel Losey

2016-GC-131

Apport de l'agriculture fribourgeoise pour l'économie, le tourisme et l'environnement

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 novembre 2016, les députés Sylvie Bonvin-Sansonnens et Michel Losey rappellent que l'agriculture fribourgeoise joue un rôle essentiel dans le paysage économique cantonal. Ils soulignent que cet aspect est trop souvent ignoré, voire négligé. De plus, ils relèvent que l'agriculture et les agriculteurs sont souvent accusés par certains milieux d'empêcher le développement économique du canton. Ils se posent la question du type de développement considéré.

Sur la base de ces hypothèses, les postulants demandent au Conseil d'Etat de fournir un bilan économique des apports de l'agriculture en relation avec différents domaines, soit :

- > Apport de l'agriculture fribourgeoise et comparaison avec les autres cantons ;
- > Apport du tourisme rural aujourd'hui et dans le futur avec les nouveaux projets ;
- > Définition de l'apport environnemental de l'agriculture et de son support qu'est la terre agricole sur le plan biologique ;
- > Impact du secteur agroalimentaire sur le plan cantonal et comparaison avec les autres régions de Suisse.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance de l'agriculture fribourgeoise dans le paysage économique du canton. Il relève également l'importance de l'artisanat et de l'agroalimentaire dans le tissu économique fribourgeois. Avec une proportion d'actif de 8 % dans le secteur primaire et une surface agricole utile importante d'environ 76'000 hectares, le canton de Fribourg possède une forte composante agricole. On peut relever que la valeur de la production de l'agriculture cantonale est évaluée à 727,5 millions de francs en 2016, ce qui représente 7,1 % de la valeur nationale. Dès lors, conscient que l'agriculture représente un apport important, le Conseil d'Etat estime judicieux d'étudier plus en détail ses apports à l'économie de notre canton.

En outre, il sied de relever que les investissements régulièrement effectués dans les infrastructures agricoles représentent également un apport au tissu économique en particulier en zone rurale. Le Conseil d'Etat rappelle que des moyens importants sont mis à disposition par le canton et la Confédération pour soutenir les aides structurelles à l'agriculture et au secteur artisanal. En moyenne pour les années 2006 à 2015, c'est un montant annuel de subvention cantonal qui est

estimé à 8,8 millions de francs. Il rappelle que les aides fédérales sont d'un montant similaire. En complément aux subventions, le canton dispose des crédits d'investissement fédéraux (CI) pour un volume de prêt de 175,5 millions de francs et pour les aides aux exploitations paysannes (AEP 50 % Confédération / 50 % canton) pour un volume de prêt de 5,3 millions de francs. Le fonds rural vient en complément avec un volume de 32,7 millions de francs. Il s'agit de prêts remboursables accordés dans le cadre des améliorations structurelles agricoles avec ou sans intérêt selon les cas. Ces moyens contribuent aux investissements agricoles qui induisent de manière indirecte un apport à l'économie régionale de notre canton.

Le tourisme rural s'inscrit dans la tendance du tourisme doux qui est une force de notre canton. Il est en phase avec la stratégie de tourisme « Vision 2030 » et s'inscrit clairement, tout comme le tourisme d'expérience, dans le développement du tourisme fribourgeois. Afin de déterminer la contribution économique du tourisme rural, une étude plus détaillée de l'impact sur plusieurs offres mériterait d'être réalisée. De manière résumée, le Conseil d'Etat mentionne les éléments suivants : parcs naturels régionaux « Gruyère-Pays d'Enhaut » et « Gantrisch », l'agrotourisme sous ses différentes formes, les buvettes et chalets d'alpages, le tourisme collaboratif, les produits du terroir, la présence d'AOP en particulier dans la filière lait, l'écotourisme, la viticulture, les événements de types traditionnels à l'image des Désalpes ou de la Bénichon, la Maison du Gruyère à Pringy, et la Maison Cailler à Broc. Dans ce domaine, le rapport sur le postulat (2013-GC-79 Gobet Nadine / Yvan Hunziker) relatif à l'étude d'impact économique du tourisme a déjà permis de disposer de précieuses informations. Cependant, un approfondissement sous l'angle de l'analyse de l'apport de l'agritourisme au sens large et ses potentiels semble pertinent.

Une approche détaillée de l'apport environnemental de l'agriculture serait intéressante. En effet, depuis de nombreuses années, les agriculteurs se sont engagés dans le cadre des réformes successives de la politique agricole à la mise en place de mesures favorables à l'environnement. Le Conseil d'Etat relève notamment l'importance des méthodes de cultures extensives, en ménageant les ressources, la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité ou des projets de qualité du paysage. Outre les mesures préconisées par la politique agricole, l'évolution des techniques de production d'aliments ou d'énergie permettent d'augmenter l'effet positif de l'agriculture sur l'environnement. Comme cela a été mentionné en introduction, le canton de Fribourg compte environ 76'000 hectares de surfaces agricoles utiles qu'il s'agit de protéger de manière judicieuse aussi bien qualitativement que quantitativement. Dans ce sens, le Conseil d'Etat prévoit d'agir notamment par le biais du plan directeur cantonal pour garantir le meilleur équilibre entre le développement économique général et la préservation des terres agricoles. Ces aspects méritent également d'être analysés de manière plus détaillée.

Concernant le secteur agroalimentaire, le Conseil d'Etat est conscient de son importance pour le canton de Fribourg. Les nombreuses structures artisanales que ce soit des fromageries villageoises, des moulins, des centres collecteurs, des abattoirs régionaux ou des caves côtoient des entreprises importantes de l'agroalimentaire d'envergure nationale, voire internationale.

Par le biais de différents rapports existants tels que le rapport agricole quadriennal ou le rapport relatif au tourisme déjà mentionné, le Conseil d'Etat dispose déjà d'une bonne vue d'ensemble de la situation. Cependant en complément de ces rapports, le Conseil d'Etat est d'avis que des analyses plus approfondies de l'apport de l'agriculture en lien en particulier avec l'économie en général, le tourisme, l'environnement et le secteur agroalimentaire permettraient de renforcer la stratégie cantonale en matière d'agriculture. Une analyse synthétique de ces différents domaines en relation

avec l'agriculture serait bénéfique pour contribuer à une mise en valeur optimale de chaque secteur concerné.

En conclusion et en considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat des députés Sylvie Bonvin-Sansonnens et Michel Losey.

13 juin 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Sylvie Bonvin-Sansonnens / Michel Losey

2016-GC-131

Leistung der freiburgischen Landwirtschaft für die Wirtschaft, den Tourismus und die Umwelt

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Postulat erinnern Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens und Grossrat Michel Losey daran, dass die freiburgische Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Landschaft des Kantons eine wesentliche Rolle spielt. Sie betonen, dass dieser Aspekt allzu oft ignoriert, bzw. vernachlässigt wird. Sie weisen zudem darauf hin, dass die Landwirtschaft und die Landwirte von gewissen Kreisen oftmals beschuldigt werden, die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons zu verhindern. Sie fragen sich, um welche Art von Entwicklung es hier denn gehe.

Aufgrund dieser Vermutungen bitten die Postulanten den Staatsrat, eine wirtschaftliche Bilanz der Leistungen der Landwirtschaft in Zusammenhang mit verschiedenen Bereichen zu liefern, nämlich:

- > Leistung der freiburgischen Landwirtschaft und Vergleich mit den anderen Kantonen;
- > Beitrag des Agrotourismus heute und in Zukunft mit neuen Projekten;
- > Definition der ökologischen Leistung der Landwirtschaft und des Bodens;
- > Einfluss des Lebensmittelsektors auf kantonaler Ebene und Vergleich mit anderen Regionen der Schweiz.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der Bedeutung der freiburgischen Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Landschaft des Kantons bewusst. Er weist auch auf die Bedeutung des Gewerbes und der Ernährungs- wirtschaft in der wirtschaftlichen Struktur Freiburgs hin. Mit einem Anteil von 8 % Erwerbstätigen im Primärsektor und einer bedeutenden landwirtschaftlichen Nutzfläche von rund 76'000 Hektaren verfügt der Kanton Freiburg über eine starke landwirtschaftliche Komponente. Der Produktionswert der Landwirtschaft im Kanton wird für 2016 auf 727,5 Millionen Franken geschätzt, was 7,1 % des nationalen Werts darstellt. Da sich der Staatsrat bewusst ist, dass die Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag leistet, erachtet er es als sinnvoll, ihren Beitrag an die kantonale Wirtschaft zu studieren.

Die regelmässigen Investitionen in landwirtschaftliche Infrastrukturen stellen ebenfalls einen Beitrag zur wirtschaftlichen Struktur dar, insbesondere in ländlichen Gebieten. Der Staatsrat erinnert daran, dass Bund und Kanton bedeutende Mittel zur Verfügung stellen, um Strukturhilfen für die Landwirtschaft und das Gewerbe zu unterstützen. Die jährlichen Subventionen des Kantons

für die Jahre 2006 bis 2015 belaufen sich auf schätzungsweise 8,8 Millionen Franken. Die Hilfen des Bundes stellen einen ähnlichen Betrag dar. Als Ergänzung zu den Subventionen verfügt der Kanton über Investitionskredite des Bundes für ein Darlehensvolumen von 175,5 Millionen Franken und über landwirtschaftliche Betriebshilfen (50 % Bund / 50 % Kanton) für ein Darlehensvolumen von 5,3 Millionen Franken. Ergänzend dazu kommt auch der Landwirtschaftsfonds mit einem Volumen von 32,7 Millionen Franken. Es handelt sich um rückzahlbare Darlehen, die im Rahmen von landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen je nach Fall mit oder ohne Zinsen gewährt werden. Diese Mittel tragen zu landwirtschaftlichen Investitionen bei, die indirekt auch einen Beitrag an die regionale Wirtschaft unseres Kantons nach sich ziehen.

Der Agrotourismus entspricht dem Trend des sanften Tourismus, der eine Stärke unseres Kantons ist. Er liegt auch auf der Linie der Tourismusstrategie «Vision 2030» und entspricht, wie der Erlebnistourismus, klar der Entwicklung des Freiburger Tourismus. Um die wirtschaftliche Leistung des Agrotourismus zu bestimmen, wäre es angebracht, eine eingehendere Studie über die Auswirkungen mehrerer Angebote durchzuführen. Zusammengefasst seien die folgenden Elemente erwähnt: Regionale Naturparks «Gruyère-Pays d'Enhaut» und «Gantrisch», Agrotourismus in all seinen Formen, Buvetten und Alphütten, Tourismus mit Kontakt zu Einheimischen, Terroir-Produkte, AOP-Präsenz vor allem im Milchsektor, Ökotourismus, Weinbau, traditionelle Veranstaltungen wie die Alpabzüge oder die Kilbi, das Maison du Gruyère in Pringy und das Maison Cailler in Broc. In diesem Bereich verhalf der Bericht zum Postulat (2013-GC-79 Gobet Nadine / Yvan Hunziker) über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Tourismus bereits zu wertvollen Informationen. Eine Vertiefung in Form einer Analyse des Beitrags des Agrotourismus im weitesten Sinne scheint sinnvoll.

Ein Ansatz, der die ökologische Leistung der Landwirtschaft detailliert beleuchtet, wäre interessant. Schon seit vielen Jahren haben sich die Landwirte im Rahmen der verschiedenen Reformen der Agrarpolitik dazu verpflichtet, umweltfreundliche Massnahmen umzusetzen. Der Staatsrat weist insbesondere auf die Bedeutung von extensiven, ressourcenschonenden Anbaumethoden hin, die Vernetzung der Biodiversitätsförderflächen oder Landschaftsqualitätsprojekte. Nebst den von der Agrarpolitik befürworteten Massnahmen trägt auch die Entwicklung der Produktionstechniken von Nahrungsmitteln und Energie zu den positiven Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt bei. Wie bereits eingangs erwähnt, verfügt der Kanton Freiburg über ca. 76'000 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche, die es klug zu schützen gilt, sowohl qualitativ als auch quantitativ. In diesem Sinne sieht der Staatsrat vor, insbesondere über den kantonalen Richtplan dafür zu sorgen, dass das bestmögliche Gleichgewicht zwischen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Erhaltung des Landschaftslandes gewährleistet ist. Auch diese Aspekte sollten genauer untersucht werden.

Was den Lebensmittelsektor betrifft, so ist sich der Staatsrat über dessen Bedeutung für den Kanton Freiburg bewusst. Zahlreiche gewerbliche Strukturen, wie Dorfkäsereien, Mühlen, Getreidesammelstellen, regionale Schlachthöfe oder Weinkeller finden sich neben wichtigen Lebensmittelunternehmen von nationaler oder gar internationaler Bedeutung.

Dank verschiedener bestehender Berichte, wie dem vierjährlichen Landwirtschaftsbericht oder dem bereits erwähnten Bericht über den Tourismus, verfügt der Staatsrat schon jetzt über einen guten Gesamtüberblick über die Situation. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass vertiefere Untersuchungen der Leistung der Landwirtschaft, insbesondere in Zusammenhang mit der Wirtschaft im Allgemeinen, dem Tourismus, der Umwelt und dem Lebensmittelsektor, es ermöglichen würden,

die kantonale Strategie im Bereich Landwirtschaft zu stärken. Eine zusammenfassende Analyse dieser verschiedenen Bereiche in Verbindung mit der Landwirtschaft würde sich vorteilhaft auf eine optimale Inwertsetzung jedes betroffenen Sektors auswirken.

Abschliessend und unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat, das Postulat von Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens und Michel Losey erheblich zu erklären.

13. Juni 2017



Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

Motion Pierre Mauron / Peter Wüthrich 2017-GC-108
Révision de la loi sur les préfets

Motion Nicolas Kolly / Dominique Butty 2017-GC-110
Réforme des tâches des préfets et des régions

I. Résumé des motions

1. Motion 2017-GC-108 « Révision de la loi sur les préfets »

Par motion déposée et développée le 26 juin 2017, les députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich demandent une révision immédiate de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1). Ils accompagnent leur motion d'une proposition de révision entièrement rédigée.

A l'appui de leur motion, ses auteurs rappellent que le Conseil d'Etat a exprimé son souhait de redéfinir le statut et le rôle des préfets, notamment dans son rapport 225 sur les structures territoriales¹ du canton de Fribourg. Cette révision figurait en outre dans les programmes législatifs du Conseil d'Etat pour les législatures 2007-2011 et 2012-2016. Les motionnaires estiment que, plus de 10 ans après le début des travaux, la révision de la loi sur les préfets n'a toujours pas réellement débuté. Les motionnaires estiment que le temps presse, l'absence de cette réforme se faisant de plus en plus sentir par les acteurs du terrain. Les régions doivent pouvoir compter sur l'appui renforcé des préfets et des préfetures, lesquels doivent pour cette raison disposer d'autonomie et des ressources nécessaires au développement des régions. Les motionnaires considèrent que les préfets sont membres à part entière du Pouvoir judiciaire, et se sont inspirés dans une large mesure des réflexions les plus récentes en matière de statut des magistrats.

Par 95 voix et deux abstentions, le Grand Conseil a pris en considération la requête des motionnaires de voir leur motion traitée selon la procédure accélérée, afin que la réponse du Conseil d'Etat puisse être traitée au cours de la session de septembre 2017 au Grand Conseil.

2. Motion 2017-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions »

Par motion déposée et développée le 26 juin 2017, les députés Nicolas Kolly et Dominique Butty demandent au Conseil d'Etat de finaliser ses réflexions en matière de structures territoriales et de réformes des tâches des préfets et des régions au travers de propositions concrètes de révisions sectorielles de la législation spéciale (LCo, LAgg, LATeC, LPolFeu, etc.).

S'appuyant sur les mêmes constats et les mêmes motifs que les auteurs de la motion 2017-GC-108, les motionnaires constatent que certains domaines de la législation ont déjà fait l'objet de réformes destinées à renforcer le rôle et les moyens d'actions des préfets et des régions (LEFC, Senior +). Ils estiment toutefois que nombreux sont les chantiers et études toujours en cours (désenchevêtrement des tâches, révision de la loi sur les agglomérations, nouveau groupe de travail sur les structures

¹ BGC février 2011 pp. 101ss

territoriales, etc.) et qu'il importe de concrétiser rapidement certains changements afin de donner aux préfets et aux régions, les tâches, compétences et outils nécessaires pour relever les nombreux et importants défis qui les attendent.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Prise en considération des deux motions

Les motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 reposant sur les mêmes motifs, le Conseil d'Etat se propose d'y répondre ensemble ci-dessous. Il constate par ailleurs qu'un traitement en parallèle de la révision de la loi sur les préfets (motion 2017-GC-108) et des modifications législatives portant sur les tâches des préfets et des régions (motion 2017-GC-110) a toujours été appelé de ses vœux, et explique le temps pris pour approfondir ce dossier avant d'entamer les travaux législatifs concrets.

La loi du 20 novembre 1975 sur les préfets n'a connu aucune modification importante au cours de ses 42 ans d'existence. Le Conseil d'Etat constate toutefois qu'au fil du temps, certaines de ses dispositions sont devenues désuètes. Des solutions pragmatiques ont toujours permis d'éviter des blocages ou des crispations. C'est ainsi que le dernier préfet à avoir résidé dans le château d'un chef-lieu l'a quitté il y a une quinzaine d'année, contrairement à l'obligation qui lui est faite de résider – en principe – « dans l'appartement que peut lui assigner le Conseil d'Etat » (art. 6 al. 1 de la loi sur les préfets). De même, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), à laquelle sont rattachées administrativement les préfetures, n'a jamais exigé d'être informée par un préfet de son intention de « s'absenter de son district plus de trois jours consécutifs », quand bien même la loi l'y contraignait (art. 6 al. 2). Ces solutions pragmatiques incitent le Conseil d'Etat à ne pas partager l'opinion des auteurs des motions qui estiment que cette obsolescence constitue en soi un risque pour le développement des régions. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a toujours estimé nécessaire de retarder la révision générale de la loi sur les préfets afin d'y inclure une réflexion approfondie et cohérente sur le rôle et le statut des préfets, plutôt qu'une simple opération « cosmétique ».

Le Conseil d'Etat, comme le rappellent d'ailleurs les auteurs des motions, a notamment relevé cette volonté dans sa réponse à la question parlementaire 2015-CE-338 « Réforme des tâches des préfetures ». A cette occasion, le Conseil d'Etat remarquait ainsi que la révision de la loi sur les préfets, « touchant un élément important de l'organisation de l'Etat, nécessit[ait] de disposer d'un état des lieux précis, notamment en matière de fusion de commune. Le rapport d'évaluation de l'impact du plan de fusions, prévu par l'art. 8 LEFC, constituer[ait] une base de travail importante pour ce faire ». Le Conseil d'Etat rappelle qu'est actuellement en cours de rédaction le rapport suite à la prise en considération du postulat 2016-CE-2 des députés Peter Wüthrich et Marie-Christine Baechler « Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles ». Un groupe de travail, comptant un représentant de chaque groupe parlementaire et deux préfets, accompagne la rédaction de ce rapport. Le but de ce rapport est justement, comme demandé par les postulants, de dresser un état des lieux, état des lieux que le Conseil d'Etat estimait nécessaire avant de mener d'importantes révisions légales. Selon le calendrier validé par le groupe de travail, ce rapport devrait être finalisé avant la fin de l'année.

Le Conseil d'Etat a toutefois pris note du vote du Grand Conseil relatif à l'urgence du traitement de la motion 2017-GC-108 et constate que celle-ci va, sur le fond, dans le sens de ses réflexions sur la nécessité de revoir le statut des préfets. Même s'il regrette que les résultats des réflexions en cours dans le cadre du postulat 2016-CE-2 n'aient pas été attendus avant d'entrer dans la rédaction de

détail de la révision de la loi sur les préfets, le Conseil d'Etat partage la volonté des auteurs des deux motions de procéder à la fois à la révision de la loi sur les préfets et à la concrétisation dans la législation des réflexions en cours en matière de structures territoriales et appelle donc le Grand Conseil à prendre en considération les deux motions. Il constate qu'il ne serait pas pertinent de traiter ces deux motions selon deux calendriers différents. Les conclusions du rapport suite au postulat 2016-CE-2, attendues pour la fin de l'année pourront contribuer à l'élaboration des modifications légales demandées par les auteurs des deux motions dans le délai d'un an fixé par la loi sur le Grand Conseil pour la mise en œuvre des motions.

Annnonce d'un contre-projet

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'une acceptation du texte entièrement rédigé de la motion 2017-GC-108 serait prématurée, d'autant plus que ce texte ne vise qu'un toilettage et une augmentation de la marge de manœuvre des préfets, sans réflexion sur une meilleure répartition des tâches. Conformément à l'art. 73 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat annonce d'ores et déjà qu'en cas de prise en considération de ladite motion, il présentera au Grand Conseil un contre-projet dans le délai imparti. Pour rappel, l'art. 66 al. 2 LGC précise la teneur d'un contre-projet : « Le contre-projet se présente sous la forme d'un acte entièrement rédigé comportant des propositions qui diffèrent sur le fond de la motion ou de l'initiative parlementaire sans toutefois sortir du cadre de celle-ci ».

Plusieurs points nécessitent en effet un examen plus approfondi, notamment s'agissant des pouvoirs disciplinaire et hiérarchique, que les auteurs de la motion 2017-GC-108 souhaitent confier à deux entités différentes (respectivement au Conseil de la magistrature et au Conseil d'Etat), ainsi que de l'autorité administrative. Il conviendra notamment d'examiner si cette séparation est pertinente, s'agissant de représentants du Conseil d'Etat (ainsi que le prévoit l'art. 1 de la loi, dont les motionnaires ne prévoient pas la modification) et si elle n'entre pas en contradiction avec les tâches préfectorales qui ne relèvent pas du domaine judiciaire (surveillance des communes, développement du district...). Le Conseil d'Etat estime à ce stade qu'une modification de la loi sur les préfets inspirée en grande partie des dispositions relatives à l'ordre judiciaire, notamment en confiant le pouvoir de surveillance au seul Conseil de la magistrature, remettrait en question le rôle traditionnel des préfets qui sont, dès l'origine, des représentants du pouvoir exécutif dans les régions du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat remarque que le double rôle des préfets, représentants du Gouvernement et chargés de tâches judiciaires, est un élément essentiel de l'institution préfectorale. S'il convient sans doute de trouver un nouvel équilibre entre ces deux volets de l'activité des préfets, le Conseil d'Etat est d'avis, à ce stade, que privilégier unilatéralement le domaine judiciaire remettrait en cause le fonctionnement des institutions cantonales et locales.

Le contre-projet approfondira également la question de la responsabilité des préfets en matière d'engagement du personnel. Si les motionnaires prévoient semble-t-il de ne confier aux préfets que la responsabilité de l'engagement de leurs collaborateurs, le Conseil d'Etat estime que cette responsabilité ne peut être séparée des autres tâches attribuées à l'autorité d'engagement, notamment en matière de gestion du personnel (remplacements en cas d'absence maladie, gestion des contrats de durée déterminée, évaluation des collaborateurs, licenciements...). Il conviendra donc d'examiner comment confier aux préfets l'ensemble de ces tâches et les responsabilités administratives et politiques en la matière.

Dans le cadre de l'élaboration du contre-projet, le Conseil d'Etat examinera en outre le rôle et le statut de la Conférence des préfets. Cette entité, absente aujourd'hui de la législation, joue un rôle

important dans la coordination des préfetures. La DIAF s'est d'ailleurs appuyée sur la Conférence des préfets pour optimiser le fonctionnement des préfetures, notamment en la dotant du personnel nécessaire pour assurer la coordination entre elles et une harmonisation des pratiques. Le Conseil d'Etat n'est donc pas a priori opposé à lui donner un ancrage légal. Il conviendra toutefois de préciser son organisation et ses compétences, afin d'éviter une ambiguïté quant à l'autorité compétente dans les domaines « relevant de la compétence préfectorale ». Le Gouvernement rappelle notamment que la Constitution cantonale confie au Conseil d'Etat la compétence d'édicter les dispositions d'exécution des lois cantonales ou fédérales.

Procédure en cas de prise en considération des motions

Comme indiqué ci-dessus, un groupe de travail, comptant des représentants de chaque groupe parlementaire, de la Conférence des préfets, de l'Association des communes fribourgeoises et des Directions principalement concernées collabore actuellement à la rédaction du rapport suite au postulat 2016-CE-2. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de tenir compte de ces travaux dans l'élaboration à la fois de son contre-projet au texte de la motion 2017-GC-108 et des dispositions légales mettant en œuvre la motion 2017-GC-110. Il remarque en outre que ledit groupe pourra apporter une contribution pertinente à l'élaboration de ces deux projets. Aussi, le Conseil d'Etat préconise d'appliquer à la mise en œuvre des motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 la procédure habituelle définie à l'art. 75 LGC.

Le Conseil d'Etat insiste sur la nécessaire cohérence à apporter aux traitements des motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110. Il rappelle à titre d'exemple que confier la surveillance des préfets au seul Conseil de la magistrature tend à limiter les rôles des préfets à celui exercé dans le domaine judiciaire. Le Conseil d'Etat estime toutefois que plusieurs tâches essentielles, actuellement confiées aux préfets, n'appartiennent pas à ce domaine, comme le rôle assumé par le préfet dans le développement de son district ou, plus généralement, son rôle de représentant du Conseil d'Etat. L'adoption tel quel du texte proposé par les motionnaires, orienterait nécessairement les travaux futurs dans ce sens. L'institution préfectorale étant un élément essentiel des institutions cantonales, confirmée par la nouvelle constitution cantonale, le Conseil d'Etat estimerait dommageable de légiférer dans l'urgence, sans avoir pris le temps d'examiner les conséquences de modifications proposées. Il remarque en outre que les préfets jouent un rôle important auprès des communes et de leurs associations. Là encore, une modification précipitée de la législation relative aux préfets ne permettrait pas d'associer sereinement les représentants des communes dans ces réflexions. Le Conseil d'Etat remarque enfin qu'un traitement parallèle des deux motions permettrait d'assurer leur cohérence, et pourrait se baser sur les différents travaux relatifs aux structures territoriales dont l'aboutissement est prévu dans les mois à venir (rapport intermédiaire sur la LEFC, rapport suite au postulat 2016-CE-2, avant-projet de révision de la LAgg...).

Conclusions

Le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à prendre en considération les motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 et à prendre acte du fait qu'il présentera un contre-projet au texte proposé par les auteurs de la motion 2017-GC-108. Il appelle en outre le Grand Conseil à confirmer la procédure ordinaire pour donner suite aux deux motions lorsqu'il se prononcera sur le sujet en application de l'art. 175 al. 3 LGC.

29 août 2017



Antwort des Staatsrats auf zwei parlamentarische Vorstösse

| | |
|--|-------------|
| Motion Pierre Mauron / Peter Wüthrich Revision des Gesetzes über die Oberamtämänner | 2017-GC-108 |
| Motion Nicolas Kolly / Dominique Butty Reform der Aufgaben der Oberamtämänner und der Regionen | 2017-GC-110 |

I. Zusammenfassung der Motionen

1. Motion 2017-GC-108 «Revision des Gesetzes über die Oberamtämänner»

In einer am 26. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Pierre Mauron und Peter Wüthrich eine umgehende Revision des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtämänner (SGF 122.3.1). Die Motion enthält einen ausformulierten Entwurf für eine Revision.

Zur Stützung ihrer Motion führen die Autoren an, dass der Staatsrat seinen Wunsch, Stellung und Funktion der Oberamtspersonen neu zu definieren, namentlich in seinem Bericht Nr. 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg¹ zum Ausdruck brachte. Die Revision war ausserdem Gegenstand der Gesetzgebungsprogramme des Staatsrats für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016. Die Motionäre sind der Ansicht, dass die Revision des Gesetzes über die Oberamtämänner über 10 Jahre nach Aufnahme der Arbeiten noch immer nicht richtig begonnen hat. Sie finden, dass die Zeit drängt, da sich die ausgebliebene Reform bei den betroffenen Akteuren immer stärker bemerkbar macht. Die Regionen müssen sich auf die verstärkte Unterstützung der Oberämter und der Oberamtspersonen verlassen können, die aus diesem Grund über Autonomie und die für die Entwicklung der Regionen notwendigen Ressourcen verfügen müssen. Die Motionäre sehen die Oberamtspersonen als Vollmitglieder der Gerichtsbehörden und haben sich in hohem Masse an den jüngsten Überlegungen zur Stellung der Richterinnen und Richter orientiert.

Mit 95 Stimmen und zwei Enthaltungen ist der Grosse Rat dem Antrag der Motionäre gefolgt, ihre Motion im beschleunigten Verfahren zu behandeln, damit die Antwort des Staatsrats in der Sptembersession 2017 des Grossen Rates behandelt werden kann.

2. Motion 2017-GC-110 «Reform der Aufgaben der Oberamtämänner und der Regionen»

In einer am 26. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Dominique Butty vom Staatsrat, seine Überlegungen im Bereich der territorialen Gliederung und der Reform der Aufgaben der Oberamtämänner und Regionen anhand von konkreten Vorschlägen für sektorielle Revisionen der Spezialgesetzgebung (GG, AggG, RPBG, FPolG usw.) abzuschliessen.

¹ TGR Februar 2011 S. 156 ff.

Gestützt auf die gleichen Feststellungen und Begründungen wie die der Autoren der Motion 2017-GC-108, stellen die Motionäre fest, dass bestimmte Bereiche der Gesetzgebung bereits Gegenstand von Reformen waren, die zum Ziel haben, die Funktion und die Handlungsmöglichkeiten der Oberamtspersonen und der Regionen zu stärken (GZG, Senior +). Die Zahl der immer noch laufenden Baustellen und Studien ist ihrer Ansicht nach jedoch gross (Aufgabenentflechtung, Revision des Gesetzes über die Agglomerationen, neue Arbeitsgruppe zur territorialen Gliederung usw.) und es ist wichtig, bestimmte Änderungen rasch zu verwirklichen, um den Oberamtspersonen und den Regionen die Aufgaben, Zuständigkeiten und Mittel zu erteilen, die notwendig sind, um die zahlreichen grossen Herausforderungen zu meistern, die sie erwarten.

II. Antwort des Staatsrats

Erheblicherklärung beider Motionen

Da die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 auf den gleichen Argumenten basieren, möchte der Staatsrat diese im Folgenden gemeinsam beantworten. Er stellt zudem fest, dass er sich stets eine gleichzeitige Behandlung der Revision des Gesetzes über die Oberamtspersonen (Motion 2017-GC-108) und der Gesetzesänderungen zu den Aufgaben der Oberamtspersonen und der Regionen (Motion 2017-GC-110) wünschte und erklärt, weshalb es so lange dauert, um dieses Dossier eingehend zu beleuchten, bevor die konkreten Gesetzgebungsarbeiten in Angriff genommen werden können.

Das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtspersonen wurde in den 42 Jahren seines Bestehens keinen grösseren Änderungen unterzogen. Der Staatsrat hält jedoch fest, dass gewisse Bestimmungen im Laufe der Zeit veraltet sind. Pragmatische Lösungen haben es immer ermöglicht, Blockierungen oder Spannungen zu vermeiden. So hat der letzte Oberamtmann, der im Schloss eines Hauptorts residierte, dieses vor rund 15 Jahren verlassen, entgegen der Verpflichtung, – grundsätzlich – «in der Wohnung, die ihm vom Staatsrat zugewiesen werden kann» zu wohnen (Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Oberamtspersonen). Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), der die Oberämter administrativ zugewiesen sind, hat auch nie von einem Oberamtmann verlangt, über seine Absicht benachrichtigt zu werden, sich «länger als drei aufeinanderfolgende Tage aus seinem Bezirk [zu] entfernen», obwohl dies vom Gesetz so vorgeschrieben ist (Art. 6 Abs. 2). Aufgrund dieser pragmatischen Lösungen kann der Staatsrat die Meinung der Autoren der Motionen nicht teilen, dass diese Veralterung an sich ein Risiko für die Entwicklung der Regionen darstellt. Aus diesem Grund hielt es der Staatsrat stets für notwendig, die Totalrevision des Gesetzes über die Oberamtspersonen aufzuschieben, um vertiefte und kohärente Überlegungen zur Funktion und Stellung der Oberamtspersonen miteinfließen zu lassen, anstatt eine rein «kosmetische» Überarbeitung vorzunehmen.

Wie die Autoren der Motionen feststellen, hat der Staatsrat in seiner Antwort auf die parlamentarische Anfrage 2015-CE-338 «Reform der Aufgaben der Oberämter» auf diesen Willen hingewiesen. Bei dieser Gelegenheit bemerkte der Staatsrat, dass die Revision des Gesetzes über die Oberamtspersonen, «die einen wichtigen Aspekt der Organisation des Staates betrifft, [...] namentlich im Bereich der Gemeindegemeinschaften eine präzise Bestandsaufnahme [erfordert]. Der in Art. 8 GZG vorgesehene Bericht zur Evaluation der Auswirkungen des Fusionsplans wird eine wichtige Arbeitsgrundlage dafür sein». Der Staatsrat erinnert daran, dass derzeit ein Bericht ausgearbeitet wird infolge der Annahme des Postulats 2016-CE-2 der Grossräte Peter Wüthrich und Marie-Christine Baechler «Stand der Arbeiten zur Anpassung der territorialen Gliederung an die heutigen

Anforderungen». Eine Arbeitsgruppe, der je ein Vertreter jeder Fraktion im Parlament sowie zwei Oberamtmänner angehören, begleitet die Ausarbeitung dieses Berichts. Ziel des Berichts ist es, wie es die Verfasser des Postulats verlangt hatten, eine Bestandesaufnahme vorzunehmen. Der Staatsrat hält es für wichtig, diese zu erstellen, bevor umfassende Gesetzesrevisionen vorgenommen werden. Gemäss dem von der Arbeitsgruppe validierten Zeitplan sollte dieser Bericht vor Ende des Jahres abgeschlossen werden.

Der Staatsrat hat jedoch die Abstimmung des Grossen Rats zur Kenntnis genommen, nach der die Motion 2017-GC-108 im beschleunigten Verfahren behandelt werden soll, und stellt fest, dass diese in der Sache in die Richtung seiner Überlegungen zur Notwendigkeit gehen, die Stellung der Oberamtmänner neu zu definieren. Obwohl er bedauert, dass die Ergebnisse der laufenden Überlegungen im Rahmen des Postulats 2016-CE-2 nicht abgewartet werden, bevor mit der detaillierten Ausarbeitung der Revision des Gesetzes über die Oberamtmänner begonnen wird, teilt der Staatsrat die Absicht der Autoren der beiden Motionen, gleichzeitig die Revision des Gesetzes über die Oberamtmänner und die gesetzgeberische Umsetzung der laufenden Überlegungen im Bereich der territorialen Gliederung vorzunehmen. Er beantragt dem Grossen Rat aus diesen Gründen, die beiden Motionen erheblich zu erklären. Er stellt fest, dass es nicht sinnvoll wäre, die beiden Motionen nach zwei verschiedenen Zeitplänen zu behandeln. Die Schlussfolgerungen des Berichts zum Postulat 2016-CE-2, die für Ende Jahr erwartet werden, können zur Ausarbeitung der von den Autoren der beiden Motionen verlangten Gesetzesänderungen beitragen, denen gemäss dem Grossratsgesetz innert einem Jahr Folge gegeben werden muss.

Ankündigung eines Gegenentwurfs

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Annahme des ausgearbeiteten Entwurfs der Motion 2017-GC-108 verfrüht wäre, zumal dieser Text nur eine Bereinigung und eine Vergrösserung des Handlungsspielraums der Oberamtspersonen beabsichtigt, ohne dabei Überlegungen zu einer besseren Aufgabenverteilung anzustellen. Nach Art. 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) kündigt der Staatsrat bereits an, dass er im Falle einer Erheblicherklärung dieser Motion dem Grossen Rat innerhalb der vorgesehenen Frist einen Gegenentwurf vorlegen wird. Art. 66 Abs. 2 GRG definiert den Inhalt eines Gegenentwurfs: «Ein Gegenentwurf hat die Form eines ausgearbeiteten Erlasses mit Anträgen, die materiell von der Motion oder der parlamentarischen Initiative verschieden sind, ohne aber von deren Materie abzuweichen».

Mehrere Punkte müssten eingehend geprüft werden, namentlich was die Disziplinar- und die Dienstgewalt betrifft, welche die Autoren der Motion 2017-GC-108 zwei verschiedenen Einheiten übertragen möchten (dem Justizrat einerseits und dem Staatsrat andererseits), sowie die verwaltungsmässige Unterstellung. Es muss unter anderem geprüft werden, ob diese Aufteilung sinnvoll ist, angesichts dessen, dass es sich um Vertreter des Staatsrats handelt (wie in Art. 1 des Gesetzes vorgesehen, für den die Motionäre keine Änderung vorgesehen haben), und ob sie nicht in Widerspruch steht zu den Aufgaben der Oberämter, die nicht in das Justizwesen fallen (Aufsicht über die Gemeinden, Entwicklung des Bezirks ...). Der Staatsrat ist zum jetzigen Zeitpunkt der Ansicht, dass eine Änderung des Gesetzes über die Oberamtmänner, die sich weitgehend an den Bestimmungen des Gerichtswesens orientiert, namentlich indem die Aufsichtsbefugnis ausschliesslich dem Justizrat übertragen wird, die traditionelle Rolle der Oberamtmänner in Frage stellen würde, die von Anfang an Vertreter der Exekutive in den Regionen des Kantons Freiburg waren. Der Staatsrat bemerkt, dass die Doppelrolle der Oberamtspersonen – mit der Vertretung der

Regierung und rechtsprechenden Aufgaben betraut – ein grundlegendes Element der Institution Oberamt bildet. Obwohl es ausser Frage steht, dass ein neues Gleichgewicht zwischen diesen beiden Funktionen der Oberamtämter gefunden werden muss, ist der Staatsrat derzeit der Meinung, dass eine einseitige Privilegierung des Justizwesens den Betrieb der kantonalen und lokalen Institutionen in Frage stellen würde.

Im Gegenentwurf würde zudem die Frage der Zuständigkeit der Oberamtspersonen im Bereich der Anstellung des Personals vertieft. Während die Motionäre anscheinend vorsehen, den Oberamtspersonen nur die Zuständigkeit zu übertragen, ihr Personal anzustellen, ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Verantwortung nicht von den übrigen Aufgaben der Anstellungsbehörde getrennt werden kann, namentlich im Personalmanagement (Stellvertretungen bei krankheitsbedingten Abwesenheiten, Verwaltung von befristeten Verträgen, Mitarbeiterevaluierung, Entlassungen ...). Es muss daher geprüft werden, wie diese Aufgaben und die administrative und politische Zuständigkeit in diesem Bereich den Oberamtspersonen übertragen werden kann.

Im Rahmen der Ausarbeitung des Gegenentwurfs wird der Staatsrat zudem die Stellung und Funktion der Oberamtämterkonferenz prüfen. Diese Einheit, die es derzeit in der Gesetzgebung nicht gibt, spielt eine wichtige Rolle bei der Koordination der Oberämter. Die ILFD hat sich im Übrigen auf die Oberamtämterkonferenz gestützt, um den Betrieb der Oberämter zu optimieren, namentlich indem sie dieser das notwendige Personal zur Verfügung stellte, um die Koordination unter ihnen und eine Harmonisierung der Praktiken sicherzustellen. Der Staatsrat ist daher nicht grundsätzlich dagegen, sie gesetzlich zu verankern. Es ist jedoch wichtig, ihre Organisation und ihre Zuständigkeiten klarzustellen, um jede Doppeldeutigkeit in Bezug auf die Behörde zu vermeiden, die verantwortlich ist für Aufgaben, «die in die Zuständigkeit der Oberämter fallen». Die Regierung möchte im Übrigen daran erinnern, dass die Kantonsverfassung dem Staatsrat die Zuständigkeit überträgt, die Ausführungsbestimmungen von Gesetzen des Kantons und des Bundes zu erlassen.

Vorgehen bei Erheblicherklärung der Motionen

Wie weiter oben bereits erwähnt, arbeitet derzeit eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern jeder Fraktion, der Oberamtämterkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands und der hauptsächlich betroffenen Direktionen besteht, den Bericht zum Postulat 2016-CE-2 aus. Der Staatsrat erachtet es als notwendig, diese Arbeiten bei der Ausarbeitung seines Gegenentwurfs zum Text der Motion 2017-GC-108 und der Gesetzesbestimmungen, welche die Motion 2017-GC-110 umsetzen, miteinzubeziehen. Er weist im Übrigen darauf hin, dass diese Gruppe einen wichtigen Beitrag zur Ausarbeitung dieser beiden Entwürfe leisten könnte. Der Staatsrat empfiehlt daher, für die Umsetzung der Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 das übliche Verfahren gemäss Art. 75 GRG anzuwenden.

Der Staatsrat besteht darauf, dass die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 einheitlich behandelt werden müssen. Als Beispiel erinnert er an, dass die Funktionen der Oberamtämter auf den Justizbereich beschränkt werden, wenn die Aufsicht über die Oberamtämter nur dem Justizrat übertragen wird. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass mehrere wichtige Aufgaben, mit denen derzeit die Oberamtämter betraut sind, nicht zu diesem Bereich gehören, beispielsweise die Funktion des Oberamtamts bei der Entwicklung seines Bezirks oder allgemeiner seine Rolle als Vertreter des Staatsrats. Die Annahme des von den Motionären vorgeschlagenen Texts in unveränderter Form würde die künftigen Arbeiten notwendigerweise in diesem Sinne ausrichten. Da die Institution Oberamt ein wesentlicher, durch die neue Kantonsverfassung bestätigter

Bestandteil der kantonalen Institutionen ist, hält es der Staatsrat für nachteilig, Vorschriften unter Zeitdruck zu erlassen, ohne sich die Zeit zu nehmen, die Auswirkungen von vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen. Zudem weist er darauf hin, dass die Oberamtmänner bei den Gemeinden und ihren Verbänden eine wichtige Rolle spielen. Auch hier wäre es bei einer übereilten Änderung der Gesetzgebung über die Oberamtspersonen nicht möglich, die Gemeindevertreter angemessen in diese Überlegungen einzubeziehen. Der Staatsrat merkt schliesslich an, dass eine parallele Behandlung der beiden Motionen deren Kohärenz ermöglichen würde und auf den verschiedenen Arbeiten zur territorialen Gliederung basieren könnte, die voraussichtlich in den kommenden Monaten abgeschlossen werden (Zwischenbericht über das GZG, Bericht zum Postulat 2016-CE-2, Vorentwurf der Revision des AggG ...).

Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motionen 2017-GC-108 und 2017-GC-110 erheblich zu erklären und zur Kenntnis zu nehmen, dass er einen Gegenentwurf zu dem von den Autoren der Motion 2017-GC-108 vorgeschlagenen Text vorlegen wird. Zudem beantragt er dem Grossen Rat, das ordentliche Verfahren in Anwendung von Art. 175 Abs. 3 GRG zu bestätigen, damit er den beiden Motionen gleichzeitig Folge geben kann.

29. August 2017



Rapport 2017-DSAS-59

3 juillet 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-63 Nicole Lehner-Gigon/Andréa Wassmer concernant l'accueil des personnes en situation de handicap vieillissantes

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députées Nicole Lehner-Gigon et Andréa Wassmer concernant l'accueil des personnes en situation de handicap vieillissantes. Ce postulat demandait au Conseil d'Etat si la problématique des personnes en situation de handicap vieillissantes a déjà été étudiée et quelles sont les mesures qu'il entend mettre en place pour leur proposer un accueil adéquat et digne.

1. Réponse du Conseil d'Etat à la motion des député-e-s Gabrielle Bourguet et Moritz Boschung

Dans sa réponse du 12 octobre 2010 à la motion des député-e-s Gabrielle Bourguet et Moritz Boschung (M 1086.09), le Conseil d'Etat a eu l'occasion de développer le thème du vieillissement de la population des personnes en situation de handicap. Dans ce contexte, il a notamment rappelé les éléments suivants:

La question du vieillissement des personnes présentant un handicap mental ou psychique s'inscrit dans la problématique plus générale du vieillissement des populations dans les pays occidentaux. En Suisse, comme dans la plupart des pays développés, l'espérance de vie n'a cessé d'augmenter. Alors qu'elle n'était que de 40 ans en 1847, elle atteint actuellement 80 ans (79 chez les hommes, 84 chez les femmes). En ce qui concerne de manière plus spécifique la population en situation de handicap, l'accroissement de l'espérance de vie est encore plus spectaculaire, gagnant entre 1930 et 1996 plus de 50 années.

Selon le dernier recensement effectué dans le canton de Fribourg (fin mai 2008), 736 personnes en situation de handicap vivaient en home, avec ou sans occupation, ou dans un logement décentralisé. 1189 personnes étaient soit prises en charge dans un centre de jour, soit elles étaient occupées à une activité protégée dans l'une des institutions spécialisées du canton. Parmi ces personnes, 70 étaient âgées de plus de 65 ans: 50 vivaient en institution et 20 étaient occupées en atelier ou étaient prises en charge dans un centre de jour.

L'accompagnement des personnes âgées en situation de handicap se fonde dans notre canton sur le concept développé en 2006 par la Commission consultative d'aide et d'accompagnement

des personnes handicapées et inadaptées. Ce concept soutient l'idée du maintien de la personne vieillissante dans son milieu de vie aussi longtemps que possible, dans une optique de normalisation et d'intégration communautaire, sans discrimination due à une maladie ou à un handicap. Il s'applique aussi aux personnes qui présentent une déficience mentale ou psychique.

La majorité de la population vieillissante avec un handicap mental vit ou est progressivement intégrée dans les structures spécialisées; les homes avec occupation se sont adaptés progressivement aux besoins de leurs résidents vieillissants. Ils font notamment appel aux services d'aide et de soins à domicile pour prodiguer les soins nécessaires, ou, dans certains cas, engagent même du personnel de soins pour compléter leurs effectifs. Par contre, dans les homes sans occupation, l'accompagnement des personnes qui ne peuvent plus travailler en atelier pose certains problèmes. Pour y remédier, l'Etat a autorisé la création durant ces 5 dernières années de plusieurs centres de jour qui accueillent tant les personnes vieillissantes vivant à domicile que des personnes résidant dans une structure spécialisée et qui ne peuvent plus travailler. Ainsi, à fin 2009, le canton comptait quatre centres de jour pouvant accueillir des personnes avec un handicap mental, totalisant 27 places. La création de 2 nouveaux centres de jour, offrant 15 nouvelles places, est d'ores et déjà prévue d'ici à 2012 et un nouveau projet de 10 places est actuellement à l'étude.

Concernant les personnes vieillissantes avec un handicap psychique, il n'est pas rare que ces personnes soient orientées vers un EMS ou un home simple. Bien que le choix de ce type de prestations résidentielles doive être maintenu à l'avenir, on constate que la tendance actuelle va plutôt vers le maintien de la personne vieillissante dans son milieu de vie aussi longtemps que possible, grâce au développement des homes avec occupation et à la création de centres de jour. Fin 2009, les institutions fribourgeoises offraient pour les personnes avec un handicap psychique 88 places en home avec occupation, places aussi disponibles pour les personnes au-delà de 65 ans. Pour 2010, la création d'une nouvelle structure résidentielle de 7 places a été avalisée, dont 2 sont réservées à l'accueil de jour.

Afin de définir le nombre de nouvelles places nécessaires pour couvrir les besoins des personnes en situation de handicap du

canton, l'Etat élabore une planification cantonale. Cette planification se fonde actuellement sur une analyse des données récoltées par le Service de la prévoyance sociale auprès des écoles spéciales et auprès des institutions pour personnes handicapées adultes. La récolte des données auprès des institutions en vue de l'élaboration de la planification 2011–2015 est actuellement en cours. Une partie de ces données se rapportent à la personne en situation de handicap et définissent notamment les éléments suivants: handicap principal; existence d'un handicap associé; genre; langue maternelle; âge; domicile; besoin d'accompagnement. La combinaison de ces facteurs permet de cibler les besoins particuliers des personnes. En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, il a été prévu d'étendre l'analyse des besoins à des données provenant d'autres sources, en particulier de l'Office cantonal AI, de l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que d'organismes offrant des prestations à domicile. L'objectif est de mieux cerner les besoins des personnes qui vivent à domicile et qui seront susceptibles de faire appel à des prestations résidentielles en raison de leur âge ou du vieillissement des personnes qui contribuent à leur accompagnement à domicile.

L'objectif de mieux cerner les besoins des personnes fragilisées en raison de leur âge afin de prévoir une offre de prestations qui corresponde de manière adéquate à leurs besoins se retrouve tant dans les travaux de mise en œuvre de la RPT (domaine du handicap), que dans les travaux du projet Senior+ (politique globale en faveur des personnes âgées). Que ces personnes soient ou non rentières AI, elles devront bénéficier d'une offre en prestations ambulatoires plus élargie qu'aujourd'hui et d'infrastructures mieux adaptées à leurs besoins. Les pouvoirs publics devront dès lors veiller à ne pas cloisonner l'offre de prestations résidentielles des domaines AI et AVS. Ainsi, l'accueil en EMS de personnes en situation de handicap n'ayant pas encore atteint l'âge de l'AVS devra aussi être pris en considération en tant que prestation soumise à la procédure d'indication arrêtée par le Conseil d'Etat dans son plan stratégique pour la promotion et l'intégration des personnes en situation de handicap. Alors que les services de soins et d'aide à domicile et d'autres fournisseurs de soins continueront à assurer une grande partie des soins dans les institutions spécialisées, les institutions pour personnes en situation de handicap devraient à l'avenir aussi pouvoir proposer certaines prestations ambulatoires aux établissements pour personnes âgées hébergeant des personnes handicapées. En outre, en prévision de la révision de la planification des soins de longue durée, prévue en 2012, la possibilité de reconnaître certaines unités dans les institutions pour personnes en situation de handicap en qualité d'établissement médico-social au sens de la LAMal est actuellement à l'étude.

Comme il ressort des éléments développés ci-devant, l'ajustement du dispositif de la santé et du social en vue de garantir aux personnes vieillissantes en situation de handicap des prestations adaptées à leurs besoins est déjà en cours. Bien

qu'il ne soit pas nécessaire que les futures lois-cadres en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap fassent référence de manière explicite aux besoins particuliers des personnes âgées en situation de handicap en raison d'une déficience mentale ou psychique, ces dispositions ne manqueront toutefois pas de fixer le cadre nécessaire pour poursuivre l'amélioration du dispositif.

2. Informations complémentaires

En complément des informations contenues dans sa réponse à la motion des député-e-s Gabrielle Bourguet et Moritz Boschung et afin d'en réactualiser certains éléments, le Conseil d'Etat souhaite apporter les précisions suivantes:

- > A la fin de l'année 2015, 1751 personnes vivaient et/ou travaillaient dans les institutions spécialisées pour personnes adultes en situation de handicap du canton de Fribourg. 782 personnes vivaient dans un home (avec ou sans occupation) ou en logement décentralisé et 1391 travaillaient dans un atelier protégé ou étaient encadrées dans un centre de jour. Le réseau institutionnel fribourgeois proposait également à 53 personnes un soutien à domicile et une personne bénéficiait d'un suivi dans une entreprise du canton¹. Parmi ces personnes, 99 avaient 65 ans ou plus (6% des personnes institutionnalisées).
- > A fin 2015, le canton comptait 6 centres de jour pouvant accueillir des personnes avec un handicap mental, totalisant 54 places, et 2 centres de jour avec chacun 6 places permettant d'accueillir des personnes présentant un handicap psychique. Depuis lors, 6 nouvelles places ont été créées en 2016.
- > Le premier foyer accompagnant exclusivement des personnes vieillissantes en situation de handicap a vu le jour en Singine en 2012. Ce nouveau lieu de vie permet l'accueil de 13 personnes présentant un handicap mental qui, après une vie passée en atelier protégé, nécessitent un lieu de vie mieux adapté à leurs besoins avec un accompagnement continu.
- > L'accueil des personnes vieillissantes en situation de handicap ne passe pas uniquement par la création de nouvelles places et de nouvelles infrastructures. En effet, pour pouvoir permettre à ces personnes de continuer à vivre dans les lieux d'accueil où elles ont vécu jusqu'à présent, les structures institutionnelles adaptent leurs prestations au fil du temps, notamment en diversifiant leur offre d'accompagnement durant la journée. Cette transformation des prestations ne peut se faire sans une réévaluation globale des besoins des personnes concernées et, par conséquent, de la dotation en personnel nécessaire pour pouvoir offrir les prestations répondant

¹ La différence entre le nombre total de prestations fournies et celui de bénéficiaires s'explique par le fait que 462 personnes vivant dans un home sans occupation, ou dans un logement décentralisé, fréquentaient aussi durant la journée un centre de jour et/ou travaillaient en atelier.

- aux besoins de ces personnes. A noter que cette réévaluation peut être sollicitée à tout moment lorsque les conditions de vie d'une personne en situation de handicap changent radicalement et subitement.
- > Le concept élaboré en 2006 par la Commission consultative d'aide et d'accompagnement des personnes handicapées et inadaptées sera réactualisé afin de prendre en compte l'ensemble des projets spécifiques que diverses institutions spécialisées du canton ont élaborés pour l'accompagnement des personnes vieillissantes en situation de handicap. Cette réactualisation est prévue d'ici à 2018.
 - > Le problème du vieillissement de la population en situation de handicap a aussi été pris en considération dans le cadre du projet Senior+. Ainsi, sur la base du projet de loi sur les fournisseurs de prestations médico-sociales, il sera possible de faire figurer certaines unités d'institutions spécialisées sur la liste des EMS admis à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire de soins. Cela permettra en particulier de renforcer la dotation en personnel de soins dans les institutions dont les résidents et résidentes nécessitent une prise en charge plus spécifique en raison de leur vieillissement.
 - > Dans sa séance du 13 juin dernier, le Conseil d'Etat a adopté les deux projets de loi en lien avec la nouvelle politique de la personne en situation de handicap et a pris acte des lignes directrices et du premier plan de mesures 2018–2022 relatifs à cette nouvelle politique. Parmi les mesures dont la mise en œuvre est déjà en cours ou est prévue d'ici à 2022, outre la mesure définie sous le point précédent, certaines autres amélioreront aussi la prise en charge des personnes en situation de handicap vieillissantes. Ainsi l'introduction, dès l'automne 2017, d'une procédure d'indication et d'un outil d'évaluation des besoins permettra de mieux cibler les besoins des personnes à la recherche d'une prestation institutionnelle et fournira aussi des données d'analyse permettant de vérifier l'adéquation du réseau institutionnel aux besoins de la population en situation de handicap. De plus, grâce à l'outil de vérification du soutien apporté aux personnes en situation de handicap au sein des institutions (outil OLMIS), mis en place dans les institutions fribourgeoise en 2011, il est dorénavant possible de vérifier l'adéquation entre les objectifs de la prise en charge de la personne et les prestations qui lui sont délivrées. Les résultats obtenus grâce à cet outil permettront aussi d'apprécier l'évolution de la prise en charge dans les institutions et d'adapter la dotation en conséquence.
 - > Indépendamment de l'âge de la personne en situation de handicap, l'accompagnement à domicile est d'ores et déjà une réalité. Depuis plusieurs années, diverses institutions spécialisées offrent cette prestation, tant dans le domaine du handicap mental que dans celui du handicap psychique. Ces prestations sont souvent combinées avec les prestations des services d'aide et de soins à domicile, et permettent ainsi aux personnes vieillissantes en situation de handicap de vivre le plus longtemps possible à domicile. L'Etat souhaite à l'avenir favoriser le développement de ces prestations.
 - > Concernant la prise en charge des personnes âgées avec des problèmes de démence, la création d'unités spéciales de soins en démence (USD) est en cours dans les différents districts. Ces unités sont conçues, d'un point de vue architectural mais aussi dans l'organisation de la prise en charge des résidents et résidentes, pour accueillir des personnes dont les besoins et le comportement sont tels qu'elles ne peuvent pas ou plus être prises en charge dans des unités EMS traditionnelles. Bien que ces USD relèvent en principe du domaine des soins et de l'accompagnement des seniors, elles sont aussi prévues pour l'accueil de personnes dont les problèmes de démence surviennent avant l'âge de la retraite.
 - > Dans le domaine de l'addiction, un projet est actuellement en cours de réalisation, sous l'égide de la fondation Le Tremplin. Ce projet permettra à des personnes souffrant d'un problème d'addiction de vivre en appartement, avec un encadrement minimal. Ces appartements ne seront pas spécifiquement réservés aux personnes âgées, mais offriront un accompagnement à des personnes souvent marginalisées, nécessitant un accompagnement bas-seuil.
 - > Dans le domaine du handicap psychique, le développement de la psychiatrie de liaison dans les institutions pour personnes en situation de handicap est actuellement en discussion entre le RFSM et les institutions spécialisées. Cette psychiatrie de liaison, déjà implantée dans les EMS et dans la plupart des Services d'aide et de soins à domicile de notre canton, permettra un meilleur suivi des personnes en situation de handicap avec des problématiques psychiques dans les institutions spécialisées de notre canton. Sans s'adresser spécifiquement aux personnes vieillissantes, la psychiatrie de liaison sera toutefois aussi bénéfique pour cette partie de la population. En effet, si certaines personnes vivant actuellement dans les institutions pour personnes en situation de handicap connaissent des troubles psychiatriques, il n'est pas forcément nécessaire de renforcer les dotations de ces institutions. Il en revanche primordial de soutenir les équipes éducatives et le personnel de soins de ces institutions par une équipe médicale du Réseau fribourgeois de santé mentale.
 - > Le 15 mai 2017, le Conseil d'Etat a pris acte du rapport de planification 2016–2020 du réseau institutionnel spécialisé pour personnes adultes en situation de handicap. Ce rapport fait état d'un total de 145 nouvelles places encore à créer d'ici à 2020. Dans la synthèse du rapport, il est mentionné que lors de la création de ces 145 nouvelles places, il faudra notamment tenir compte des constats suivants:

- Pour le développement des prestations dans un lieu de vie, les chiffres relatifs aux domaines du handicap mental et psychique doivent être relativisés au vu de l'avancement en âge de cette population, ce qui justifie des mutations possibles entre home avec ou sans occupation et logement décentralisé;
- En ce qui concerne le lieu d'occupation, un nombre important de personnes atteindra l'âge de la retraite en 2020. A ce chiffre, il faut aussi rajouter toutes ces personnes qui, en raison de leur âge, ne seront plus en mesure de travailler dans un atelier. Ces éléments justifient la nécessité d'orienter les nouvelles places davantage vers des structures de type atelier d'occupation ou centre de jour. Pour ces deux domaines, il faudra trouver la meilleure articulation afin de disposer de suffisamment de places pour cette population vieillissante, sans oublier pour autant l'intégration des mineur-e-s.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que l'ajustement du dispositif de la santé et du social en vue de garantir aux personnes vieillissantes en situation de handicap des prestations adaptées à leurs besoins est déjà en cours.

En effet, tant en lien avec le projet Senior+ que dans le contexte de la nouvelle politique de la personne en situation de handicap, diverses mesures sont envisagées pour tenir compte des besoins spécifiques de la personne en situation de handicap vieillissante à court et moyen terme. En outre, lors de la création, d'ici à 2020, des 145 nouvelles places dont le besoin a été mis en exergue par le rapport de planification 2016–2020 du réseau institutionnel spécialisé pour personnes adultes en situation de handicap, il sera tenu compte des besoins particuliers de la population vieillissante. Les prestations des institutions spécialisées sont ainsi régulièrement adaptées au vieillissement de la population et différentes nouvelles offres de prestations ont été développées pour favoriser le soutien à domicile. Finalement, un renforcement de la collaboration entre le Réseau fribourgeois de santé mentale et les institutions spécialisées est actuellement en discussion et bénéficiera aussi aux personnes en situation de handicap vieillissantes.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2017-DSAS-59

3. Juli 2017

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-63 Nicole Lehner-Gigon/Andréa Wassmer über die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht in Erfüllung des Postulats der Grossrätinnen Nicole Lehner-Gigon und Andréa Wassmer über die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen. Mit diesem Postulat fragen die Grossrätinnen Nicole Lehner-Gigon und Andréa Wassmer den Staatsrat, ob die Problematik der alternden Menschen mit Behinderungen bereits untersucht wurde und welche Massnahmen er umsetzen will, um diesen eine angemessene und würdevolle Betreuung anzubieten.

1. Antwort des Staatsrats auf die Motion Gabrielle Bourguet und Moritz Boschung

In seiner Antwort vom 12. Oktober 2010 auf die Motion Gabrielle Bourguet und Moritz Boschung (M 1086.09) konnte der Staatsrat bereits auf die Problematik der alternden Menschen mit Behinderungen eingehen. In diesem Zusammenhang erinnerte er namentlich an Folgendes:

Die Frage der Alterung von Personen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung ist Bestandteil der allgemeineren Problematik der Bevölkerungsalterung in den westlichen Ländern. In der Schweiz wie auch in den meisten anderen entwickelten Ländern hat die Lebenserwartung kontinuierlich zugenommen. Betrug sie 1847 noch 40 Jahre, so beträgt sie heute 80 Jahre (79 Jahre bei den Männern, 84 Jahre bei den Frauen). Bei den Personen mit Behinderungen ist der Anstieg der Lebenserwartung noch spektakulärer: Zwischen 1930 und 1960 ist diese nämlich um ganze 50 Jahre angestiegen.

Bei der letzten Erhebung im Kanton Freiburg (Ende Mai 2008) lebten 736 Personen mit Behinderungen in einem Heim mit oder ohne Beschäftigung oder aber in einer Aussenwohngruppe (betreutes Wohnen). 1189 Personen wurden entweder in einer Tagesstätte betreut oder hatten eine geschützte Arbeit in einer Sondereinrichtung des Kantons. Unter diesen waren 70 über 65 Jahre alt: 50 lebten in einer Einrichtung, 20 waren in einer Werkstätte beschäftigt oder wurden in einer Tagesstätte betreut.

Die Betreuung von Betagten mit Behinderungen basiert in unserem Kanton auf einem Konzept, dass die beratende Kommission für die Unterstützung und Begleitung behinderter und gefährdeter Personen im Jahr 2006 entwickelt hat. Dieses

Konzept vertritt die Idee, dass alternde Personen so lange wie möglich in ihrem Lebensumfeld bleiben sollen, dies im Hinblick auf eine Normalisierung und auf eine gemeinschaftliche Integration, ohne Diskriminierung aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung. Das Konzept ist auch auf Personen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung anwendbar.

Die Mehrheit der alternden Personen mit geistiger Behinderung lebt in einer Sondereinrichtung oder wird schrittweise in eine solche integriert; die Heime mit Beschäftigung haben sich nach und nach an die Bedürfnisse der alternden Bewohnerinnen und Bewohner angepasst. Zur Erbringung der notwendigen Pflegeleistungen machen sie namentlich Gebrauch von Diensten für Hilfe und Pflege zu Hause oder stellen in manchen Fällen sogar Pflegepersonal ein, um ihren Personalbestand aufzustocken. In den Heimen ohne Beschäftigung hingegen ist die Betreuung von Personen, die nicht mehr in der Werkstätte arbeiten können, mit einigen Problemen verbunden. Um diese zu beheben, hat der Staatsrat in den letzten fünf Jahren die Schaffung mehrerer Tagesstätten bewilligt, die sowohl zu Hause lebende behinderte Betagte als auch solche, die in einer Sondereinrichtung wohnen und nicht mehr arbeiten können, aufnehmen. So gab es im Kanton Ende 2009 vier Tagesstätten, die Personen mit einer geistigen Behinderung aufnehmen konnten und gesamthaft 27 Plätze anboten. Bis 2012 sollen zwei weitere Tagesstätten mit 15 neuen Plätzen geschaffen werden, ein Projekt mit zehn Plätzen wird derzeit geprüft.

Alternde Personen mit einer psychischen Behinderung wiederum werden nicht selten in einem Pflegeheim oder einem einfachen Heim untergebracht. Obwohl die Wahl dieser Art von stationären Leistungen auch in Zukunft beizubehalten ist, kann festgestellt werden, dass der derzeitige Trend eher zu einem möglichst langen Verbleib zu Hause der alternden Personen geht, was dank dem Ausbau von Heimen mit Beschäftigung und der Schaffung von Tagesstätten möglich ist. Ende 2009 standen in den Freiburger Einrichtungen 88 Plätze für Personen mit einer psychischen Behinderung in einem Heim mit Beschäftigung zur Verfügung, die auch über 65-Jährigen offen standen. Für 2010 wurde die Schaffung einer neuen stationären Einrichtung mit sieben Plätzen genehmigt, zwei davon sind für die Tagesbetreuung bestimmt.

Um die Anzahl neuer Plätze definieren zu können, die notwendig sind, um den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen im Kanton gerecht zu werden, arbeitet der Staat derzeit an einer kantonalen Planung. Diese stützt sich gegenwärtig auf eine Analyse von Daten, die vom Sozialvorsorgeamt bei den Sonderschulen und den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen erhoben worden sind. Die Datenerhebung bei den Institutionen im Hinblick auf die Ausarbeitung der Planung 2011–2015 ist im Gang. Ein Teil dieser Daten bezieht sich auf Personen mit Behinderungen und definiert namentlich die nachfolgenden Einzelheiten: Hauptbehinderung; Vorliegen einer zusätzlichen Behinderung; Geschlecht; Muttersprache; Alter; Wohnort; Betreuungsbedarf. Die Zusammenführung dieser Faktoren ermöglicht eine gezielte Festlegung der besonderen Bedürfnisse der Personen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Umsetzung der NFA vorgesehen, die Bedarfsanalyse auf die Daten anderer Quellen auszudehnen, insbesondere auf solche von der kantonalen IV-Stelle, dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie den Diensten und Stellen, die Leistungen zu Hause erbringen. Ziel ist eine bessere Einschätzung der Bedürfnisse der zu Hause lebenden Personen, die aus Altersgründen oder aufgrund der Alterung der Personen, die sich um ihre Betreuung zu Hause kümmern, auf stationäre Leistungen zurückgreifen könnten.

Das Ziel der besseren Einschätzung der Bedürfnisse von Personen, die aufgrund ihres Alters geschwächt sind, zur Planung eines Leistungsangebotes, das ihren Bedürfnissen angemessen entspricht, findet sich sowohl in den Arbeiten der NFA-Umsetzung (Bereich Behinderung) als auch in den Arbeiten des Projektes Senior+ (Gesamtpolitik zugunsten älterer Menschen) wieder. Egal, ob es sich bei diesen Personen nun um IV-Beziehende handelt oder nicht – sie müssen auf ein breiteres Leistungsangebot zurückgreifen können als heute, aber auch auf eine besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Infrastruktur. Die öffentliche Hand muss somit darauf achten, dass sie die stationären Leistungsangebote aus IV- und AHV-Bereich nicht voneinander trennt. Demzufolge muss die Pflegeheimunterbringung von behinderten Personen, die das AHV-Alter noch nicht erreicht haben, auch als eine Leistung betrachtet werden, die dem Bedarfsabklärungsverfahren unterliegt, das der Staatsrat in seinem kantonalen Konzept zur Förderung und Integration von Personen mit Behinderungen verabschiedet hat. Während die Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause sowie andere Pflegeleistungserbringer auch weiterhin einen grossen Teil der Pflege in den Sondereinrichtungen bewerkstelligen, sollten die Einrichtungen für Personen mit Behinderungen in Zukunft auch verschiedene ambulante Leistungen für Alters- und Pflegeheime, die Personen mit Behinderungen aufnehmen, anbieten. Darüber hinaus wird derzeit im Hinblick auf die Revision der Planung der Langzeitpflege – vorgesehen für 2012 – die Möglichkeit geprüft, bestimmte Abteilungen in den Einrichtungen für Personen mit Behinderungen als Pflegeheim im Sinne des KVGs anzusehen.

Den vorangegangenen Erläuterungen ist zu entnehmen, dass die Anpassung des Gesundheits- und Sozialdispositivs zur Gewährleistung von bedarfsgerechten Leistungen für alternde Personen mit Behinderung bereits im Gange ist. Obwohl es nicht nötig ist, dass die zukünftigen Rahmengesetze zugunsten von Betagten und Personen mit Behinderungen explizit auf die besonderen Bedürfnisse von Betagten mit einer geistigen oder psychischen Behinderung Bezug nehmen, so werden diese Bestimmungen dennoch den notwendigen Rahmen festlegen, damit die Verbesserung des Dispositives fortgesetzt werden kann.

2. Ergänzende Informationen

In Ergänzung zu den Informationen aus seiner Antwort auf die Motion Bourguet/Boschung und zur Auffrischung einiger Elemente möchte der Staatsrat Folgendes präzisieren:

- > Ende 2015 lebten und/oder arbeiteten 1751 Personen in den sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene des Kantons Freiburg. Davon wohnten 782 Personen in einem Heim (mit oder ohne Beschäftigung) oder in einer Ausserwohngruppe, 1391 arbeiteten in einer geschützten Werkstätte oder wurden in einer Tagesstätte betreut.¹ Die Institutionen erbrachten ebenfalls für 53 Personen ambulante Betreuungsleistungen bei ihnen zuhause und für eine Person an ihrem Arbeitsplatz. Von all diesen Personen waren 99 über 65 Jahre alt (6% der in einer Institution untergebrachten Personen).
- > Ende 2015 gab es im Kanton sechs Tagesstätten mit insgesamt 54 Plätzen für Personen mit einer geistigen Behinderung sowie zwei Tagesstätten mit je sechs Plätzen für Personen mit einer psychischen Behinderung. Im Jahre 2016 wurden sechs weitere Plätze geschaffen.
- > 2012 entstand im Sensebezirk das erste Wohnheim, das ausschliesslich alternde Menschen mit Behinderungen aufnimmt. In dieser neuen Wohnstätte können 13 Personen mit einer geistigen Behinderung aufgenommen werden, die – nachdem sie ihr Arbeitsleben in einer geschützten Werkstätte verbracht haben – einen Ort brauchen, der besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist und ihnen eine kontinuierliche Betreuung bietet.
- > Die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen geschieht nicht nur über die Schaffung von neuen Plätzen und neuen Infrastrukturen. Damit die Betroffenen weiterhin in ihren bisherigen Wohnstätten bleiben können, passen die Institutionen ihre Leistungen im Laufe der Zeit an, namentlich indem sie ihr Betreuungsangebot tagsüber erweitern. Diese Leistungsanpassungen setzten eine neue umfassende individuelle Bedarfsabklärung und somit auch eine Neubeurteilung

¹ Die Differenz zwischen der Gesamtanzahl an erteilten Leistungen und an Leistungsbeziehenden lässt sich dadurch erklären, dass 462 Personen in einem Heim ohne Beschäftigung oder in einer Aussenwohngruppe lebten und gleichzeitig tagsüber eine Tagesstätte besuchten oder in einer Werkstätte arbeiteten.

der erforderlichen Personaldotation voraus, um den individuellen Bedürfnissen entsprechen zu können. Eine neue individuelle Bedarfsabklärung kann jederzeit angefordert werden, sollten sich die Lebensumstände einer Person mit Behinderungen plötzlich und umfassend ändern.

- > Das Konzept der beratenden Kommission für die Unterstützung und Begleitung behinderter und gefährdeter Personen aus dem Jahr 2006 wird überarbeitet, um den einzelnen Projekten für die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen, die von verschiedenen sonderpädagogischen Institutionen im Kanton ausgearbeitet wurden. Die Überarbeitung soll 2018 abgeschlossen werden.
- > Die Problematik der Alterung der Bevölkerung mit Behinderungen kam auch im Rahmen des Projektes Senior+ zur Sprache. Dank des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungserbringenden wird es deshalb möglich sein, einzelne Abteilungen von sonderpädagogischen Institutionen auf der Liste der zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zugelassenen Pflegeheime aufzuführen. Dadurch kann insbesondere die Pflegepersonaldotation in den Institutionen, deren Bewohnerinnen und Bewohner aufgrund ihres Alters besondere Leistungen benötigen, aufgestockt werden.
- > In seiner Sitzung vom vergangenen 13. Juni hat der Staatsrat die beiden Gesetzesentwürfe in Zusammenhang mit der neuen Politik für Menschen mit Behinderungen verabschiedet und von den dazugehörigen Leitlinien und dem Massnahmenplan 2018–2022 Kenntnis genommen. Unter den Massnahmen, deren Umsetzung bereits begonnen hat bzw. bis 2022 abgeschlossen sein soll, finden sich neben der zuvor erwähnten Massnahme auch solche, welche zur Verbesserung der Leistungen für alternde Menschen mit Behinderungen beitragen. So wird es dank der Einführung eines Verfahrens und eines Instrumentes zur Bedarfsabklärung ab Herbst 2017 möglich sein, die Bedürfnisse der Personen, die auf der Suche nach einer institutionellen Leistung sind, besser Rechnung zu tragen. Anhand der durch die Bedarfsabklärung gewonnenen Daten kann ausserdem überprüft werden, ob die Leistungen der Institutionen den Bedürfnissen der Bevölkerung mit Behinderungen entspricht. Des Weiteren kann künftig dank des Instruments zur Beurteilung der Intensität von Unterstützungsmassnahmen (OLMIS, Anwendung in den Freiburger Institutionen seit 2011) innerhalb der Institutionen geprüft werden, ob die erbrachten Leistungen mit den Betreuungszielen der Person übereinstimmen. Die Resultate, die durch OLMIS erzielt werden können, ermöglichen es zudem, die Leistungsentwicklung in den Institutionen zu verfolgen und entsprechende Dotationsanpassungen vorzunehmen.
- > Unabhängig vom Alter des Menschen mit Behinderungen ist die Betreuung zu Hause heute schon Realität. Diese

Leistung wird seit mehreren Jahren von verschiedenen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen angeboten, und zwar sowohl für Menschen mit einer geistigen als auch für jene mit einer psychischen Beeinträchtigung. Diese Leistungen werden oftmals in Kombination mit den Leistungen der Spitexorganisationen angeboten und machen es somit möglich, dass alternden Menschen mit Behinderungen so lange wie möglich zu Hause bleiben können. Der Staat möchte den Ausbau solcher Leistungen in Zukunft fördern.

- > Was die Betreuung von Betagten mit Demenz anbelangt, so werden derzeit in den verschiedenen Bezirken Spezialabteilungen für Demenzkranke (SAD) geschaffen. Diese sind sowohl architektonisch als auch in Bezug auf die Organisation der Betreuung der Betroffenen eigens auf die Aufnahme von Personen zugeschnitten, deren Bedürfnisse und Verhalten eine Betreuung in den herkömmlichen Pflegeheimabteilungen verunmöglichen. Obwohl die SAD grundsätzlich in den Bereich der Altenpflege und -betreuung fallen, stehen sie auch der Betreuung von Personen offen, die schon vor dem Rentenalter an Demenzproblemen leiden.
- > Im Suchtbereich entsteht derzeit unter Anleitung der Stiftung «Le Tremplin» ein neues Projekt; dieses wird Personen mit einem Suchtproblem die Möglichkeit bieten, mit einer Minimalbetreuung in einer Wohnung zu leben. Diese Wohnungen sind zwar nicht speziell für Betagte bestimmt, bieten jedoch Personen, die gesellschaftlich ausgegrenzt werden und die eine niedrigschwellige Betreuung brauchen, die passende Begleitung.
- > Für Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung ist derzeit zwischen dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) und den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen der Ausbau der Liaison-Psychiatrie in den Institutionen in Diskussion. Diese kommt bereits in den Pflegeheimen sowie in den meisten Spitexorganisationen zum Einsatz und wird in unserem Kanton eine bessere Betreuung der Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung in den sonderpädagogischen Institutionen ermöglichen. Die Liaison-Psychiatrie richtet sich zwar nicht speziell an alternde Personen, wird aber auch dieser Bevölkerungsgruppe zu Gute kommen. Für jene Personen, die an psychiatrischen Störungen leiden und in Institutionen für Menschen mit Behinderungen leben, wird somit eine Personalaufstockung in den betroffenen Institution nicht zwingend erforderlich sein. Es ist hingegen äusserst wichtig, dass die Betreuungsteams und das Pflegepersonal vor Ort von einem ärztlichen Team des FNPG unterstützt werden.
- > Am 15. Mai 2017 hat der Staatsrat den Bericht zur Planung 2016–2020 des Netzwerks der sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene mit Behinderungen zur Kenntnis genommen. Gemäss diesem Bericht sollen bis 2020 zusätzliche 145 Plätze geschaffen werden. Der

Zusammenfassung des Berichts ist zu entnehmen, dass bei der Schaffung dieser 145 neuen Plätze folgende Feststellungen berücksichtigt werden sollen:

- Für den Ausbau der Leistungen in den Beherbergungsstätten müssen die Zahlen zu den Bereichen geistige und psychische Behinderung mit Blick auf das Älterwerden dieser Population relativiert werden, da Verschiebungen zwischen Heim mit oder ohne Beschäftigung und Betreutem Wohnen möglich sind.
- Was die Beschäftigungsstätten betrifft werden 2020 viele Personen das Rentenalter erreichen. Zu dieser Zahl müssen die Personen hinzugerechnet werden, die aufgrund ihres Alters nicht mehr in einer Werkstätte arbeiten können. Diese Aspekte rechtfertigen es, die neuen Plätze vermehrt auf Institutionen vom Typ Beschäftigungsstätte oder Tagesstätte zu konzentrieren. Diese beiden Bereiche müssen möglichst gut aufeinander abgestimmt werden, damit genügend Plätze für die älter werdenden Betroffenen zur Verfügung stehen, ohne dabei die Einbindung der Minderjährigen zu vergessen.

3. Schluss

Der Staatsrat stellt fest, dass die Anpassung des Gesundheits- und Sozialdispositivs zur Gewährleistung von bedarfsgerechten Leistungen für alternde Menschen mit Behinderungen bereits im Gange ist.

Sowohl im Rahmen von Senior+ als auch im Zusammenhang mit der neuen Politik für Menschen mit Behinderungen sind verschiedene Massnahmen geplant, um den besonderen Bedürfnissen von alternden Menschen mit Behinderungen kurz- und mittelfristig Rechnung zu tragen. Weiter wird bei der Schaffung der 145 zusätzlichen Plätze, deren Bedarf im Bericht zur Planung 2016–2020 des Netzwerks der sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene mit Behinderungen aufgezeigt worden ist, den besonderen Bedürfnisse der alternden Bevölkerung Rechnung zu tragen sein. Das Leistungsangebot der sonderpädagogischen Institutionen wird somit regelmässig der Alterung der Betroffenen angepasst. Auch wurden bereits verschiedene neue Leistungen zur Entlastung zu Hause entwickelt. Und schliesslich wird derzeit ein Ausbau der Zusammenarbeit zwischen dem FNPG und den sonderpädagogischen Institutionen diskutiert, der auch alternden Menschen mit Behinderungen zugutekommen wird.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Le Bureau du Grand Conseil
Rue de la Poste 1
1700 Fribourg

| | |
|--|---|
| GRAND CONSEIL | |
| Reçu le - 9 JUIN 2017 No 72 | |
| AR : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non | Pour info : <input checked="" type="checkbox"/> |
| Transmis à : Bureau | |
| La secrétaire générale : MH | |

Fribourg, le 7 juin 2017

Mandat 2014-GC-104 Synergies entre le SMUR de la Broye et le SMUR cantonal – Information sur la suite donnée

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

En réponse à votre demande sur la suite donnée au mandat Anne Meyer Loetscher & consorts 2014-GC-104 *Synergies entre le SMUR de la Broye et le SMUR cantonal*, nous avons l'avantage de vous communiquer les informations qui suivent.

1. Rappel du mandat

Par mandat déposé et développé le 16 mai 2014, les député-e-s signataires ont demandé au Conseil d'Etat :

- > d'établir des synergies avec le SMUR de la Broye pour assurer une couverture médicale du type SMUR cantonal (pour les cas très graves uniquement) ;
- > de soutenir financièrement le SMUR de la Broye par un supplément à titre de prestations d'intérêt général accordé au HIB ou par le montant qui devrait être investi dans la Broye pour développer le réseau de médecins de premiers recours présenté comme un complément indispensable au bon fonctionnement du SMUR cantonal. Montant déduit de la participation des communes de la Broye fribourgeoises au SMUR actuel.

Le Conseil d'Etat a proposé d'accepter le mandat en précisant notamment : « S'agissant du réseau de médecins de premier recours d'urgence dans des régions périphériques envisagé pour compléter le SMUR cantonal, la pertinence de sa mise en œuvre ultérieure est actuellement analysée. Si, le moment venu, un tel réseau devait effectivement être mis en place sauf dans le district de la Broye qui poursuivrait sa collaboration avec le SMUR de la Broye, le Conseil d'Etat est alors prêt à envisager de participer au financement du SMUR de la Broye aux côtés des communes, ce proportionnellement à sa participation pour les autres districts ».

2. Synergies entre SMUR Broye et SMUR cantonal

Les collaborations entre SMUR de la Broye et le SMUR cantonal sont d'une part opérationnelles et d'autre part organisationnelles. Elles résultent des collaborations établies entre le HIB et le HFR pour l'activité d'urgence ou programmées pour des patients ayant besoin de soins d'urgences et/ou de soins intensifs.

Les systèmes SMUR collaborent sur le plan opérationnel, que ce soit pour se suppléer en cas d'indisponibilité (intervention sur les zones limitrophes) ou en cas de renfort lors de montée en puissance dans un éventuel accident majeur.

Basés sur les services d'urgence du HIB et du HFR Hôpital cantonal, les SMUR collaborent également en cas d'engagement du plan orange par la couverture cantonale du dispositif ambulancier chef des secours (ACS) / médecin chef des secours (MCS) de manière cohérente au plan catastrophe hospitalier du HFR, le plan grand afflux de victimes (GRAV).

Sur le plan de la formation, les services d'urgence HFR et HIB ainsi que les SMUR organisent leur formation respective conformément aux recommandations de l'Institut suisse de la formation médicale (ISFM) et participent au programme de formation du collège romand de médecine d'urgence (COROMU).

En outre, les responsables médicaux des urgences HIB et HFR et des SMUR se rencontrent régulièrement.

3. Mise en place d'un réseau de médecins de premiers secours

Le concept de réseau de médecin de premier recours (RMPR) fribourgeois (équivalent des MUP valaisans (médecin d'urgence de proximité) ou REMU vaudois (renfort médical urgent) ne doit plus être considéré comme le complément indispensable au fonctionnement du SMUR. En effet, au cours de ces vingt dernières années, on a vu une évolution importante du système de médecin de premier recours et du système de secours. Les éléments du système de secours sont une centrale 144 performante couplée au système de régulation de la garde médicale, un système ambulancier performant offrant un bon maillage territorial ainsi qu'un SMUR cantonal intervenant pour les cas les plus graves ou lors de situations médico-légales. Il en résulte une chaîne des secours et des soins fribourgeoise et vaudoise efficace couvrant la population et le territoire du canton. De plus, la littérature médicale démontre que seules les interventions de type mesures de base (basic life support) telles que l'alarme précoce, le massage cardiaque, la libération des voies aériennes et la défibrillation semi-automatique ont un effet positif en cas d'arrêt cardiaque ou d'urgence vitale. Or, la réalisation de ces mesures de base repose principalement sur le citoyen volontaire assisté à distance par un régulateur du 144 ou par l'engagement de premier répondant (first responder), comme le prévoit le concept qui se met actuellement en place sur le territoire fribourgeois.

4. Conclusions

Le temps pris pour informer le Bureau du Grand Conseil de la suite donnée au mandat Meyer Loetscher et consorts s'explique par la nécessité de se baser sur une expérience suffisante en ce qui concerne le SMUR cantonal et par l'élaboration du concept de « First Responders ». Ainsi, d'une part, au 1^{er} juin 2017, le service TIM (transfert interhospitalier médicalisé) et le SMUR cantonal

fonctionneront à satisfaction depuis 2 ans. D'autre part, porté par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et la Fondation Fribourg Cœur en collaboration avec tous les acteurs du domaine du sauvetage, le concept de « First Responders » permet désormais de disposer d'un réseau dense de personnes qui couvre l'ensemble du territoire cantonal. Les « First Responders », prêts à intervenir en cas d'incident cardiaque en attendant l'arrivée de l'ambulance, complètent le dispositif d'urgence actuel.

Au vu de ce qui précède et de la renonciation à la mise en place d'un réseau de médecins de premier recours dans le canton, l'Etat ne peut participer au financement du SMUR de la Broye aux côtés des communes.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Maurice Ropraz
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Annexe

—
Réponse du Conseil d'Etat au mandat 2014-GC-104



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Meyer Loetscher Anne, Savary-Moser Nadia, Collomb Eric, Grandgirard Pierre-André, Collaud Elian, Duc Louis, Zadory Michel, Losey Michel, Rodriguez Rose-Marie, Wüthrich Peter

2014-GC-104

Synergies entre le SMUR de la Broye et le SMUR cantonal

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 16 mai 2014, les député-e-s signataires demandent au Conseil d'Etat :

- > d'établir des synergies avec le SMUR de la Broye pour assurer une couverture médicale du type SMUR cantonal (pour les cas très graves uniquement) ;
- > de soutenir financièrement le SMUR de la Broye par un supplément à titre de prestations d'intérêt général accordé au HIB ou par le montant qui devrait être investi dans la Broye pour développer le réseau de médecins de premiers recours présenté comme un complément indispensable au bon fonctionnement du SMUR cantonal. Montant déduit de la participation des communes de la Broye fribourgeoises au SMUR actuel.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le 5 juin 2014, l'assemblée des délégués de l'association des communes pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye a décidé à l'unanimité de poursuivre la collaboration avec le SMUR de la Broye. Le Conseil d'Etat a pris acte de cette décision. Il n'entend pas, dans le cadre de la présente réponse, revenir sur le modèle choisi pour le SMUR cantonal (cf. à ce sujet réponse à la question 2013-CE-177 Marc-Antoine Gamba / Eric Collomb), ni, respectivement, faire une comparaison avec le SMUR de la Broye.

Il convient de rappeler que le SMUR cantonal fera par ailleurs l'objet d'une évaluation portant notamment sur ses effets quantitatifs et sur les résultats obtenus. Cette évaluation interviendra après trois ans de fonctionnement.

Le SMUR cantonal pourrait être appelé à intervenir dans la Broye dans des situations particulières. Par ailleurs, des synergies peuvent être développées dans le cadre des situations extraordinaires sur le plan sanitaire (urgences collectives, accidents majeurs, etc.), ainsi que dans le domaine de la formation continue en médecine d'urgence.

S'agissant du réseau de médecins de premier recours d'urgence dans des régions périphériques envisagé pour compléter le SMUR cantonal, la pertinence de sa mise en œuvre ultérieure est actuellement analysée. Si, le moment venu, un tel réseau devait effectivement être mis en place sauf dans le district de la Broye qui poursuivrait sa collaboration avec le SMUR de la Broye, le Conseil d'Etat est alors prêt à envisager de participer au financement du SMUR de la Broye aux côtés des communes, ce proportionnellement à sa participation pour les autres districts.

Avec ces précisions, le Conseil d'Etat propose d'accepter le mandat.

Fribourg, le 11 novembre 2014