

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>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2018-DEE-5	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail (travail au noir) <i>Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit)</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2018-DSJ-166	Rapport <i>Bericht</i>	Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire (Rapport sur postulat 2018-GC-19) <i>Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizzentrums (Bericht zum Postulat 2018-GC-19)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2019-DSJ-95	Rapport <i>Bericht</i>	Révision de la planification pénitentiaire 2016-2026 <i>Revision der Vollzugsplanung 2016–2026</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Maurice Ropraz 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>
6.	2019-GC-39	Motion <i>Motion</i>	Salaire minimum de 4000 francs pour le personnel des services publics <i>Mindestlohn von 4000 Franken für das Staatspersonal</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Xavier Ganiot Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2019-DAEC-117	Rapport <i>Bericht</i>	Installation de boucles magnétiques à l'intention des malentendants (rapport sur le postulat 2018-GC-137) - suite directe <i>Installation von induktiven Höranlagen für hörbehinderte Personen (Bericht zum Postulat 2018-GC-137) - Direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2019-GC-93	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) (2018) <i>Interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) (2018)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Gaétan Emonet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen 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.	2019-GC-21	Motion <i>Motion</i>	Liberté d'accès à l'année préparatoire « passerelle » <i>Uneingeschränkter Zugang zum Vorbereitungsjahr «Passerelle»</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2019-DICS-34	Rapport <i>Bericht</i>	Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH SA) <i>Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH SA)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
11.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Message 2018-DEE-5

18 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) du 6 octobre 2010.

Le présent message est rédigé selon le plan suivant:

1. Introduction	1
1.1. Evolution du marché du travail – renforcement de la lutte contre le travail au noir	1
1.2. Procédure d'approbation fédérale	2
1.3. Adaptations formelles	2
1.4. Programmes d'emploi	2
2. Lutte contre le travail au noir	2
2.1. Définition	2
2.2. Statistiques de la lutte contre le travail au noir	3
2.3. Organisation dans le canton de Fribourg	4
2.4. Stratégie de la lutte contre le travail au noir	5
3. Procédure de consultation	8
4. Liquidation d'instruments parlementaires	8
5. Commentaires des modifications légales	8
6. Incidences financières	17
7. Autres aspects	17
7.1. Incidences sur le personnel de l'Etat	17
7.2. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes	17
7.3. Compatibilité juridique et développement durable	17

1. Introduction

La loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT; RSF 866.1.1) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Cette loi a été élaborée pour répondre, au niveau de l'organe d'application cantonal, à la multiplicité des lois fédérales et de leurs modifications en matière de chômage et de marché du travail ainsi qu'aux mesures mises en place par le canton dans des domaines spécifiques du marché du travail. Pour reprendre le message du Conseil d'Etat [Message n°189 du 29 avril 2010 accompagnant le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (ci-après: Message-LEMT 2010)] «l'ensemble des tâches attribuées au (Service public de l'emploi, SPE; ci-après: «le Service») montre que le marché du travail est un tout, que l'on parle de lutte contre le chômage ou de

mesures de surveillance du marché du travail, par exemple. Il existe une véritable complémentarité et de réelles synergies» (BGC octobre 2010, p. 1496). Ainsi le projet de loi avait-il pour ambition de réunir en un texte différentes dispositions applicables en matière d'emploi et de droit du travail.

La présente révision est motivée par plusieurs éléments:

1.1. Evolution du marché du travail – renforcement de la lutte contre le travail au noir

A la suite d'une descente de police sur un chantier de l'agglomération bulloise, organisée par le Préfet de la Gruyère le 19 mai 2016, pour contrôler les conditions de travail des

ouvriers de la construction et le respect des autorisations de construire, les députés Jean-Daniel Wicht et Jacques Vial ont déposé une motion intitulée «Améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir» (ci-après: «motion Wicht/Vial»; 2016-GC-75), estimant que «le chantier incriminé est un très mauvais exemple de l'image actuelle de la construction, mais qu'il ne représente malheureusement que la pointe de l'iceberg d'une situation catastrophique dans une partie du second-œuvre et dans la sous-traitance de travaux. La collectivité, par cette activité illégale récurrente, perd au fil des ans des millions de francs qui sont soustraits aux caisses de l'Etat. Pourtant, les faits sont clairs et quotidiens. Les engagements de travailleurs précaires, pour la journée dans des stations-services du canton, sont monnaie courante. Les autorités le savent mais, faute de moyens, ferment les yeux». Raison pour laquelle les députés ont demandé au Conseil d'Etat de «prendre toutes les mesures pour lutter, enfin, efficacement contre cette plaie qu'est le travail au noir». Le Grand Conseil a accepté cette motion à l'unanimité le 14 septembre 2018.

Ainsi, les modifications de la section 9 du 2^e chapitre – traitant de l'application de la législation fédérale en matière de lutte contre le travail au noir – répondent-elles aux mesures décidées par le Grand Conseil. C'est la raison principale de la présente révision.

1.2. Procédure d'approbation fédérale

Au niveau fédéral, l'article 61b de la Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS172.010) exige que si une loi fédérale le prévoit, les cantons soumettent leurs lois et leurs ordonnances à l'approbation de la Confédération; l'approbation est une condition de validité (al. 1) – ce que l'article 113 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) prévoit.

Or, ce n'est qu'en date du 20 juin 2018 que la Confédération s'est formellement prononcée sur la partie LACI du projet de LEMT du 6 octobre 2010 et de son règlement d'exécution du 2 juillet 2012 en les approuvant sous réserve de modification des articles 32 al. 1 let. 3, 33 al. 3, 99 al. 3 et 101 al. 2 LEMT.

Il convient par conséquent de profiter de la présente révision pour mettre en conformité la loi avec les exigences des autorités fédérales, principalement du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

1.3. Adaptations formelles

Finalement, l'occasion est saisie pour adapter quelques éléments supplémentaires. En effet, il s'agit de la première modification de cette loi depuis son adoption par le Grand Conseil en 2010 et il y a lieu d'introduire quelques adaptations pour

une meilleure application et une meilleure lisibilité de la loi. Ces adaptations concernent principalement des remplacements de termes:

- > remplacement des références aux «office(s) régional/régionaux [de placement]» par l'abréviation «ORP», abréviation pour ainsi dire «entrée dans les mœurs»;
- > remplacement des références à la «Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail» par l'abréviation «CEMT»;
- > remplacement des références aux «programme(s) de qualification» par des références aux «programme(s) d'emploi» dès lors que cette notion est introduite par la modification matérielle de l'art. 84 al. 1 let. b;
- > remplacement de l'expression allemande «System Service Check» par «Service-Check-System» et utilisation de l'expression allemande «Service Check» avec un article: «der Service Check». Cette modification ne concerne que le texte allemand.

Ces adaptations formelles ne doivent pas être soumises à approbation du Législatif. Partant, les organes chargés des publications officielles sont chargés de remplacer les termes ci-avant en procédant aux adaptations grammaticales nécessaires.

1.4. Programmes d'emploi

En raison de la nécessité d'assainir le Fonds cantonal de l'emploi, il est indispensable de diminuer les charges grevant le Fonds. A cet égard, seuls les programmes d'emploi auprès des associations ne comportent pas de participation financière de l'institution et sont à charge exclusive du Fonds. Il est donc proposé de renoncer à ce type de programmes d'emploi entièrement à charge du Fonds.

2. Lutte contre le travail au noir

2.1. Définition

On entend par *travail au noir* l'exercice d'une activité rémunérée, dépendante ou indépendante, dont l'exercice s'accompagne d'une infraction aux prescriptions légales. Le fruit de cette économie souterraine helvétique représente, en 2018, selon les estimations du Dr. Friedrich Schneider¹, 5,8% du PIB pour un montant de 42 milliards de francs. A l'échelle du canton de Fribourg, selon cette proportion, ce ne sont pas moins d'un milliard de francs qui échappent au circuit économique traditionnel.

Les effets néfastes du travail non déclaré peuvent prendre diverses formes, comme la distorsion des conditions de

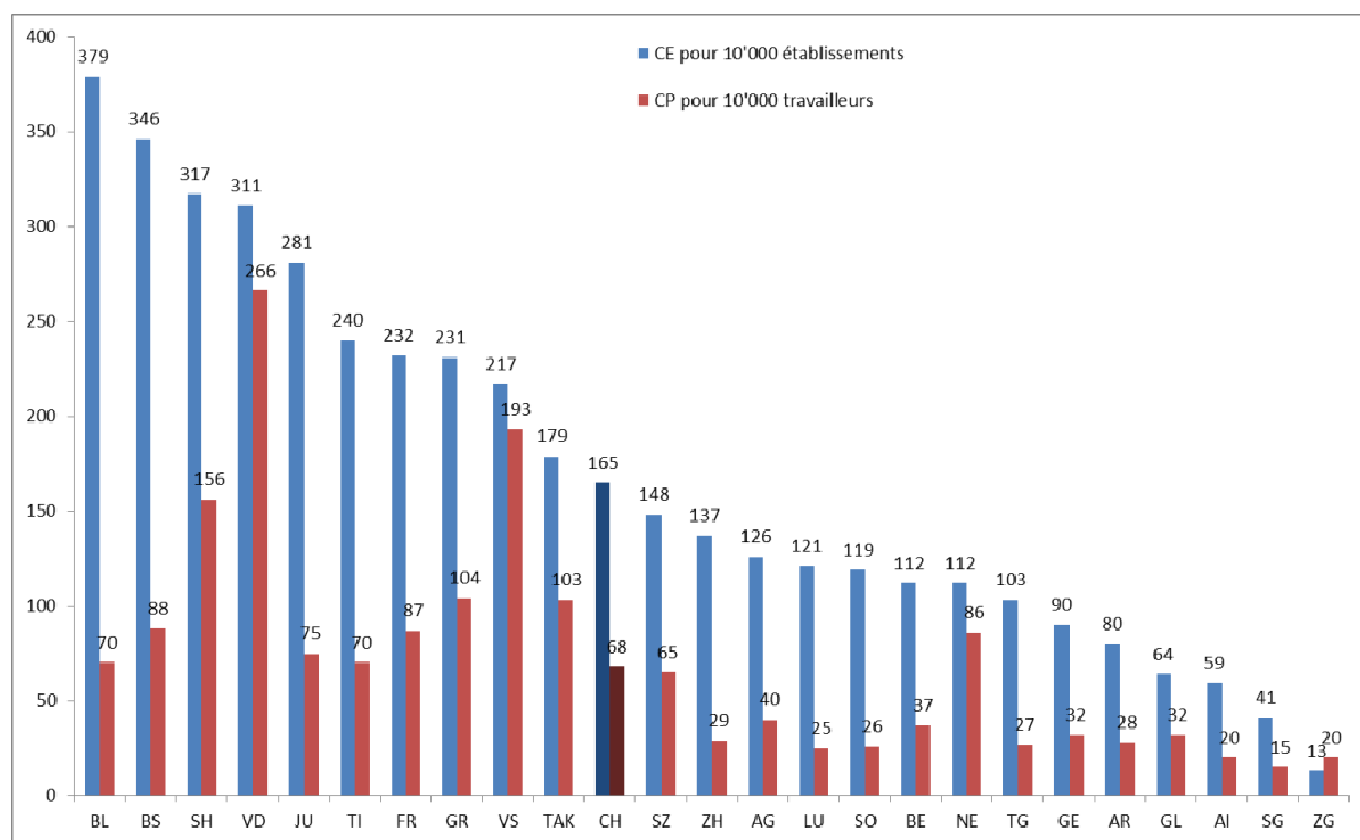
¹ Source: Boockmann Bernhard/Schneider Friedrich; Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2019 du 6 février 2019, consultable sous: <http://www.iaw.edu/index.php/aktuelles-detail/902>.

concurrence dans les entreprises ou l'empêchement pour les assuré(e)s d'accéder aux assurances sociales requises.

On regroupe également, sous le terme générique «travail au noir», la non-déclaration de travailleurs et travailleuses aux assurances sociales obligatoires, l'exercice d'une activité lucrative par des personnes touchant des prestations d'une assurance sociale sans l'annonce à ladite assurance, l'occupation de travailleurs et travailleuses étrangers en infraction au droit des étrangers, l'exécution de travaux dans le cadre d'un rapport non déclaré comme tel (faux indépendant), le défaut d'annonce auprès de l'autorité fiscale chargée du prélèvement de l'impôt à la source.

2.2. Statistiques de la lutte contre le travail au noir

Depuis l'introduction de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (Loi sur le travail au noir, LTN; RS 822.41) en 2008, ce ne sont pas moins de 5 000 entreprises qui ont été contrôlées par les inspecteurs et inspectrices du travail au noir dont 29% ont fait l'objet d'une dénonciation auprès des différentes autorités spéciales (assurances sociales, police des étrangers, autorités fiscales et pénales) pour soupçons d'infractions.

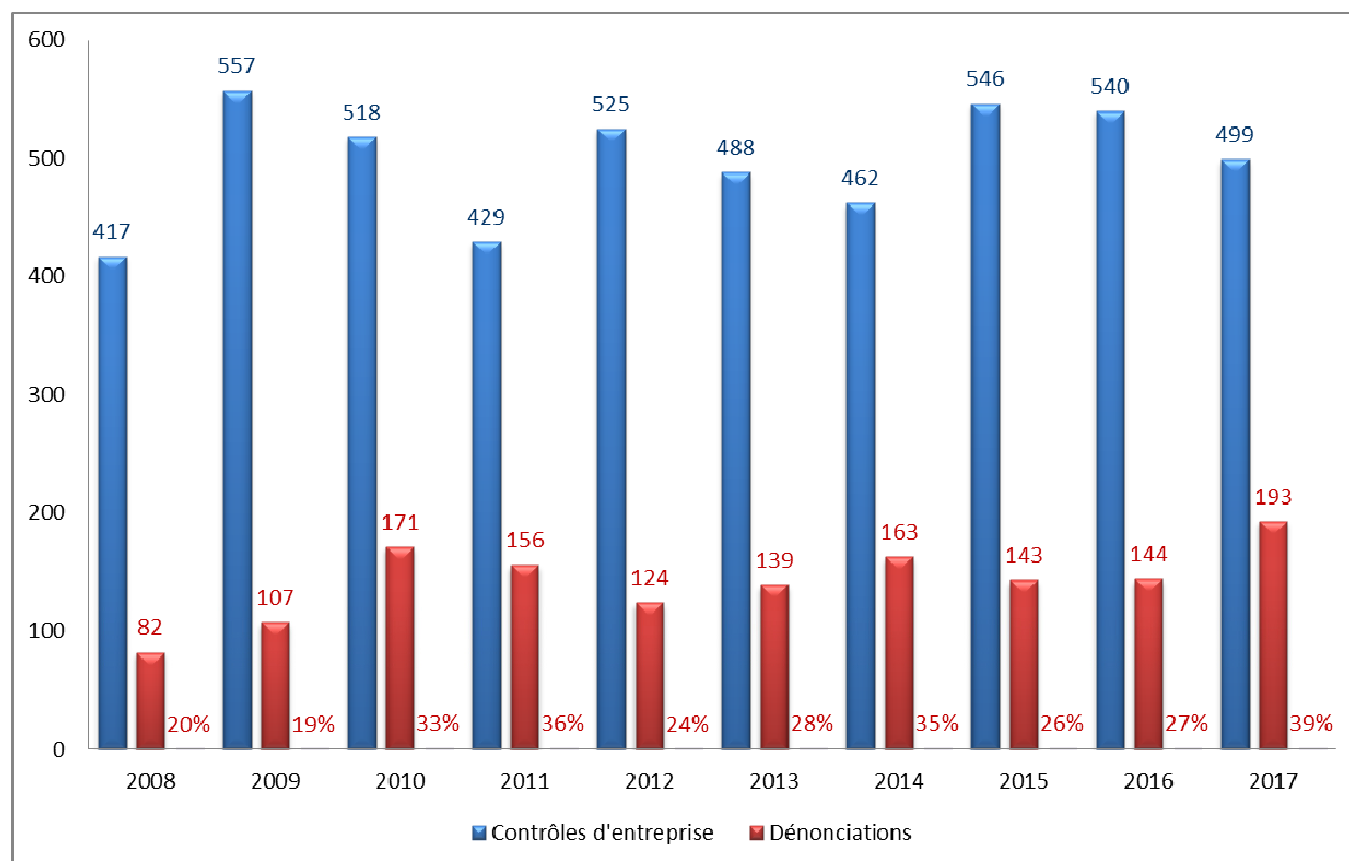


En termes de comparaison intercantonale, le canton de Fribourg se situe dans le tiers supérieur au niveau du nombre de contrôles d'entreprises (CE) pour 10 000 établissements en 2017. Figurent également sur le graphique ci-dessus, le nombre de contrôles de personnes (CP) par 10 000 travailleurs.

En date du 12 juin 2018, le SECO a publié un communiqué de presse sur l'efficacité de la lutte contre la pression salariale et contre le travail au noir en Suisse. Les mesures d'accompagnement sont en vigueur depuis quinze ans, et la LTN l'est depuis dix ans. Le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne et le rapport sur l'exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir montrent que la densité des contrôles a été élevée en 2017, ce qui a permis de lutter efficacement contre la sous-enchère salariale et le travail au noir. Les contrôles ont eu lieu là où le risque d'infraction est le plus fort. Au niveau national, les organes cantonaux de contrôle ont

constaté un nombre moins important de situations donnant lieu à un soupçon de travail au noir en 2017 (13 359, -12%). Le nombre de retours d'information des autorités spéciales à ces organes sur les mesures prises et les sanctions prononcées a également diminué (3034 retours, 10%).¹

¹ Informations extraites du communiqué de presse du SECO du 12 juin 2018 et du rapport LTN 2017



Dans le canton de Fribourg, 500 entreprises ont été contrôlées en 2017. Un tiers d'entre-elles ont été dénoncées à l'autorité compétente pour un soupçon d'infraction.

Malgré l'intensification des contrôles qui ressort de ces statistiques, force est de constater que le travail au noir persiste et qu'une adaptation du dispositif de lutte est nécessaire pour obtenir une diminution plus nette de ce phénomène (cf. chap. 1.1).

2.3. Organisation dans le canton de Fribourg

Selon l'article 72 LEMT, le SPE effectue les contrôles prévus par le droit fédéral par le biais de la surveillance du marché du travail. Au sein de la section Marché du travail, la surveillance est composée de deux types d'inspections : l'inspection de l'emploi et l'inspection du travail au noir. Depuis 2019, cinq inspecteurs et inspectrices du travail au noir contrôlent tous les secteurs de l'économie, à l'exception de la construction et du nettoyage industriel. Dans ces deux derniers domaines, ce sont les inspecteurs de l'Inspectorat chantiers Fribourg (ICF) – anciennement appelé Association fribourgeoise de contrôle (AFCo) – qui procèdent aux contrôles selon l'article 6 LTN. L'article 75 LEMT dispose en effet que, sur proposition de la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT), les activités de contrôle peuvent être déléguées conformément au droit fédéral. Sur la base de cet article, un mandat de prestations a été signé entre le SPE et l'ICF.

Il n'existe en revanche qu'une seule autorité de dénonciation pour le canton, soit la section Marché du travail du SPE, qui

examine tous les rapports de contrôles des inspecteurs et inspectrices et procède ensuite aux dénonciations éventuelles auprès des différentes autorités.

En effet, pour un travailleur ou une travailleuse contrôlé il est usuel que les inspecteurs et inspectrices procèdent à plusieurs dénonciations que ce soit auprès des autorités pénales, des autorités compétentes en matière de droit des étrangers, auprès des autorités fiscales et auprès des assurances sociales. Ces différentes autorités ont ensuite la responsabilité d'instruire le dossier selon leur propre législation et, si nécessaire, de sanctionner les contrevenants et contrevenantes.

A ces sanctions s'ajoutent encore celles dictées par la LTN elle-même en cas de non-respect important ou répété des obligations légales.

Le SPE, qui est l'autorité compétente en la matière, peut prononcer l'exclusion des marchés publics pour une entreprise fautive (par ex. du secteur de la construction) et/ou la suppression des aides financières accordées à dite entreprise (par ex. une exploitation agricole). L'application des normes fédérales en matière de lutte contre le travail au noir implique donc une coordination efficace entre des acteurs et actrices (SPE – ICF – SPoMi – MP – Préfectures – Police cantonale – SCC) dont l'activité est dictée par des lois propres.

La révision de la loi fédérale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 clarifie la question des échanges entre les différentes autorités et contribue à une meilleure vue d'ensemble du domaine.

2.4. Stratégie de la lutte contre le travail au noir

Le Conseil d'Etat s'est toujours appliqué à lutter efficacement contre le travail au noir pour assurer un marché du travail sain et concurrentiel pour les entreprises et les travailleurs et travailleuses qu'elles occupent. Mais il a dû se rendre à l'évidence que malgré l'intensification de la lutte contre le travail au noir depuis l'introduction de la LTN, le phénomène persiste. Certaines entreprises indélicates exploitent par exemple les failles du système pour remporter des marchés de construction au détriment des entreprises respectant les lois du marché du travail. Les faillites à répétition posent également problème.

Selon la stratégie cantonale, l'activité de lutte contre le travail au noir se décline en **trois champs d'actions**: *dissuasion*, *intervention* et *prévention*.

2.4.1. Mise sur pied d'un groupe de travail interdisciplinaire

Avec l'acceptation de la motion Wicht/Vial, le Conseil d'Etat a donc décidé de durcir le ton. Par décision du 5 décembre 2016, il a institué un groupe de travail interdisciplinaire pour une réflexion sur la lutte contre le travail au noir. Le groupe de travail a siégé à six reprises pour faire un état des lieux de la situation et mettre en évidence des pistes en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir.

Un rapport intermédiaire faisant état des différentes pistes d'amélioration a été présenté à la fin juin 2017 au Conseil d'Etat. Les propositions formulées par le groupe de travail ont été réparties en **3 axes de développement**, selon les 3 piliers de la stratégie cantonale de lutte contre le travail au noir:

- > *Dissuasion*: dans ce chapitre, le groupe de travail a traité tous les points qui concernent plus particulièrement le devoir d'annonce aux différentes assurances sociales et également les annonces aux différents services de l'Etat, tels que le Registre du commerce (RC) ou l'Office cantonal des faillites (OCF).
- > *Intervention*: le groupe de travail est unanime pour proposer une plus grande présence sur le terrain des forces de contrôle. En effet, pour contrer les remarques habituelles des travailleurs et travailleuses qui affirment qu'ils ont commencé le jour même, il faudrait mettre en place une cellule d'investigation qui pourrait effectuer des enquêtes préalables et réaliser des visites locales, voire des perquisitions, afin de confondre les personnes

travaillant sur un chantier ou dans un établissement public par exemple.

Pour exercer un effet dissuasif efficace, il faut souvent passer par une sanction pécuniaire importante. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail estime qu'il est important de pouvoir prononcer des créances compensatrices et de sanctionner ainsi plus sévèrement un entrepreneur ou une entrepreneuse indélicat qui aurait érigé en système l'emploi systématique de travailleurs au noir. Il est à relever que le prononcé de sanctions dissuasives passe avant tout par le renforcement des moyens d'enquête, afin d'établir de manière plus complète les infractions commises. La responsabilité du maître d'ouvrage est également examinée.

- > *Prévention*: la stratégie actuelle de lutte contre le travail au noir privilégie la prévention par rapport à la répression. En regard de la situation actuelle, doit-on plutôt renforcer la résistance du canton vis-à-vis du travail au noir en misant encore plus sur la prévention ou doit-on déplacer le curseur de la stratégie vers plus de répression? Il est nécessaire d'entreprendre une étude approfondie dans le domaine de la construction pour esquisser des pistes d'amélioration en lien avec les marchés publics et de limiter strictement la sous-traitance, ou du moins, de poser des exigences vis-à-vis des sous-traitants et vérifier leur respect.

Les opérations «coup-de-poing» ont certes une vocation plutôt répressive mais ont le mérite d'attirer l'attention du public sur des situations difficiles dans le cadre de travailleurs ou travailleuses non déclarés et en situation illégale du point de vue de la loi sur les étrangers. Afin de mettre en œuvre les mesures proposées, il était nécessaire d'approfondir tous les sujets avec les divers spécialistes des domaines concernés. Ainsi, lors de sa séance du 3 juillet 2017, le Conseil d'Etat a confié le mandat au groupe de travail de développer sous forme de fiches techniques les propositions formulées dans le rapport intermédiaire.

Parallèlement par arrêté du 8 mai 2018 fixant la *politique de lutte contre la criminalité 2018 à 2021*, le Conseil d'Etat et le Procureur général ont expressément inscrit la lutte contre le travail au noir comme une priorité de la politique de lutte contre la criminalité, organisée sur **deux axes**:

- > procéder sous la direction du Ministère public à des **opérations ciblées** en collaboration avec les services concernés;
- > renforcer les **compétences judiciaires** des inspecteurs et inspectrices du SPE.

2.4.2. Catalogue de mesures pour renforcer la lutte contre le travail au noir

Le groupe de travail a ainsi défini **15 mesures** (M) permettant de renforcer la lutte contre le travail au noir (cf. ci-après).

Il a décrit ces mesures dans 15 fiches techniques qui ont été résumées dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion Wicht/Vial. La plupart des mesures peuvent être implémentées directement, sous réserve des disponibilités budgétaires, certaines toutefois nécessitent des modifications légales, notamment de la LEMT.

- > **M 1 – Carte professionnelle:** cette mesure incombe aux partenaires sociaux et est déjà partiellement réalisée avec l'introduction de deux cartes professionnelles. La DAEC a décidé de rendre obligatoire le port d'une carte professionnelle dans le cadre des marchés publics de l'Etat, progressivement dès le 1^{er} janvier 2019, à savoir: pour les marchés de construction du gros œuvre, en procédure ouverte, à partir du 1^{er} janvier 2019; cette exigence sera ensuite étendue progressivement au marché du gros œuvre en procédure sur invitation et de gré à gré, puis finalement au marché de construction du second œuvre.
- > **M 2 – Modification de conditions des conventions collectives de travail (CCT):** cette fiche vise principalement à rendre obligatoire certaines conditions non impératives du code des obligations par le biais des CCT. Il incombe aux partenaires sociaux d'examiner le bien-fondé d'obligations résultant des CCT (par exemple, contrat de travail écrit obligatoire).
- > **M 3 – Annonce au Registre du commerce (RC) et à l'Office cantonal des faillites (OCF):** cette mesure comporte des aspects long-terme via le Parlement fédéral et vise à diminuer le nombre d'inscriptions de nouvelles entreprises à la suite de faillites en chaînes.
- > **M 4 – Suspension d'activité (chantier, entreprise...):** cette fiche vise à intensifier l'usage de cette mesure de fermeture d'entreprise au cas où des situations graves de travail au noir seraient découvertes. Cette possibilité relève de la loi cantonale actuelle (art. 77 LEMT). Le présent projet propose que cette mesure puisse être ordonnée à titre provisionnel par les inspecteurs et inspectrices SMT voire ensuite confirmée à titre de sanction par le Service. Cette possibilité est également offerte au préfet compétent qui peut prendre en charge la coordination des activités sur le terrain en cas d'intervention de nombreuses autorités.
- > **M 5 – Groupe d'enquêteurs spécialisés:** cette mesure vise à créer un groupe d'enquêteurs et enquêtrices spécialisés dotés de moyens modernes de surveillance afin d'établir un constat d'infractions à la LTN et contourner l'excuse qui consiste à alléguer avoir commencé à travailler le jour même. Cette mesure implique l'engagement de forces supplémentaires et/ou la révision du cahier des charges des inspecteurs et inspectrices en exercice. Le présent projet propose d'octroyer cette nouvelle tâche aux inspecteurs et inspectrices SMT, lesquels bénéficieront à l'avenir de la qualité d'agent et agentes de la police judiciaire. Cette extension du cahier des tâches des ins-

pecteurs et inspectrices SMT est le résultat des négociations entre le Ministère public et le Service: il est apparu en effet plus rationnel de travailler avec une entité administrative existante (la section Marché du travail du SPE) plutôt que de créer une nouvelle cellule d'enquêteurs et enquêtrices spécialisés au sein de la Police cantonale. Sous l'angle de la politique de lutte contre la criminalité, l'implication de la Police cantonale dans les enquêtes sera également renforcée.

- > **M 6 – Augmentation des forces de contrôle:** il s'agit là de ressources pour les contrôles, différentes de celles pour les enquêtes. En effet, les enquêteurs et enquêtrices doivent profiter de leur anonymat pour surveiller des situations de travail pendant plusieurs jours. Parallèlement aux travaux de révision, la DEE a engagé un quatrième inspecteur SMT au 1^{er} novembre 2018 et un cinquième inspecteur au début 2019.
- > **M 7 – Collaboration interservices:** il s'agit de favoriser l'échange d'informations entre tous les partenaires de la lutte contre le travail au noir. La table ronde travail au noir qui réunit tous les principaux intervenants et intervenantes dans la lutte contre le travail au noir est organisée périodiquement depuis près de 10 ans, ce qui permet, déjà à ce jour, d'assurer un échange fructueux entre les différentes autorités.
- > **M 8 – Renforcement du statut des inspecteurs TN:** il s'agit de donner de nouvelles compétences judiciaires aux inspecteurs et inspectrices (par exemple auditions formelles, saisie de matériel ...). A la suite des travaux avec le Ministère public et la Police cantonale, le présent projet propose de doter les inspecteurs et inspectrices SMT de compétences de police judiciaire afin de décharger ainsi la Police cantonale. Une adaptation des procédures de travail est d'ores et déjà en cours au sein du Service, afin de permettre à l'équipe en place de se «mettre aux normes» à la suite des présents travaux de révision.
- > **M 9 – Nouvelles sanctions et renforcement des existantes:** cette mesure comporte des aspects long-terme via le Parlement fédéral et nécessite l'adoption d'éventuelles nouvelles bases légales cantonales ou la modification de celles existantes. A ce titre, le Conseil d'Etat rappellera régulièrement à la députation fribourgeoise aux Chambres fédérales quels sont les besoins spécifiques du canton en matière de lutte contre le travail au noir. Le présent projet n'intègre pas les réflexions en cours en vue de déposer éventuellement une initiative cantonale.
- > **M 10 – Sanctions financières en fonction du préjudice:** cette mesure est complémentaire à la fiche 9 de renforcement des sanctions.
- > **M 11 – Marchés publics et sous-traitance:** cette fiche se penche sur la problématique des marchés publics et du respect des conditions d'emploi des salarié(e)s et vise à fixer strictement le nombre de niveaux de sous-traitance. Cette mesure, tout comme la mesure 12, sous-entend

une coordination entre tous les services impliqués de l'Etat.

Le présent projet propose d'étendre le prononcé d'une éventuelle sanction administrative à l'encontre de l'entreprise contractante au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (Loi sur les travailleurs détachés, LDét; RS 823.20). Il n'intègre pas à ce stade de proposition de modification de la législation existante en matière de marchés publics.

- > **M 12 – LTN 13 – interdiction des marchés publics et réduction des aides financières:** cette possibilité existe dans la LTN et nécessite la mise en place de processus interservices en vue de l'application des mesures dans les marchés publics et les aides financières.
- > **M 13 – Veille cantonale; communication, sensibilisation:** cette mesure vise à sensibiliser toutes les parties prenantes sur les effets nocifs du travail au noir et permet de suivre la situation dans ce domaine. Elle vise à rééditer une campagne d'informations pour le public et les entreprises. Cette campagne impliquera l'ensemble des organes actifs dans le domaine de la lutte contre le travail au noir. Il s'agira également d'examiner dans quelle mesure la Confédération pourrait s'y intéresser (cf. campagne nationale en 2009) – la révision en cours a été accompagnée elle-même d'une série d'articles permettant d'apporter un éclairage actuel de la situation dans notre canton.
- > **M 14 – Opérations «coup-de-poing»:** de telles interventions ont une importance stratégique et visent à donner un signal fort aux entreprises qui contreviennent aux règles établies. Ces opérations ont déjà été menées à plusieurs reprises dans le canton de Fribourg avec un impact considérable. Il s'agit d'en renforcer le nombre et l'ampleur, en coordination avec le Ministère public. Sous l'angle de la politique de lutte contre la criminalité, la mise sur pied d'opérations nécessitant des enquêtes préalables conséquentes, sous la conduite du Ministère public, est l'un des objectifs adoptés par l'arrêté du 8 mai 2018 cité précédemment.
- > **M 15 – Incitation au devoir citoyen pour dénonciations:** les expériences récoltées dans les autres cantons (applications dédiées pour les dénonciations) seront analysées sous l'angle de leur faisabilité au regard notamment de la protection des données.

Plusieurs mesures exigent une modification de la LEMT. Au final, les modifications proposées s'articulent sur deux axes: d'une part la *surveillance* du marché du travail sous l'angle des inspecteurs et inspectrices du travail au noir, tout en tenant compte des délégations actuelles; d'autre part, le système de *sanctions* applicable en cas d'infraction.

2.4.3. Renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices TN (M 8)

Le renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices de la surveillance du marché du travail (ci-après: inspecteurs et inspectrices SMT) (M 8) doit être abordé en relation avec d'autres mesures proposées: la création d'un groupe d'enquêteurs spécialisés (M 5), l'augmentation des forces de contrôle (M 6) ou encore la collaboration interservices (M 7).

Au niveau fédéral, l'article 7 LTN prévoit différentes attributions au bénéfice des personnes chargées des contrôles. Or, le caractère administratif de leurs attributions relativise d'autant la recevabilité du résultat des contrôles en procédure pénale, partant ne permet que rarement de prononcer des sanctions sévères.

Ainsi, avant de créer un groupe spécialisé d'enquêteurs et enquêtrices – mesure de type opérationnel – il convient de soumettre les personnes chargées des contrôles au code de procédure pénal (CPP; RS 312.0) afin qu'elles bénéficient des pouvoirs et compétences utiles en matière d'investigation – car dotées de la qualité d'agents et agentes de la police judiciaire au sens des articles 12 et 15 CPP. Assermentées, ces personnes peuvent convoquer et entendre des personnes soupçonnées d'infractions à la LTN – le projet de loi distingue ainsi les attributions strictement «LTN» de celles complémentaires basées sur le CPP. A la différence des agent(e)s de police, les inspecteurs et inspectrices ne sont pas armés.

2.4.4. Nouvelles sanctions et renforcement des existantes (M 9)

Fondamentalement, la qualité d'agent et agente de la police judiciaire au sens du CPP permet à l'autorité saisie (Ministère public) de prononcer des sanctions financières en fonction du préjudice. En cela, l'arsenal des sanctions de la LEMT actuelle est suffisant.

Pour exercer un effet dissuasif efficace, il faut souvent passer par une sanction pécuniaire importante. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail estime qu'il est important de pouvoir prononcer des créances compensatrices et de sanctionner ainsi plus sévèrement un entrepreneur ou une entrepreneuse indélicat qui aurait érigé en système l'emploi systématique de travailleurs et travailleuses au noir. Il est à relever que le prononcé de sanctions dissuasives passe avant tout par le renforcement des moyens d'enquête, afin d'établir de manière plus complète les infractions commises. La responsabilité du maître ou de la maîtresse d'ouvrage est également examinée.

A noter que la révision conserve les exigences fixées par le droit fédéral en matière de prononcé de sanctions, à savoir qu'il faut d'abord une décision constatatoire des autorités administratives et judiciaires dans les domaines contrôlés (art. 73 al. 1 LEMT) avant de pouvoir prononcer éventuel-

lement les sanctions administratives (cf. ci-avant: chiff. 2.3): d'une part celles reprises de l'article 73 al. 1 LEMT (art. 77a al. 1 let. a AP-LEMT), d'autre part celles nouvellement introduites afin de sanctionner plus durement au niveau administratif les entreprises fautives (art. 77a al. 1 let. b AP-LEMT).

3. Procédure de consultation

L'avant-projet de loi a été mis en consultation du 30 novembre 2018 au 15 février 2019. Il a fait l'objet de 38 prises de position. Pour rappel, les principales modifications ont trait aux domaines suivants:

- > adaptations en vertu de la LACI;
- > renforcement de la lutte contre le travail au noir (renforcement des mesures et des amendes, élargissement des compétences des inspecteurs et inspectrices SMT);
- > modifications en lien avec les programmes d'emploi;
- > modifications légistiques et linguistiques.

Pour l'essentiel, les participants à la consultation saluent ces propositions de modification et plus particulièrement celles qui concernent le renforcement de la lutte contre le travail au noir. Ils louent la volonté du Conseil d'Etat d'octroyer des moyens supplémentaires en vue de lutter plus efficacement contre le travail au noir; ils reconnaissent le bien-fondé des 15 mesures proposées par le groupe de travail interdisciplinaire et plaident encore pour leur mise en œuvre rapide.

Les 38 prises de position se répartissent ainsi:

- > 16 émanent des directions et services de l'Etat;
- > le SECO a pris position;
- > 7 associations diverses se sont exprimées;
- > 4 partis cantonaux;
- > 3 organisations syndicales;
- > 3 organisations patronales;
- > 4 communes.

La proposition la plus discutée est celle qui traite de l'*octroi des compétences judiciaires aux inspecteurs et inspectrices SMT du SPE*, respectivement de son non-élargissement à d'éventuels tiers mandatés. En effet, la Constitution cantonale ne le permet pas. Il faut toutefois noter que cet élargissement touche principalement aux mesures d'instruction conformes au Code de procédure pénale (CPP) telles que celles liées à l'observation ou l'audition. La délégation administrative des contrôles, selon l'article 3 de l'Ordonnance sur le travail au noir (OTN) demeure quant à elle toujours possible. Elle bénéficie même du durcissement de mesures puisqu'un tiers mandaté pourra, après assermentation, au même titre qu'un inspecteur ou qu'une inspectrice SMT, ordonner le cas échéant des mesures superprovisionnelles. Cette proposition d'assermenter les tiers mandatés a permis de lever la divergence avec les organisations syndicales et patronales qui revendiquaient initialement l'équivalence totale des compétences.

De même, la possibilité offerte au préfet ou la préfète compétente à raison du lieu de prononcer sur le champ des mesures de contraintes dans le cadre d'une *action de contrôle coordonnée* entre plusieurs autorités, mais en l'absence d'une autorité pénale saisie, a permis de répondre à une demande de la Conférence des préfets du canton de Fribourg.

Quant au SECO, il a rappelé qu'en vertu de l'article 61b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, seules les dispositions découlant de la LACI doivent faire l'objet d'une *approbation formelle* de leur part. Ainsi, ses remarques relatives aux articles ayant trait à l'application de la LTN sont à prendre comme des propositions sans obligation ou des conseils.

Pour ce qui est de la suppression des programmes d'emploi auprès des associations, 4 organisations déplorent ce fait, sans proposer d'alternative. Il sied toutefois de rappeler ici qu'il s'agit des programmes qui sont financés intégralement par le Fonds cantonal de l'emploi, sans contrepartie de l'association concernée. Ces programmes d'emploi ne sont pas reconnus par le SECO et ne permettent ainsi pas de cotiser en vue de l'ouverture d'un nouveau délai cadre auprès de l'assurance chômage. Sur 185 programmes d'emploi mis sur pied en 2018, seuls 18 contrats ont concerné un programme d'emploi auprès d'associations. D'autre part, il importe de faire la distinction entre les programmes d'emploi selon la LEMT qui sont destinés aux chômeurs en fin de droit ou sans droit aux indemnités chômage et les PET LACI (programme d'emploi temporaire) pour les personnes bénéficiant des indemnités chômage et qui représentent des activités en lien direct avec les réalités professionnelles. Ces derniers, au nombre de 324 auprès d'associations en 2018 ne sont pas touchés par cette modification légale.

Quant aux différentes *adaptations des textes*, elles l'ont été sur la proposition des services chargés de la législation, de la protection des données et de l'égalité entre hommes et femmes, l'avant-projet de loi et son message ayant été adaptés en conséquence.

Le présent projet de révision de la LEMT demeure ainsi inchangé pour l'essentiel.

4. Liquidation d'instruments parlementaires

Aucun instrument parlementaire en relation avec la modification de la LEMT ne demeure en suspens.

5. Commentaires des modifications légales

Remarque: les articles du projet de loi révisée sont mentionnés «AP-LEMT» dans le texte.

Art. 8 al. 1 et 4 *Offices régionaux de placement*

Les offices régionaux de placement, en leur qualité d'«autorités d'exécution» sont connus par leur abréviation «ORP», laquelle reprend la terminologie fédérale des articles 76 al. 1 let. c et 85c LACI. Par conséquent, il convient d'adapter l'entier de la loi cantonale dans ce sens, à l'exception de l'art. 4 let. d et e qui précède dit article.

Art. 12 al. 1 et 3 *Surveillance du marché du travail*

Il s'agit d'une adaptation aux exigences légistiques: est mentionnée dans le corps du texte l'organe générique puis en note de bas de page sa dénomination actuelle, laquelle peut évoluer sur décision du Conseil d'Etat sans exiger de révision formelle du texte légal, seule la note de page faisant l'objet de l'adaptation nécessaire.

Pour le reste, nous renvoyons à l'article 8 al. 4 pour ce qui est de la CEMT.

Art. 15 al. 1, 2 et 4 *Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail*

La loi prévoit à l'article 15 une commission cantonale traitant des questions de l'emploi et du marché du travail ainsi que du chômage et de l'insertion des demandeurs et demandeuses d'emploi non couverts par la LACI sous le nom de «Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail» (ci-après: «CEMT»). Par conséquent, il convient d'adapter l'entier de la loi cantonale dans ce sens, à l'exception de l'art. 12 al. 1 et 3 qui précède dit article.

Art. 31 nouvel alinéa 3 *Compétences du Service*

Si la LACI prévoit comme outil d'exécution du mandat de prestations fédérales les offices régionaux de placement (ORP; art. 76 et 85b), elle prévoit aussi que les ORP peuvent remplir leurs tâches avec l'aide d'organismes privés (art. 85b al. 2). C'est pour cette raison que la réserve de délégation de l'alinéa 1 let. a de l'article 32 est supprimée au profit d'un nouvel alinéa 3 qui clarifie la possibilité de déléguer les tâches du 1^{er} alinéa de l'article 32 à des organes autres que les ORP.

Toutefois, une réserve est apportée à d'éventuelles délégations en cela qu'elles devront respecter la législation en matière de protection des données. En effet, sous l'angle de cette législation, tout registre accessible aux ORP dans l'accomplissement de leurs tâches ne l'est pas forcément pour des tiers mandatés.

Art. 32 al. 1 let. a *Compétences des offices régionaux de placement*

La délégation prévue initialement n'a jamais été appliquée, raison pour laquelle il est proposé d'y renoncer.

Art. 33 al. 3 *Coordination*

L'al. 3, qui traite de l'échange de données entre les offices, en particulier les services sociaux, est complété par l'expression «conformément aux dispositions du droit fédéral» (art. 97a ss LACI), lesquelles définissent la base légale sur laquelle peuvent s'effectuer l'échange de données.

Art. 37 al. 1 et 2 *Usagers et usagères*

Le titre médian est adapté afin de respecter l'égalité des genres.

L'alinéa 1 a dû être adapté à la demande du SECO car l'élargissement des prestations de la Caisse publique de chômage à «toutes les personnes travaillant ou ayant travaillé en dernier lieu dans le canton» n'était pas conforme au droit fédéral (art. 77 LACI). Parallèlement, l'alinéa 2 a été complété afin de reprendre la formulation du droit fédéral. Ainsi, le droit cantonal reprend le champ des usagers prévu par le droit fédéral, sans élargissement ni restriction.

Art. 73 al. 1 *Compétences*

Il importe tout d'abord de rappeler le **système de sanctions à deux niveaux** prévu par la LEMT en reprenant le commentaire du message du projet de loi de 2010 (Message-LEMT 2010, commentaire ad art. 73, p. 16): «*Que les contrôles aient été délégués ou non, il reviendra au Service d'assumer les compétences en matière de sanctions attribuées à l'autorité cantonale selon le droit fédéral. A ce titre il est à noter que le droit fédéral prévoit un système de sanctions à deux niveaux: d'une part, l'autorité cantonale prononcera les sanctions prévues par la LTN qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion d'une entreprise des marchés publics ou des aides financières étatiques. D'autre part, les rapports de dénonciation seront transmis aux autorités étatiques concernées par les infractions constatées, charge à celles-ci de rendre leurs propres sanctions selon le droit qu'elles appliquent (droit des étrangers, droit fiscal, droit des assurances sociales, etc.). La copie des sanctions prononcées par le Service sera transmise à la Confédération, laquelle tiendra à jour une liste des entreprises concernées. La Commission de l'emploi et du marché du travail se verra également remettre une copie des décisions, charge à elle, le cas échéant, de la transmettre aux organes paritaires institués par les conventions collectives de travail*» (BGC octobre 2010, p. 1509).

Avec la révision, la compétence du Service de l'alinéa 1 de prononcer une exclusion des futurs marchés publics et une éventuelle diminution des aides financières accordées en cas d'infractions constatées sur un plan administratif et judiciaire est reformulée de manière générale et abstraite: dans le cadre de la procédure de contrôle, tâche principale du Service selon l'article 72 al. 1 par le biais de la surveillance du marché du travail, le Service peut dans un premier temps prononcer

des *mesures de contraintes administratives* (art. 77) puis des *sanctions administratives* (actuellement art. 73 al. 1).

Ce double système répond à la volonté de renforcer le système administratif répressif de la LEMT, aussi bien lors et à la suite immédiate des contrôles (volet administratif) qu'après décision judiciaire (volet pénal).

Avec la révision, les sanctions en matière de marchés publics et d'aides financières prévues par le droit fédéral (art. 13 LTN) et reprises à l'article 73 al. 1 de la LEMT actuellement en vigueur ne sont plus considérées comme les seules sanctions administratives possibles puisqu'il sera possible de prononcer en sus une amende (cf. ci-après art. 77a al. 1 let. b) ou encore de prononcer de manière définitive les mesures ordonnées provisoirement dans un premier temps (cf. ci-après art. 77a al. 2).

Cet élargissement reprend les conclusions du groupe de travail (cf. ci-avant, chiff. 2.4.1), lequel propose plusieurs mesures dans ce sens: M°4 «suspensions d'activité», M°9 «nouvelles sanctions SPE» ou encore M°12 «interdiction des marchés publics».

Au final, l'article 73 al. 1 actuel est déplacé à l'article 77a nouveau, de manière à préserver la systématique de la loi: tâches et attributions du Service (art. 72), compétences générales (art. 73), contrôles (art. 74), mesures de contraintes administratives (art. 77) et sanctions administratives (art. 77a). Ainsi la chaîne répressive est complète.

Introduction aux articles 74a à 74h (nouveaux)

Les articles 74a et suivants AP-LEMT sont nouvellement introduits afin de renforcer le statut des inspecteurs et inspectrices SMT (art. 12); ces inspecteurs et inspectrices sont actifs aussi bien dans le domaine des travailleurs détachés, indépendants ou preneurs d'emploi en provenance de l'UE/AELE que dans celui du travail au noir – domaines qui bien souvent se recoupent. Le but souhaité par le groupe de travail est que ces inspecteurs et inspectrices puissent effectuer tout ou partie de leurs tâches sous couvert du CPP, au même titre que les agent(e)s de police, afin que le Ministère public puisse utiliser le résultat des investigations des inspecteurs et inspectrices SMT au même titre que celui de la police cantonale. C'est la raison pour laquelle les inspecteurs et inspectrices SMT sont considérés nouvellement comme des agent(e)s de la police judiciaire au sens du CPP.

Pour rappel: la police est considérée par le CPP comme «autorité de poursuite pénale» (art. 12 et 15 CPP). De façon générale, le CPP ne s'applique qu'aux activités de la police revêtant le caractère d'une enquête sur des infractions présumées ou reconnues, c'est-à-dire sur des activités en matière de poursuite pénale (MOREILLON/PAREIN-REYMOND: *Code de procédure pénale, petit commentaire*; Bâle, 2016; N 1 ad art. 15). Le CPP régit les autorités pénales dans les grandes lignes

et laisse à la Confédération ainsi qu'aux cantons le soin d'établir les dispositions de détails (FF 2006, p. 1110.). Le canton de Fribourg pour sa part prévoit que la Police cantonale (art. 1 de la loi sur la Police cantonale, LPol; RSF 551.1) est subordonnée fonctionnellement à l'autorité pénale saisie, ou à défaut placée sous la direction et la surveillance du procureur général, en *qualité de police judiciaire* (art. 3 LPol).

D'entente avec la Police cantonale et le Ministère public, il a été jugé préférable de travailler avec les structures existantes plutôt que de créer de nouvelles cellules ultra spécialisées. Ainsi, le renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices SMT, personnel rattaché administrativement à la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) par le biais du secteur «marché du travail» du SPE, répond à la demande de création d'un groupe d'enquêteurs spécialisés (M°5). En effet, sur un plan strictement opérationnel, les spécialistes de la surveillance du marché du travail peuvent aussi bien opérer comme inspecteurs et inspectrices que comme enquêteurs et enquêtrices (cf. ci-après, commentaire ad art. 74d AP-LEMT).

Il faut en outre rappeler que la police cantonale est d'ores et déjà compétente avec le droit actuel pour mener des enquêtes et des inspections dans le domaine de la surveillance du marché du travail en complément des inspections conduites par le personnel du SPE. La collaboration entre autorités pénales et administratives dans le domaine spécifique de la lutte contre le travail au noir est inscrite dans la politique de lutte contre la criminalité établie par le Procureur général en collaboration avec le Conseil d'Etat depuis 2012 et a été confirmée pour la période 2018–2021. Ainsi, lors d'opérations coup-de-poing par exemple, la coordination de l'intervention des polices judiciaires et le traitement du résultat de leurs investigations seront renforcés.

Art. 74a (nouveau) Surveillance du marché du travail – qualité d'agent(e)s

Les M° 5 et 8 prévoient que le statut des inspecteurs et inspectrices SMT soit renforcé: actuellement, toutes leurs activités s'inscrivent strictement dans un cadre administratif; à l'avenir, une partie de leurs tâches doit pouvoir être reprise sous l'angle pénal en conformité avec les exigences du CPP. C'est pour cette raison qu'ils reçoivent nouvellement la qualité d'agent(e) de la police judiciaire (cf. ci-avant). Il n'en demeure pas moins que le renforcement des compétences des inspecteurs et inspectrices SMT ne doit pas s'accompagner d'une diminution des interventions de la Police cantonale dans ce domaine. Bien au contraire: l'assistance prévue par le droit fédéral ne peut être que renforcée.

Cette qualité d'agent(e) nécessitera des inspecteurs et inspectrices SMT une formation particulière, vraisemblablement le suivi de l'un ou l'autre module de l'école de police ou d'une formation jugée équivalente, avant de pouvoir user de la force publique conférée par ce nouveau statut.

Art. 74b (nouveau) Subordination

Aujourd'hui, la Direction de l'économie et de l'emploi est l'autorité d'engagement des inspecteurs et inspectrices SMT au sens de l'article 8 al. 2 LPers. Le fait qu'ils obtiennent nouvellement la qualité d'agent(e) de la police judiciaire ne modifie en rien cette subordination administrative découlant de leur contrat de travail. Toutefois, dans le cadre de leurs activités, respectivement lorsqu'ils exercent des tâches soumises aux exigences du CPP, les liens de subordinations prévus par l'article 3 LPol s'appliquent. Cette subordination au Ministère public se justifie dans le cadre d'un exercice accru de la force publique (art. 76 Cst-FR et art. 5 LPol).

Art. 74c (nouveau) Prestation de serment

L'exigence de l'assermentation, respectivement de la prestation de serment, découle de la qualité d'agent(e) de la police judiciaire et reprend en cela l'article 19 LPol, en précisant qu'il ne s'agit pas du même conseiller d'Etat-Directeur: celui en charge de la DSJ pour les agent(e)s de la Police cantonale et celui en charge de la DEE pour les inspecteurs et inspectrices SMT. Pour les compétences judiciaires, toutefois, le personnel de la DEE sera subsidiairement encore assermenté par le Directeur ou la Directrice en charge de la police cantonale.

Art. 74d (nouveau) Tâches

Les tâches des inspecteurs et inspectrices SMT sont multiples et couvrent toute la chaîne: de la prévention à la sanction. Ils peuvent ainsi: prévenir, enquêter, constater, sanctionner et dénoncer les infractions à la législation sur le travail au noir. Ces tâches reprennent les 3 piliers de la lutte contre le travail au noir (cf. ci-avant: 2.4.1) que sont: la dissuasion, l'intervention et la prévention.

Deux tâches méritent qu'on s'y arrête:

- > pour répondre à la proposition du groupe de travail de créer un groupe d'enquêteurs spécialisés (M°5), la **tâche d'enquête** est nouvellement attribuée aux inspecteurs et inspectrices. Ainsi, avec le pouvoir accru que leur confère leur statut d'agent(e) de la police judiciaire, ils pourront enquêter sur des situations particulières, avant même de réaliser les contrôles sur le terrain, fournir des preuves pour les instances pénales, comme la durée effective des jours de travail des fraudeurs et fraudeuses, et ainsi dénoncer les cas litigieux aux diverses instances, avec des faits étayés à l'appui, et permettre par exemple des sanctions financières en fonction du préjudice;
- > pour répondre à la proposition du groupe de travail de renforcer les sanctions du SPE (M°9), la **tâche de sanction** est rappelée dans les tâches directes des inspecteurs et inspectrices SMT. En effet, actuellement seul le Service peut ordonner la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise suite au contrôle effectué par ses

inspecteurs et inspectrices; dans les faits, non seulement aucune mesure ne peut être ordonnée par les inspecteurs et inspectrices lors du contrôle mais la notion d'immédiateté de la suspension ordonnée par le Service doit être relativisée puisque celui-ci doit instruire conformément aux exigences procédurales du CPJA, notamment en ce qui concerne le droit d'être entendu, de sorte qu'une décision, respectivement une suspension effective, n'est rendue au mieux que dans les 48h suivant la dénonciation sur contrôle.

La révision distingue nouvellement les *mesures de contraintes* administratives des *sanctions* administratives, les premières pouvant être ordonnées à titre provisoire ou provisionnel au sens de l'article 41 al. 1 CPJA et devant ensuite faire l'objet d'une décision du Service. De cette manière, une suspension d'activité (chantier, entreprise...) souhaitée par le groupe de travail (M°4) pourra être ordonnée immédiatement par un inspecteur ou une inspectrice SMT et devra ensuite être confirmée (ou non) par le Service, de sorte que les conséquences d'un refus de collaboration de l'entreprise en cas de contrôle seront plus lourdes et plus immédiates pour l'entreprises incriminée.

Il est bien entendu que les collaborations avec les différentes autorités spéciales concernées par la lutte contre le travail au noir se poursuivent et devraient encore s'intensifier avec la présente révision de loi.

Il est prévu de régler les modalités de service au niveau du règlement d'exécution de la LEMT (Règlement sur l'emploi et le marché du travail, REMT; RSF 866.1.11), notamment en ce qui concerne les exigences de formation.

Art. 74e (nouveau) Attributions

Les attributions des inspecteurs et inspectrices SMT s'articulent en deux volets: l'un administratif, l'autre judiciaire.

Le premier volet (alinéa 1) reprend les attributions de l'article 7 LTN et correspond en cela en tous points aux attributions actuelles prévues par la LEMT. Lors de l'exécution de ses attributions, les inspecteurs et inspectrices sont sous la surveillance et la direction de leur autorité d'engagement et appliquent les règles de procédure administrative.

Le second volet (alinéa 2) introduit des attributions propres à des agent(e)s de la police judiciaire (cf. ci-avant). Lors de l'exécution de ces attributions, les inspecteurs et inspectrices sont sous la surveillance et la direction du ou de la procureur-e en charge de l'affaire, à défaut du ou de la Procureur-e général-e, et appliquent les règles de procédure pénale. Ce second volet permet de surveiller, d'*observer* et d'*auditionner* toute personne suspectée d'exercer du travail au noir. Il autorise en outre le séquestre des éléments de preuve en vertu des articles 263ss. du CPP.

Les conditions de toute observation sont définies aux articles 282 ss CPP. Ainsi, si l'observation s'inscrit dans une enquête de longue haleine, la poursuite de cette observation au-delà d'un mois est soumise à l'autorisation expresse du Ministère public. De même pour les conditions d'audition, réglées aux articles 157 ss CPP: il est primordial à cette occasion de respecter le droit d'être entendu du prévenu ou de la prévenue, de lui permettre de s'exprimer sur les infractions en question ainsi que de lui permettre d'être accompagné de son défenseur ou de sa défenseure (GODENZI, in: DONATSCH/HANSJAKOB/LIEBER: *Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung*, 2^e éd., Zürich/Bâle/Genève, 2014; N 1 ad art. 157 CPP).

Selon l'article 139 CPP, les autorités pénales mettent en œuvre tous les moyens de preuve licites [...] propres à établir la vérité. Il n'existe pas de *numerus clausus* des moyens de preuve, sous réserve des limites définies par l'article 140 CPP (FF 2006, p. 1161). De sorte qu'il est cohérent d'élargir le champ d'investigation aux observations et surtout aux auditions des témoins (art. 162 ss CPP), des plaignant(e)s ou encore de toute autre personne appelée à donner des renseignements (art. 178 ss CPP).

Ce renforcement des attributions répond au 2^e pilier de la stratégie cantonale de lutte contre le travail au noir, celui de l'*intervention* (cf. ci-avant: 2.4.1): ainsi, les inspecteurs et inspectrices SMT seront-ils autorisés à investiguer avec des moyens d'enquête renforcés.

Il est bien entendu que l'exercice des tâches supplémentaires, dévolues aux inspecteurs et inspectrices SMT de par leur nouveau statut d'agent et agente de police judiciaire, requiert une formation spécifique de type police ou toute autre formation similaire.

L'alinéa 3 rappelle les exigences fédérales en matière d'usage de la contrainte, respectivement de l'interdiction pour les personnes chargées des contrôles de prendre des mesures portant atteinte à la liberté des personnes contrôlées (art. 7 al. 2 LTN). Toutefois, attendu que la législation fédérale prévoit l'assistance possible de la police dans l'exécution de leurs tâches, les inspecteurs et inspectrices SMT doivent être en mesure d'exercer pleinement leurs compétences de police judiciaire à titre d'agent(e), raison de la réserve prévue *in fine*. Il convient toutefois de rappeler que le CPP interdit lui aussi tout moyen de contrainte ou recours à la force dans l'administration des preuves (art. 140 al. 1 CPP), respectivement seules peuvent être appliquées, dans l'administration des preuves, les mesures de contraintes (art. 196 ss CPP) que la loi autorise (FF 2006, p. 1162).

Art. 74f (nouveau) *Légitimation*

En conformité avec l'article 39 LPol, les inspecteurs et inspectrices SMT se légitiment lors de leurs interventions et sont

munis à cet effet d'une carte de légitimation. Cette obligation d'annonce demeure réservée lorsqu'ils conduisent des investigations au stade de l'observation, partant que leur anonymat doit être garanti.

Art. 74g (nouveau) *Plainte*

En conformité avec l'article 38 LPol, le droit de plainte institué par cet article est le corollaire des pouvoirs reconnus à la police, respectivement aux inspecteurs et inspectrices SMT en qualité d'agent(e)s de la police judiciaire. Il ne s'agit pas d'une simple dénonciation à l'autorité de surveillance, mais d'un véritable moyen de droit, débouchant sur une décision sujette à recours dans les 30 jours selon CPJA.

Elle est indépendante de l'action pénale qui serait dirigée contre un agent ou une agente à raison des mêmes faits, par exemple pour abus d'autorité ou pour voie de fait. Cependant, la procédure de droit administratif pourra, en cas d'ouverture d'une telle action, être suspendue jusqu'à la fin de la poursuite pénale.

Art. 74h (nouveau) *Équipement*

Exception faite de la carte de légitimation (art. 74f AP-LEMT) et de l'équipement de sécurité nécessaire exigé en fonction des lieux de travail objet des contrôles, il n'est pas prévu de doter les inspecteurs et inspectrices SMT d'un équipement spécial de type «uniforme».

Toutefois, à la différence des agent(e)s de la police judiciaire rattachés à la police cantonale, ils ne seront pas autorisés à porter une arme. En effet, il n'est pas prévu d'exiger desdits inspecteurs une formation complète d'agent(e) de police; d'autre part, la législation fédérale interdit que les inspecteurs et inspectrices prennent des mesures portant atteinte à la liberté des personnes contrôlées (art. 7 al. 2 LTN).

Enfin, il ne faut pas oublier que leur nouvelle tâche d'enquête (art. 74d AP-LEMT) nécessitera l'achat de matériels de surveillance adéquats et d'accès à des systèmes d'information spécifiques (ex. Fripers). Le groupe de travail a évalué les coûts d'investissement et de fonctionnement d'un bureau de spécialistes de la surveillance et des enquêtes (cf. M⁹⁵), coûts qui peuvent être revus à la baisse à partir du moment où la compétence est attribuée aux inspecteurs et inspectrices SMT sans création d'une cellule spéciale (cf. ci-après: chiff. 4 «incidences financières»).

Art. 75 al. 1 *Délégation des activités de contrôles*

L'ordonnance fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (Ordonnance concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir; ordonnance sur le travail au noir, OTN; RS 822.411) prévoit que les cantons peuvent déléguer des activités de contrôles à des tiers

par le biais d'un contrat de prestations (art. 3). Cette possible délégation trouve sa concrétisation à l'article 75 de la LEMT.

Il importe à ce stade de rappeler l'historique de cette délégation en droit fribourgeois en reprenant le commentaire du message du projet de loi de 2010 (Message-LEMT 2010; commentaire ad art. 75, p. 16): «[...] *La disposition introduit donc une clause générale de délégation sur proposition de la Commission, laquelle ne pourra avoir lieu que sur la base d'un mandat de prestations dans lequel seront réglées notamment les questions relatives au nombre de contrôles, à leur financement et au contenu standard des procès-verbaux établis par les organes chargés de ces derniers (art. 76). L'OETN, qui sera abrogée par l'entrée en vigueur de la LEMT, prévoit que, dans le domaine particulier de la construction, les contrôles sont assurés par les inspecteurs de la construction engagés sur la base de l'AMTIC (art. 9 OETN) [...] Cette délégation particulière et provisoire ne se justifie plus sous le régime de la LEMT, puisque celle-ci doit être formulée de façon générale. La délégation des contrôles dans la construction ayant été assurée jusqu'à la fin de l'année 2008, la structure de contrôle existante a requis un nouveau mandat pour les années 2009 et 2010. Pour les années suivantes, cette requête sera formulée auprès de la Commission de l'emploi et du marché du travail, charge à elle de proposer la reconduction de délégation au Service sur la base des dispositions du projet. Le reste de la disposition concerne les garanties que doit présenter le personnel de l'organe délégué effectuant les contrôles, ces dernières étant également commandées par le droit fédéral*» (BGC octobre 2010, p. 1509).

Actuellement, les inspecteurs de la construction conduisent environ 200 contrôles par an dans les domaines de la construction et du nettoyage industriel, domaines qui font l'objet d'une délégation à l'ICF, anciennement AFKO.

Conformément à l'article 76 de la Constitution cantonale (Cst; RSF 10.1), l'Etat détient le monopole de la force publique (al. 2). Ce monopole est repris à l'article 5 LPol (al. 1 in initio), sous réserve des pouvoirs expressément attribués par la loi à d'autres agents (*in fine*). Ainsi, la LPol ne prévoit pas de délégation de la force publique à n'importe quels tiers mais uniquement à ceux qui ont la qualité d'agent(e), notion qui renvoie à l'article 32 LPers: «[...] le collaborateur ou la collaboratrice est réputé-e, au terme de la période probatoire, répondre aux exigences de son poste; en ce cas, il ou elle fait l'objet d'une reconnaissance officielle de sa qualité d'agent ou agente des services publics» (al. 1), notion reprise à l'article 56 LPers: «Par son comportement, il ou elle [le collaborateur ou la collaboratrice] se montre digne de la confiance et de la considération que sa fonction, en tant qu'agent ou agente des services publics, lui confère» (al. 3).

Par conséquent, il serait contraire à la Constitution que de déléguer à un tiers la qualité d'agent ou agente de la police judiciaire, même par convention.

Art. 75a (nouveau)

Quand bien même la force de police ne peut être déléguée, les tiers bénéficiant de la délégation pourront de ce fait exercer des compétences accrues sous l'angle administratif, principalement en ce qui concerne les mesures de contrainte administrative prononcées à titre provisoire en application de l'article 77 al. 1. Ainsi, un collaborateur ou une collaboratrice de la société au bénéfice d'une délégation des activités de contrôle pourra, à l'avenir, prononcer la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise alors que la loi actuelle ne lui permet «que» de dénoncer le cas au Service afin que celui-ci prononce dite mesure dans les 48h. Or, le prononcé d'une telle mesure n'est pas sans conséquences, principalement financières, à charge de l'entreprise, respectivement à charge de l'autorité ou du tiers délégataire si d'aventure sa décision devait être contestée avec succès.

Il importe par conséquent que le bénéficiaire de la délégation de surveillance, exerçant les mêmes compétences administratives que les inspecteurs et inspectrices SMT, soient soumis aux mêmes exigences, notamment quant à l'assermentation et le port d'une pièce identificatrice.

Introduction aux articles 77 s.

Nous renvoyons au commentaire ci-avant de l'article 73 concernant l'articulation entre *mesures de contraintes administratives* et *sanctions administratives* et le système de sanctions à deux niveaux.

Tout le système de lutte contre le travail au noir repose au niveau fédéral sur le principe de collaboration des entreprises contrôlées (art. 8 et art. 18 LTN). La LTN, à la différence de la législation fédérale en matière du droit des étrangers, des assurances sociales ou de l'impôt à la source, ne prévoit pas de sanctions à l'encontre de l'employeur ou de l'employeuse indélicat autres que celles concrétisées à l'article 73 de la LEMT actuelle, et seulement à la suite d'infractions constatées par les autorités administratives et judiciaires dans les domaines contrôlés (LEtr, LAVS, LIFD etc).

Or, il convient de pouvoir intervenir plus directement et plus durement, de manière plus dissuasive, dans le contexte de la lutte contre le travail au noir.

Si la loi actuelle prévoit déjà de pouvoir ordonner la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise par le biais d'une mesure de contrainte administrative, cette mesure n'est dans les faits prononcée au mieux que 48h après le contrôle effectué par les inspecteurs et inspectrices, ceux-ci devant dénoncer le cas au Service qui se charge, après une instruction accélérée, d'ordonner la mesure.

Avec la révision, les inspecteurs et inspectrices SMT peuvent ordonner la mesure «sur le champ» puis dénoncer le cas au Service afin que celui-ci, après une instruction accélérée,

confirme ou infirme dite mesure. Ainsi, le but initial de forcer l'entreprise concernée à participer activement à l'élaboration des faits se trouve renforcé – doublement si l'on considère l'introduction d'une disposition pénale spécifique en cas d'opposition ou d'entrave au contrôle (cf. ci-après art. 114a AP-LEMT).

D'autre part, des amendes pourront être prononcées sous l'angle administratif (art. 77a al. 1 let. b AP-LEMT), en complément des amendes prononcées au pénal et dont les éléments d'infractions, de rang fédéral, sont rappelés nouvellement au niveau cantonal (art. 114a AP-LEMT).

Art. 77 Mesures de contrainte administrative

En préambule, il convient de rappeler qu'à ce jour une seule suspension a été prononcée depuis l'entrée en vigueur de la LEMT.

Le groupe de travail préconise de mettre en place d'autres formes de suspension d'activité, en cas de violation grave, que la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise telle que prévue aujourd'hui à l'article 77 al. 1 (cf. M°4).

Le projet prévoit non seulement une accélération de l'ordonnance de la mesure, puisque celle-ci pourra être ordonnée à titre provisoire lors du contrôle par l'inspecteur ou l'inspectrice SMT, ainsi que par les tiers mandatés (cf. ci-avant, art. 75), mais aussi un élargissement de la palette de mesures avec l'introduction d'une interdiction d'accès à un lieu de travail. Ainsi, la mesure de contrainte pourra s'appliquer aussi bien sur le lieu de l'infraction constatée (lieu de travail) que pour la globalité des activités de l'entreprise incriminée (suspension d'activité) entendu que le suivi de la bonne application de la première mesure est plus aisé que celui de la seconde.

Lors de la consultation sur l'avant-projet de loi modifiant la LEMT, la Conférence des Préfets du canton de Fribourg a déploré l'absence de base légale formelle permettant au préfet ou à la préfète, dans les cas où plusieurs autorités sont amenées à intervenir sur un même lieu, de coordonner les actions des différents intervenants, voire, le cas échéant, d'ordonner les mesures de sécurité imposées par les circonstances.

Le nouvel alinéa 4 crée ainsi la base légale permettant au préfet ou à la préfète compétent de prendre en charge ce rôle de coordination entre les différents acteurs lors d'une intervention de grande envergure, si aucune autorité pénale n'est saisie.

Art. 77a al. 2 Sanctions administratives

L'article 73 LEMT reprend l'article 13 LTN: ainsi, la sanction administrative d'exclusion de l'employeur ou de l'employeuse concerné des futurs marchés publics au niveau communal, cantonal et fédéral pour 5 ans au plus, combinée

ou non avec une diminution des aides financières accordées audit employeur pour une période maximale de 5 ans, ne peut être prononcée qu'après une condamnation entrée en force dudit employeur ou de ladite employeuse pour cause de non-respect important ou répété des obligations en matière d'annonce et d'autorisation prévues dans la législation sur les assurances sociales ou les étrangers.

S'il n'est pas possible d'introduire au niveau cantonal de nouvelles dispositions qui viseraient à instaurer de nouvelles sanctions à l'encontre des employeurs et employeuses indelicats, les législations applicables relevant du droit fédéral (cf. propositions des M°9 et M°10), il est possible de renforcer les sanctions actuelles en introduisant en complément la possibilité pour le Service de prononcer une amende aux conditions énoncées ci-avant. Dite amende doit avoir un caractère dissuasif, raison pour laquelle son plafond est fixé à 10% du prix final de l'offre en cas de marché public (chiff. 1) et à 1 000 000 de francs dans les autres cas (chiff. 2), en conformité avec l'art. 49 du règlement cantonal du 28 avril 1998 sur les marchés publics (RMP; RSF 122.91.11).

Si elle est d'abord prononcée à l'encontre de l'entreprise incriminée, elle pourra aussi l'être à l'encontre de l'entreprise contractante au sens de l'article 5 LDét en cas de sous-traitance avérée. Cette proposition reprend une partie des propositions du groupe de travail en la matière (cf. M°9 à M°12).

Art. 83 al. 1 Suspension et exclusion du droit aux prestations

Nous renvoyons au commentaire de l'article 8 concernant la question des ORP.

Art. 84 Genres de prestations et délai cadre cantonal

Pour ce qui est de l'alinéa 1 lettre b, il s'agit d'une mesure de réduction d'octroi des mesures cantonales afin de tendre à l'équilibre financier du Fonds cantonal de l'emploi.

Pour ce qui est de l'alinéa 1 let. b et de l'alinéa 2, il s'agit d'une mise à jour et adaptation de la dénomination, ainsi que du descriptif d'une catégorie de mesures du marché du travail MMT (programme d'emploi). L'ancienne dénomination «programme de qualification cantonal» (communément appelée PEQ-LEMT) est remplacée par «programme d'emploi» (communément appelé contrat LEMT) et décrite comme un «programme d'emploi» de durée déterminée auprès d'entreprises ou de collectivités publiques.

Concernant la suppression de l'octroi des contrats LEMT aux associations à but non lucratif, il convient de dresser un bref historique des PEQ-LEMT pour l'expliquer: Le PEQ-LEMT institue une mesure de réinsertion professionnelle qui a pour objectif de maintenir les demandeurs et demandeuses d'emploi en fin de droit ou sans droit en contact avec le milieu

économique en leur offrant une occupation professionnelle. Au meilleur des cas, cette activité mène à un engagement.

Historiquement, les fournisseurs sont différenciés en deux groupes: 1) les associations à but non lucratif, les communes et l'Etat (ACE) – pour lesquelles l'intégralité du salaire et des charges sociales est puisée dans le Fonds cantonal de l'emploi (ci-après: le Fonds) – et 2) les entreprises privées – dont les frais à charge de l'entreprise se montent à 75% du salaire, charges sociales non-comprise, respectivement dite répartition ne doit pas aller au-delà de 40% à charge du Fonds.

Or, si avec le temps une répartition a pu être établie avec les communes et l'Etat afin de décharger le Fonds, ce n'est pas le cas avec les associations à but non lucratif, le SECO refusant de leur reconnaître le statut d'employeur. Ainsi, dite suppression s'inscrit dans le cadre des mesures d'assainissement du Fonds cantonal de l'emploi.

Art. 85 Titre et al. 2 *Encadrement des bénéficiaires*

La modification permet de garantir la cohérence avec la notion de «programme d'emploi».

Art. 89 Titre et al. 1–3 *Programme d'emploi*

Les modifications de l'alinéa 1 et 3 renvoient à celles de l'article 84 al. 1 let. b concernant les contrats LEMT (anc. PEQ-LEMT).

Dès lors que l'on abandonne la notion de «qualifiant» au profit de celui de «professionnel», l'alinéa 2 perd sa raison d'être.

Art. 90 al. 2 *Bénéficiaires*

Nous renvoyons au commentaire de l'article 84 pour ce qui est de la notion de «programme d'emploi».

Art. 101 Titre et al. 1–3 *Systèmes électroniques d'information*

Le titre est mis au pluriel afin de tenir compte des modifications apportées aux alinéas 2 et 3. En ce qui concerne l'alinéa 1, il reprend la dénomination exacte du système d'information dont l'abréviation correspond à PLASTA.

L'alinéa 2 précise nouvellement que le Service se dote d'un système d'information indépendant du système PLASTA; l'introduction de ce double système d'information permet ainsi de distinguer avec davantage de clarté les activités fédérales du Service (mise en œuvre de la LACI, de la LTN, de la LTr, etc) de ses activités cantonales. Il n'existe aucun lien entre PLASTA et le système d'information indépendant.

Le complément apporté à l'alinéa 3 permet un renforcement de la protection des données dans la mesure où l'échange d'informations entre les systèmes électroniques d'informa-

tion est clairement réglementé. D'autre part, la perméabilité reste toutefois garantie dans le cadre de la bonne application de cette loi.

Art. 102 al. 2 *Travail détaché et lutte contre le travail au noir*

L'alinéa 2 a été modifié dans le sens de la pratique actuelle, en conformité avec les exigences du SECO.

Art. 103 al. 1 let. h (nouveau) *Fonds cantonal de l'emploi*

L'alinéa 1 traitant de l'affectation est complété par le financement de mesures de préformation afin de garantir une base légale conforme aux exigences de l'article 9 de la loi sur les subventions (LSub; RSF 616.1). Les mesures de préformation concernent les jeunes au sortir de l'école obligatoire qui se retrouvent sans place d'apprentissage. Ces derniers ne peuvent bénéficier du chômage, partant du soutien de la Confédération, raison pour laquelle il incombe au canton de prendre la relève.

Dans le cadre de l'introduction du REMT, le rapport explicatif précisait: «A cette occasion [modification de la LEMT consécutive à l'introduction du REMT], un nouvel article y sera introduit, lequel constituera la base légale nécessaire au subventionnement de la préformation pour le Foyer St-Etienne, sis à Fribourg. Dans l'intervalle, la DEE et le Foyer St-Etienne concluront un accord précisant les modalités de ce subventionnement» (p. 2).

Ainsi, sur demande de l'Administration des finances, une nouvelle lettre (h) est introduite afin de clarifier le mode de financement des mesures de préformation qui, à l'inverse d'autres mesures de formation (SeMo, etc.), sont exclusivement financées par un subventionnement cantonal.

Introduction aux articles 112 ss traitant des dispositions pénales

Il importe à ce stade de rappeler le commentaire du message du projet de loi de 2010 concernant l'article 112 (Message-LEMT 2010; commentaire ad art. 112, p. 23): «[...] Les dispositions pénales ont été exprimées de manière générale (art. 112) et de façon distincte pour ce qui concerne les infractions à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la loi sur le travail. S'agissant des amendes prévues par la LSE, la rétrocession de la compétence au Service s'inspire du système genevois. Elle est motivée par le fait que le domaine de la gestion et du contrôle des entreprises de placement privé et de location de services est très particulier et nécessite le recours à du personnel très spécialisé. Dès lors que le Service assume les tâches spécifiques prévues par la loi en collaboration avec les autorités fédérales et qu'il dispose de l'ensemble des moyens pour y procéder (par ex. l'accès au système informatique fédéral de gestion des

entreprises concernées; EXLSE), il se justifie que la compétence de prononcer les amendes lui soit accordée (art. 113 al. 1). S'agissant des dispositions pénales de la LTr, la LEAC prévoit que le Préfet connaît des infractions en cette matière. Compte tenu de la nature des infractions qui peuvent avoir des conséquences très graves sur la santé des travailleurs, il se justifie d'octroyer ces compétences au juge de police, en regard notamment des peines qui peuvent être prononcées (art. 114). Il est à noter qu'au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la justice (LJ; cf. Message n°175 du 14 décembre 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la justice), une adaptation de certaines des dispositions pénales du projet de LEMT sera nécessaire» (BGC octobre 2010, p. 1517).

Art. 112 *Dispositions pénales – en général*

Le groupe de travail préconise des sanctions financières en fonction du préjudice (M°10), respectivement de pouvoir prononcer des créances compensatrices et de sanctionner ainsi plus sévèrement un entrepreneur indélicat qui aurait érigé en système l'emploi systématique de travailleurs au noir. S'il est vrai que le prononcé de sanctions dissuasives passe avant tout par le renforcement des moyens d'enquête (cf. réponse du Conseil d'Etat à la motion Wicht/Vial, p. 5), il importe aussi d'adresser un message clair aux futur(e)s contrevenant(e)s en augmentant le plafond de l'amende dans la loi.

Ainsi, l'article 112 al. 1 voit le plafond de l'amende être décuplé pour passer de 10 000 francs à 100 000 francs sous réserve que le comportement incriminé ne tombe pas sous le coup d'une norme pénale plus sévère. Il faut toutefois remarquer que la portée de cette modification s'inscrit dans la volonté conjuguée du Conseil d'Etat et du Procureur général de combattre plus durement le travail au noir; elle est donc avant tout symbolique. En effet, la lettre a cédera très souvent, si ce n'est toujours, le pas à l'article 148a CP; de même pour la lettre b même si une existence propre n'est pas impossible. La lettre c rejoint l'article 320 CP. Quant à la lettre d, elle se confond avec une infraction en vogue ces derniers temps, soit l'acceptation d'un avantage, voire la corruption (322ter ss CP).

Art. 114 *En matière de LTr*

Comme mentionné ci-avant, l'entrée en vigueur de la loi sur la justice (LJ; RSF 130.1) induit une adaptation de certaines dispositions de la LEMT.

Attendu que la compétence pour connaître des dénonciations relatives aux infractions aux prescriptions de la LTr, des ordonnances fédérales y relatives et de la LEMT, est du ressort exclusif du Ministère public, l'alinéa 1 est modifié dans ce sens. Pour le reste, il est renvoyé à la LJ.

Introduction aux articles 114a et 114b

Comme mentionné ci-avant, les sanctions et donc les amendes y liées consécutives à un non-respect des obligations d'annonce et d'autorisation en matière de travail au noir sont traitées à l'article 10 LTN, lequel renvoie à l'article 13 al. 1 pour ce qui concerne l'autorité compétente. Le système des sanctions et mesures administratives prévoit un domaine précis d'application, à savoir celui des marchés publics et des aides financières (art. 18) ainsi qu'un volet pénal en cas de contravention aux articles 6, 7 et 8 LTN, c'est-à-dire à l'encontre de celui qui s'oppose ou entrave les contrôles visés aux articles 7 et 8 ou encore enfreint l'obligation de collaboration visée à l'article 8. En sus, l'OTN prévoit la possibilité de percevoir un émolument auprès des personnes contrôlées qui n'ont pas respecté leurs obligations d'annonce et/ou d'autorisation visées à l'article 6 LTN. Ainsi, le droit fédéral prévoit la possibilité d'amender mais seulement en cas de contravention aux articles 6 à 8 LTN.

Dans le même ordre d'idée que l'augmentation du plafond de l'amende prévue à l'article 112, il importe de reprendre dans la loi cantonale les éléments constitutifs de l'infraction prévus par la législation fédérale. Sous l'angle strictement légistique, cette reprise n'est pas nécessaire; elle s'inscrit plutôt dans une démarche de prévention.

Finalement, il est renoncé de permettre aux inspecteurs et inspectrices SMT de pouvoir prononcer des amendes d'ordres: d'une part car le montant de celles-ci est plafonné à 300.-, ce qui est peu dissuasif, et d'autre part car la mise en place d'une telle compétence et son application nécessitent un lourd appareil administratif jugé disproportionné.

Art. 114b (nouveau) *Procédure*

En matière de contraventions, les autorités pénales compétentes sont celles auxquelles les cantons ont attribué, dans le cadre de leur organisation judiciaire, la compétence de poursuivre et de sanctionner les contraventions (art. 17 CPP). Ces tâches peuvent être confiées à des autorités administratives; celles-ci ont alors des pouvoirs similaires à ceux du Ministère public pour mener l'instruction (art. 357 al. 1 CPP) et pour ensuite émettre une ordonnance pénale (art. 357 al. 2 CPP).

Actuellement, l'article 113 prévoit qu'en matière de LSE le Service est compétent pour prononcer l'amende prévue par la loi fédérale (al. 1). Cette compétence est motivée par le fait que le Service assume les tâches spécifiques prévues par la loi en collaboration avec les autorités fédérales et qu'il dispose de l'ensemble des moyens pour y procéder (par ex. l'accès au système informatique fédéral de gestion des entreprises concernées; EXLSE).

Le renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices SMT prévu par la présente révision et l'octroi de nouveaux moyens d'enquête justifient pleinement que la compétence

de prononcer les amendes soit aussi accordée au Service en matière de LTN.

6. Incidences financières

Le présent projet de loi implique un faible engagement financier supplémentaire en complément de celui induit par les incidences en personnel.

Pour ce qui est de la tâche d'enquête (art. 74d en corrélation avec art. 74h), sa bonne exécution nécessitera des investissements en matériel de surveillance:

- > l'*investissement initial* a été estimé par le groupe de travail à 50 000 francs la première année puis à 10 000 francs les trois années suivantes, soit un **total de 80 000 francs**;
- > les *frais de fonctionnement* avaient initialement été évalués à 300 000 francs par an avec la création d'une cellule spéciale; ils peuvent raisonnablement être ramenés à **100 000 francs par an** en travaillant avec la section «marché du travail» du SPE.

7. Autres aspects

7.1. Incidences sur le personnel de l'Etat

Les modifications légales projetées concernent essentiellement un renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices SMT ainsi qu'une augmentation de l'effet dissuasif des sanctions. Un EPT supplémentaire a toutefois d'ores et déjà été attribué pour 2019 à la DEE, SPE, section Marché du travail.

Ainsi, l'incidence en personnel peut être chiffrée en l'état à environ 150 000 francs par an, pour la création du nouveau poste et pour la réévaluation des classifications selon le processus habituel de ripage avec octroi d'un palier supplémentaire, pour les 5 inspecteurs et inspectrices SMT du travail au noir.

7.2. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes.

7.3. Compatibilité juridique et développement durable

Le projet de loi est conforme aux principes du développement durable. Il est également compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

L'examen de la durabilité (Boussole 21) effectué pour le projet de révision sur les critères pertinents de l'évaluation amène à un résultat très favorable du projet de révision. La réflexion a porté sur les domaines «Economie» et «Société» qui sont concernés par les modifications légales.

Au chapitre des éléments favorables voire très favorables, ressortent les critères principalement financiers, fiscaux et salariaux. En effet, en luttant contre le travail au noir, on passe d'une économie souterraine, qui favorise à priori des acteurs hors canton, à une économie réelle touchant plus directement les acteurs économiques du canton. De même, les salaires payés le seront en vertu des CCT existantes ou selon les salaires usuels pour les autres branches. Ainsi, les travailleurs et travailleuses bénéficieront également de l'intensification de cette lutte. La question de la formation initiale et/ou continue est estimée aussi de façon favorable, en ce sens qu'un emploi profitant d'une nouvelle visibilité (car plus exercé illégalement) requerra une personne ayant les compétences nécessaires pour l'occuper.

Au niveau des effets induits sur la société en général, il s'agit d'être plus nuancé tout en ne sombrant pas dans un pessimisme de mauvais aloi. Si l'augmentation des salaires va profiter à une partie des personnes travaillant au noir, une autre partie va probablement demeurer en situation de précarité (exemple: certaines personnes ne pourront plus compléter leur revenu issu d'un emploi officiel par un revenu accessoire non déclaré). De même, les personnes en situation illégale dans notre canton, à qui une décision de renvoi est notifiée, auront de la peine à faire valoir leurs prétentions auprès du tribunal des prud'hommes.

Quant au potentiel d'amélioration, il réside dans un suivi permanent des conséquences induites sur l'économie et la société par l'effet du durcissement de la lutte contre le travail au noir et des mesures éventuelles correctrices. En soi, la LEMT ne peut pas prendre en charge la lutte contre les inégalités économiques et sociales.

Le présent projet de révision nécessitera à sa suite une révision du REMT.



Botschaft 2018-DEE-5

18. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Einleitung	18
1.1. Entwicklung des Arbeitsmarkts – Verstärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit	19
1.2. Genehmigungsverfahren des Bundes	19
1.3. Formale Anpassungen	19
1.4. Beschäftigungsprogramme	19
2. Bekämpfung der Schwarzarbeit	19
2.1. Begriff	19
2.2. Statistiken zur Bekämpfung der Schwarzarbeit	20
2.3. Organisation im Kanton Freiburg	21
2.4. Strategie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit	22
3. Vernehmlassungsverfahren	25
4. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen	26
5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	26
6. Finanzielle Auswirkungen	35
7. Andere Aspekte	35
7.1. Personelle Auswirkungen	35
7.2. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	35
7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung	35

1. Einleitung

Das Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Dieses Gesetz wurde erarbeitet, um auf der Ebene des kantonalen Vollzugsorgans auf die Vielzahl der Bundesgesetze und auf ihre zahlreichen Änderungen im Bereich der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarkts einzugehen sowie die vom Kanton in spezifischen Bereichen des Arbeitsmarkts eingesetzten Massnahmen zu berücksichtigen. Um es mit den Worten des Staatsrat in seiner Botschaft zu sagen (Botschaft Nr. 189 vom 29. April 2010 zum Gesetzesentwurf über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt [BAMG-Botschaft

2010]): «Alle dem Amt für den Arbeitsmarkt («das Amt») übertragenen Aufgaben zeigen, dass der Arbeitsmarkt ein Ganzes bildet, egal ob beispielsweise von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder der Überwachung des Arbeitsmarkts die Rede ist. Die betreffenden Gesetzestexte, die eine kohärente Einheit bilden, ergänzen sich gegenseitig und zwischen ihnen gibt es deutliche Synergien.» (TGR Oktober 2010, S. 1521). Der Gesetzestext sollte also in einem Text verschiedene Bestimmungen regeln, die bei der Beschäftigung und im Arbeitsrecht anwendbar sind.

Die vorliegende Gesetzesrevision wird durch mehrere Punkte begründet:

1.1. Entwicklung des Arbeitsmarkts – Verstärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Infolge einer Polizeirazzia auf einer Baustelle in der Agglomeration Bulle am 19. Mai 2016, die vom Oberamtmann des Greyerzbezirk organisiert wurde, um die Arbeitsbedingungen der Bauarbeiter und die Einhaltung der Baubewilligungen zu kontrollieren, haben die Grossräte Jean-Daniel Wicht und Jacques Vial eine Motion mit dem Titel «Die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessern» («Motion Wicht/Vial»; 2016-GC-75) eingereicht. Darin bezeichnen sie die betroffene Baustelle als sehr schlechtes Beispiel für das aktuelle Bild des Baugewerbes, das aber leider nur die Spitze des Eisbergs der katastrophalen Situation in einem Teil des Baunebengewerbes und bei der Weitervergabe von Arbeiten an Subunternehmer darstelle. Durch diese wiederkehrende rechtswidrige Tätigkeit würde die Bevölkerung über die Jahre Millionen von Franken, die der Staatskasse entgehen, verlieren. Die Fakten seien jedoch eindeutig. Die prekäre Beschäftigung von Arbeitnehmenden für einen Tag in Tankstellen des Kantons sei an der Tagesordnung. Die Behörden wüssten dies, würden aber wegen fehlender Mittel die Augen davor verschliessen. Aus diesem Grund haben die Grossräte den Staatsrat ersucht, alle Massnahmen zu ergreifen, um die Schwarzarbeit endlich wirksam zu bekämpfen. Der Grosse Rat hat die Motion am 14. September 2018 einstimmig angenommen.

Die Änderungen in Abschnitt 9 von Kapitel 2 des BAMG, in dem die Ausführung der Bundesgesetzgebung über die Bekämpfung der Schwarzarbeit behandelt wird, entsprechen somit den Massnahmen, die vom Grossen Rat einstimmig beschlossen wurden. Dies ist der Hauptgrund für diese Gesetzesrevision.

1.2. Genehmigungsverfahren des Bundes

Artikel 61b des Regierungs – und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) verlangt, dass die Kantone dem Bund ihre Gesetze und Verordnungen zur Genehmigung unterbreiten, soweit ein Bundesgesetz es vorsieht; die Genehmigung ist Voraussetzung der Gültigkeit (Abs. 1). Artikel 113 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) sieht die Genehmigung vor.

Der AVIG-Teil des BAMG wurde jedoch erst am 20. Juni 2018 formell vom Bund genehmigt, als der Bundesrat zum Entwurf des BAMG vom 6. Oktober 2010 und zu seinem Ausführungsreglement vom 2. Juli 2012 Stellung nahm und sie vorbehaltlich der Änderung von Artikel 32 Abs. 1 Bst. 3, Artikel 33 Abs. 3, Artikel 99 Abs. 3 und Artikel 101 Abs. 2 BAMG genehmigte.

Diese Gesetzesrevision sollte daher dazu genutzt werden, um das Gesetz mit den Anforderungen der Bundesbehörden, insbesondere des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), in Einklang zu bringen.

1.3. Formale Anpassungen

Schliesslich wird die Gelegenheit genutzt, einige zusätzliche Elemente anzupassen. Es handelt sich nämlich um die erste Änderung dieses Gesetzes seit seiner Verabschiedung durch den Grossen Rat im Jahr 2010 und es sind einzelne Anpassungen für eine bessere Anwendung und Lesbarkeit des Gesetzes nötig. Bei diesen Anpassungen handelt es sich hauptsächlich um den Ersatz von Bezeichnungen:

- > Ersatz der Bezeichnung «regionales Zentrum» bzw. «regionales Arbeitsvermittlungszentrum» durch die Abkürzung «RAV», die sich etabliert hat;
- > Ersatz der Bezeichnung «Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt» durch die Abkürzung «BAMK»;
- > Ersatz der Bezeichnung «Qualifizierungsprogramm» durch den Begriff «Beschäftigungsprogramm», der mit der materiellen Änderung von Artikel 84 Abs. 1 Bst. b eingeführt wird.
- > Ersatz der Bezeichnung «System Service Check» durch «Service-Check-System» sowie Verwendung des Begriffs «Service Check» mit einem Artikel: «der Service Check». Diese Änderung betrifft nur den deutschen Text.

Diese formalen Änderungen sind nicht der Genehmigung durch den Grossen Rat unterstellt. Die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Organe werden daher damit beauftragt, diese Bezeichnungen zu ersetzen und die nötigen grammatikalischen Anpassungen vorzunehmen.

1.4. Beschäftigungsprogramme

Da eine Sanierung des kantonalen Beschäftigungsfonds notwendig ist, müssen die Ausgaben des Fonds gesenkt werden. Beschäftigungsprogramme bei nicht gewinnorientierten Institutionen werden aktuell vollumfänglich über den Fonds finanziert, da keine finanzielle Beteiligung durch die betroffene Institution vorgesehen ist. Deshalb wird vorgeschlagen, auf diese Art von Beschäftigungsprogrammen, die vollumfänglich durch den Fonds finanziert werden, zu verzichten.

2. Bekämpfung der Schwarzarbeit

2.1. Begriff

Unter *Schwarzarbeit* wird eine entlohnte, selbstständige oder unselbstständige Arbeit verstanden, bei deren Ausübung gegen Rechtsvorschriften verstossen wird. Der Anteil dieser Schattenwirtschaft in der Schweiz betrug im Jahr 2018 gemäss Schätzungen von Dr. Friedrich Schneider¹ 5,8% des BIP und belief sich damit auf ca. 42 Milliarden Franken. Im Kanton Freiburg entgeht dem traditionellen Wirtschafts-

¹ Quelle: Boockmann Bernhard/Schneider Friedrich; Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2019 vom 6. Februar 2019, einsehbar unter: <http://www.iaw.edu/index.php/aktuelles-detail/902>.

kreislauf laut diesen Schätzungen jedes Jahr nicht weniger als eine Milliarde Franken.

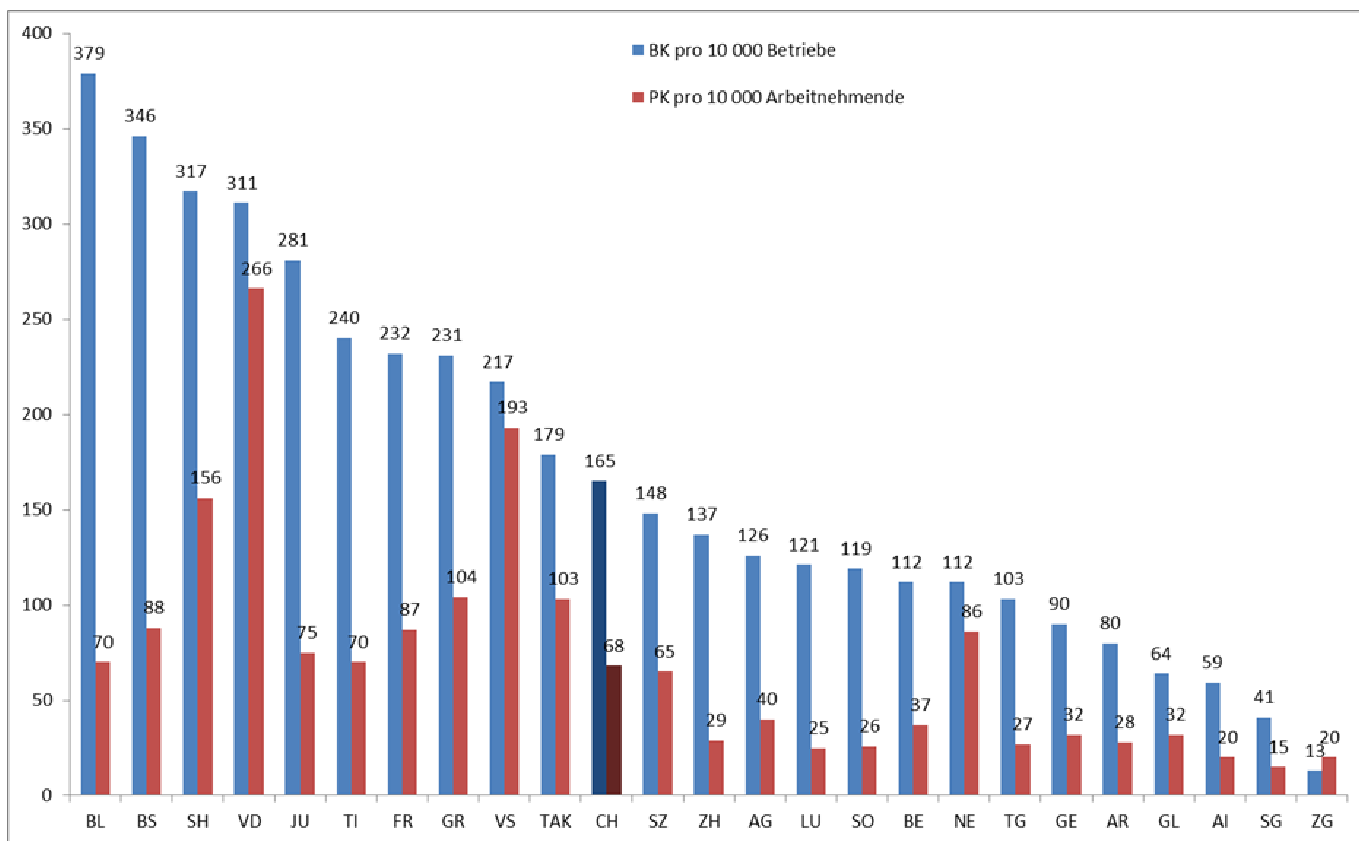
Die schädlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit können verschiedene Formen annehmen wie Wettbewerbsverzerrungen oder die Vorenthaltung der nötigen Sozialversicherungsdeckung.

Unter den allgemeinen Begriff der Schwarzarbeit fallen auch die Nichtanmeldung von Arbeitnehmenden bei den obligatorischen Sozialversicherungen, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung ohne Meldung bei derselben, die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden, die gegen das Ausländerrecht verstossen, die Ausführung von Arbeiten im Rahmen eines nicht als solches gemeldeten

Arbeitsverhältnisses (Scheinselbstständigkeit) oder die fehlende Meldung bei der Steuerbehörde, die für die Erhebung der Quellensteuer zuständig ist.

2.2. Statistiken zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Seit der Einführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41) im Jahr 2008 haben die Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit nicht weniger als 5000 Unternehmen kontrolliert. 29% dieser Unternehmen wurden wegen vermuteten Verstössen bei den verschiedenen Spezialbehörden (Sozialversicherungen, Fremdenpolizei, Steuer- und Strafbehörden) angezeigt.

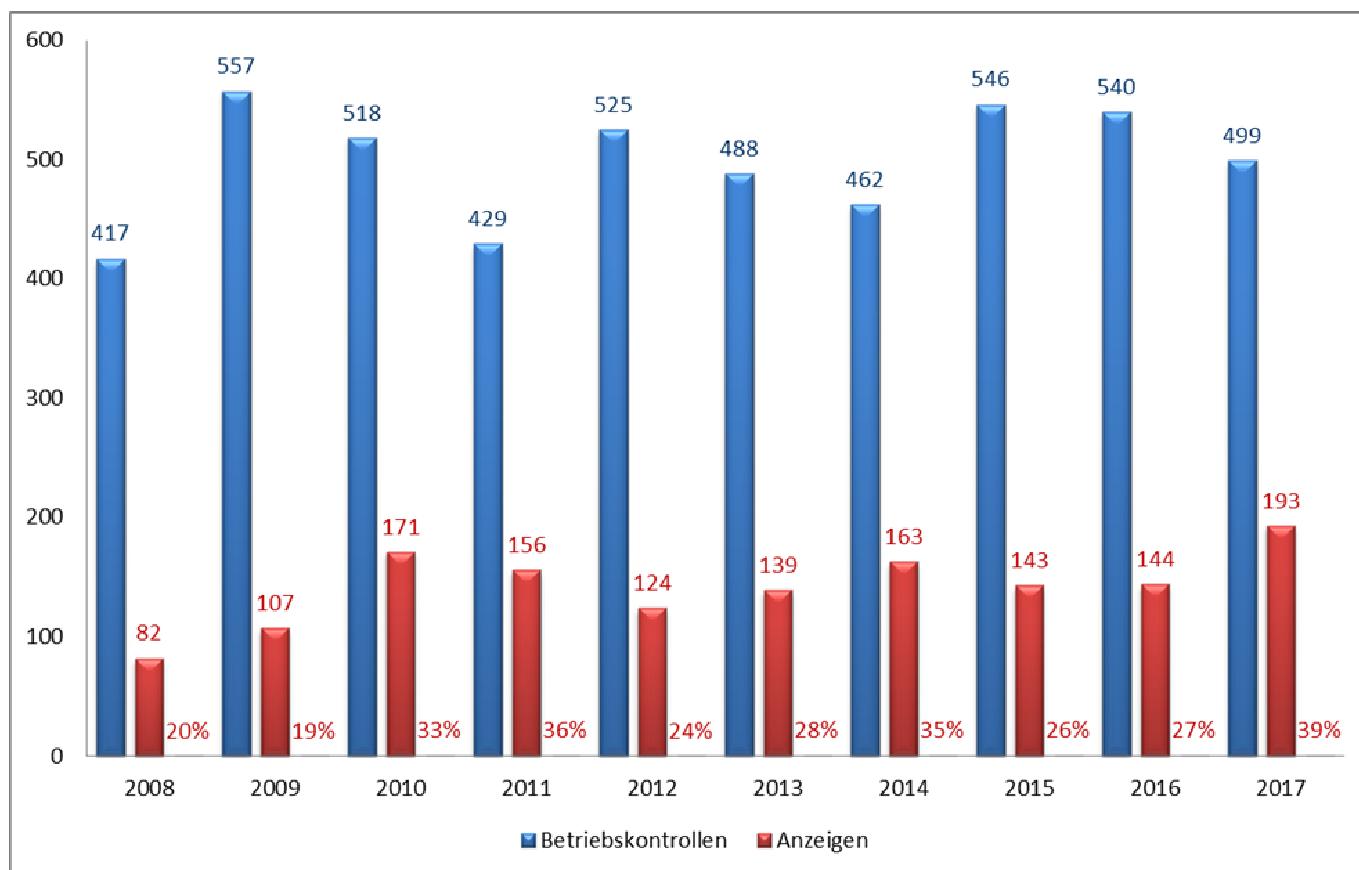


Im interkantonalen Vergleich rangiert der Kanton Freiburg 2017 im oberen Drittel, was die Betriebskontrollen (BK) pro 10 000 Betriebe angeht. Die oben stehende Grafik enthält auch die Zahl der Personenkontrollen (PK) pro 10 000 Arbeitnehmende.

Am 12. Juni 2018 hat das SECO eine Medienmitteilung zur Wirksamkeit der Bekämpfung von Lohndruck und Schwarzarbeit in der Schweiz herausgegeben. Die flankierenden Massnahmen sind seit zwölf Jahren und das BGSA seit zehn Jahren in Kraft. Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union und der Bericht über den Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit zeigen, dass die Kontrollen im Jahr 2017 hoch waren. Lohnunterbietungen und Schwarzarbeit wurden effektiv bekämpft. Die Kontrollen erfolgten dort, wo das Risiko von Verstössen am höchsten

war. Gesamtschweizerisch haben die kantonalen Kontrollorgane im Jahr 2017 weniger Verdachtsmomente auf Schwarzarbeit festgestellt (13 359, -12%). Insgesamt nahm auch die Zahl der Rückmeldungen der Spezialbehörden an die kantonalen Kontrollorgane über getroffene Massnahmen und verhängte Sanktionen gegenüber dem Vorjahr ab (3034, 10%).¹

¹ Auszug aus der Medienmitteilung des SECO vom 12. Juni 2018 und dem BGSA-Bericht 2017



Im Jahr 2017 wurden im Kanton Freiburg 500 Betriebe kontrolliert. Ein Drittel davon wurde wegen des Verdachts auf einen Verstoß bei der zuständigen Behörde angezeigt.

Trotz der Intensivierung der Kontrollen zeigen die Statistiken, dass das Problem der Schwarzarbeit weiterhin besteht und dass eine Anpassung des Systems nötig ist, damit die Schwarzarbeit deutlicher zurückgeht (siehe Punkt 1.1).

2.3. Organisation im Kanton Freiburg

Gemäss Artikel 72 BAMG führt das AMA über die Arbeitsmarktüberwachung die Kontrollen gemäss der Bundesgesetzgebung durch. Innerhalb der Abteilung Arbeitsmarkt besteht die Überwachung aus zwei Arten von Inspektionen: der Arbeitsmarktinspektion und der Inspektion im Bereich Schwarzarbeit. Seit 2019 kontrollieren fünf Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit alle Wirtschaftssektoren ausser dem Baugewerbe und der industriellen Reinigung. In diesen beiden Bereichen führt das Baustelleninspektorat Freiburg (früher Freiburgerischer Prüfungsverband) die Kontrollen nach Artikel 6 BGSA durch. Denn laut Artikel 75 BAMG können die Kontrolltätigkeiten auf Antrag der kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) gemäss der Bundesgesetzgebung delegiert werden. Gestützt auf diesen Artikel wurde ein Leistungsauftrag zwischen dem AMA und dem Baustelleninspektorat Freiburg unterzeichnet.

Im Kanton gibt es hingegen nur eine Behörde, die Anzeige erstatten kann, nämlich die Abteilung Arbeitsmarkt des

AMA. Sie prüft alle Kontrollberichte der Inspektorinnen und Inspektoren und reicht anschliessend gegebenenfalls Anzeige bei den verschiedenen Behörden ein.

Nach einer Kontrolle machen die Inspektorinnen und Inspektoren mehrere Anzeigen, sei es bei den Strafbehörden, den Behörden im Bereich des Ausländerrechts, den Steuerbehörden oder bei den Sozialversicherungen. Die verschiedenen Behörden sind dann dafür zuständig, das Dossier gemäss ihrer eigenen Gesetzgebung zu untersuchen und falls nötig die Verstösse zu ahnden.

Hinzu kommen die Sanktionen für erhebliche oder wiederholte Verstösse gegen die gesetzlichen Pflichten, die im BGSA vorgesehen sind.

Das AMA, die in diesem Bereich zuständige Behörde, kann ein fehlbares Unternehmen vom öffentlichen Beschaffungswesen ausschliessen (z.B. im Baugewerbe) und/oder ihm die Finanzhilfen entziehen (z.B. bei einem Landwirtschaftsbetrieb). Die Anwendung der bundesgesetzlichen Bestimmungen gegen die Schwarzarbeit setzt daher eine wirksame Koordination zwischen verschiedenen Akteuren voraus (AMA – Baustelleninspektorat Freiburg – BMA – Staatsanwaltschaft – Oberämter – Kantonspolizei – KSTV), deren Tätigkeit jeweils in eigenen Gesetzen geregelt ist.

Die Revision des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, legt den Austausch zwischen den verschiedenen Behörden fest und trägt zu einem besseren Überblick über das Gebiet bei.

2.4. Strategie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Der Staatsrat hat sich stets für die wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt, um einen gesunden und wettbewerbsfähigen Arbeitsmarkt für die Unternehmen und die von ihnen beschäftigten Arbeitnehmenden zu gewährleisten. Er musste allerdings zur Kenntnis nehmen, dass das Problem weiterhin besteht, auch wenn die Bekämpfung der Schwarzarbeit seit der Einführung des BGSA intensiviert wurde. Gewisse rücksichtslose Unternehmen nutzen z.B. die Lücken im System aus, um Bauaufträge zu erhalten, und zwar auf Kosten der gesetzestreuenden Unternehmen. Die wiederholten Konkurse stellen ebenfalls ein Problem dar.

Gemäss der kantonalen Strategie teilt sich die Tätigkeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit auf **drei Handlungsfelder** auf: die *Abschreckung*, die *Intervention* und die *Prävention*.

2.4.1. Aufstellung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe

Mit der Annahme der Motion Wicht/Vial hat der Staatsrat beschlossen, den Ton zu verschärfen. Mit Entscheid vom 5. Dezember 2016 hat der Staatsrat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe aufgestellt, die Überlegungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit anstellen sollte. Die Arbeitsgruppe hat sich zu sechs Sitzungen getroffen, um eine Bestandsaufnahme zu machen und Wege aufzuzeigen, mit denen die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessert werden kann.

Ein Zwischenbericht, der verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt, wurde dem Staatsrat Ende Juni 2017 vorgestellt. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe wurden gemäss der kantonalen Strategie für die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf **drei Schwerpunkte** aufgeteilt:

- > *Abschreckung*: In diesem Kapitel hat die Arbeitsgruppe alle Punkte behandelt, die insbesondere die Meldepflicht bei den verschiedenen Sozialversicherungen und die Meldung bei den verschiedenen Dienststellen des Staats wie beim Handelsregister oder beim kantonalen Konkursamt (KKA) betreffen.
- > *Intervention*: Die Arbeitsgruppe ist sich darin einig, dass eine grössere Präsenz der Kontrolleure vor Ort wichtig ist. Denn um den üblichen Aussagen der Arbeiterinnen und Arbeiter, sie hätten am Tag der Kontrolle gerade erst angefangen, etwas entgegenhalten zu können, braucht es

eine Untersuchungseinheit, die vorgängig Ermittlungen anstellen und Besichtigungen oder gar Hausdurchsuchungen machen kann. So können Personen entlarvt werden, die z.B. auf einer Baustelle oder in einer öffentlichen Gaststätte schwarzarbeiten.

Für eine wirksame Abschreckung ist oft eine hohe Geldstrafe nötig. Daher erscheint es der Arbeitsgruppe wichtig, dass Ersatzforderungen ausgesprochen und rücksichtslose Unternehmen, die systematisch Schwarzarbeiter beschäftigen, verschärft bestraft werden können. Es ist festzuhalten, dass die Verhängung von abschreckenden Sanktionen in erster Linie über die Verstärkung der Ermittlungsmöglichkeiten erfolgt, damit die Verstösse so umfassend wie möglich aufgezeichnet werden können. Die Verantwortung der Bauherren ist ebenfalls zu prüfen.

- > *Prävention*: Die aktuelle Strategie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit setzt mehr auf Prävention als auf Repression. Sollte in Anbetracht der derzeitigen Situation eher die Widerstandsfähigkeit des Kantons gegenüber der Schwarzarbeit verstärkt werden, indem noch mehr auf Prävention gesetzt wird? Oder sollte die Strategie auf mehr Repression ausgerichtet werden?

Eine vertiefte Studie im Baugewerbe ist nötig, um Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen aufzuzeigen. Der Beizug von Subunternehmen sollte ebenfalls streng limitiert werden, oder es sollten zumindest Anforderungen an die Subunternehmen gestellt und deren Einhaltung kontrolliert werden.

Razzien sind zwar eher repressiv, aber sie lenken die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf die schwierige Lage der nicht gemeldeten und aus Sicht des Ausländergesetzes illegalen Arbeitnehmenden. Um die vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen zu können, war eine Vertiefung der Themen mit den verschiedenen Fachleuten der betroffenen Branchen nötig. So hat der Staatsrat an seiner Sitzung vom 3. Juli 2017 die Arbeitsgruppe beauftragt, die Vorschläge aus diesem Zwischenbericht in Form von technischen Merkblättern zu konkretisieren.

Gleichzeitig haben der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt in ihrem Beschluss vom 8. Mai 2018 über die *Kriminalpolitik 2018 bis 2021* die Bekämpfung der Schwarzarbeit ausdrücklich als eine Priorität der Kriminalpolitik festgehalten, die sich auf **zwei Schwerpunkte** stützt.

- > Durchführung von **gezielten Operationen** unter Leitung der Staatsanwaltschaft und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Dienststellen.
- > Verstärkung der **gerichtspolizeilichen Befugnisse** der Inspektorinnen und Inspektoren des AMA.

2.4.2. Massnahmenkatalog für die Verstärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Die Arbeitsgruppe hat **15 Massnahmen** (M) definiert, mit denen die Bekämpfung der Schwarzarbeit verstärkt werden soll (siehe unten). Sie hat diese Massnahmen in 15 technischen Merkblättern beschrieben, die in der Antwort des Staatsrats auf die Motion Wicht/Vial zusammengefasst wurden. Die meisten dieser Massnahmen können unter Vorbehalt der verfügbaren finanziellen Mittel direkt implementiert werden. Für einige sind hingegen gesetzliche Änderungen nötig, namentlich des BAMG.

- > **M 1 – Berufsausweis:** Für diese Massnahme sind die Sozialpartner zuständig. Sie wurde mit der Einführung von zwei Berufsausweisen bereits teilweise umgesetzt. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat beschlossen, das Tragen eines Berufsausweises im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens des Staates ab dem 1. Januar 2019 schrittweise verbindlich zu erklären: Für die Aufträge im offenen Verfahren des Bauhauptgewerbes tritt die Pflicht am 1. Januar 2019 in Kraft. Anschliessend wird sie schrittweise auf die Aufträge im Einladungsverfahren und im freihändigen Verfahren des gesamten Bauhauptgewerbes ausgeweitet und schliesslich auch auf das Baunebengewerbe.
- > **M 2 – Änderung von Bedingungen der Gesamtarbeitsverträge (GAV):** Diese Massnahme bezweckt in erster Linie, bestimmte dispositive Bestimmungen des Obligationenrechts über GAV verbindlich zu erklären. Es obliegt den Sozialpartnern, die Stichhaltigkeit von Verpflichtungen aus den GAV zu prüfen (z.B. schriftlicher Vertrag zwingend).
- > **M 3 – Meldung beim Handelsregister und beim kantonalen Konkursamt (KKA):** Diese Massnahme umfasst langfristige Aspekte, da für ihre Umsetzung Änderungen auf Bundesebene nötig sind. Sie bezweckt, die Zahl der Eintragungen von neuen Unternehmen nach wiederholten Konkursen zu verringern.
- > **M 4 – Einstellung des Betriebs (Baustelle, Unternehmen usw.):** Diese Massnahme bezweckt, in schwerwiegenden Fällen von Schwarzarbeit die Möglichkeit der Betriebsschliessung intensiver zu nutzen. Diese Möglichkeit ist im aktuellen kantonalen Gesetz vorgesehen (Art. 77 BAMG).
Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt vor, dass diese Massnahme vorsorglich von den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung angeordnet und anschliessend im Rahmen einer Sanktion vom Amt bestätigt werden kann. Diese Massnahme kann auch von der zuständigen Oberamtsfrau oder vom zuständigen Oberamtmann angeordnet werden, die oder der gegebenenfalls den Einsatz mehrerer Behörden vor Ort koordiniert.

- > **M 5 – Spezialisierte Ermittlergruppe:** Diese Massnahme bezweckt, eine spezialisierte Ermittlergruppe zu schaffen, die mit modernen Kontrollmitteln ausgestattet ist. Sie soll Verstösse gegen das BGSA feststellen und die Aussagen der kontrollierten Personen widerlegen können, die behaupten, ihre Arbeit erst gleichentags aufgenommen zu haben. Diese Massnahme erfordert die Einstellung zusätzlicher Personen und/oder die Überarbeitung des Pflichtenhefts der bereits als Inspektorinnen und Inspektoren tätigen Personen.
Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt vor, dass diese neue Aufgabe den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung übertragen wird, die in Zukunft über die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei verfügen werden. Diese Erweiterung des Aufgabenbereichs der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Amt: Es erschien nämlich sinnvoller, mit einer bereits bestehenden Verwaltungseinheit (Abteilung Arbeitsmarkt des AMA) zusammenzuarbeiten, als eine neue, spezialisierte Ermittlerzelle innerhalb der Kantonspolizei zu schaffen. Aufgrund der beschlossenen Kriminalpolitik wird die Einbindung der Kantonspolizei bei den Ermittlungen ebenfalls verstärkt.
- > **M 6 – Verstärkung der Kontrollkräfte:** Es handelt sich hierbei um die Ressourcen für die Kontrollen. Diese unterscheiden sich von den Ressourcen für die Ermittlungen. Denn die Ermittlerinnen und Ermittler nutzen die Anonymität, um Arbeitssituationen über mehrere Tage zu beobachten.
Parallel zur Arbeit am Gesetzesentwurf hat die VWD auf den 1. November 2018 einen vierten und Anfang 2019 einen fünften Inspektor der Arbeitsmarktüberwachung eingestellt.
- > **M 7 – Interinstitutionelle Zusammenarbeit:** Der Informationsaustausch zwischen allen Partnern bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit soll gefördert werden. Der «Runde Tisch Schwarzarbeit», der die wichtigsten Akteure im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit zusammenbringt, findet seit fast 10 Jahren periodisch statt und ermöglicht somit bereits jetzt einen fruchtbaren Austausch zwischen den verschiedenen Behörden.
- > **M 8 – Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit:** Die Inspektorinnen und Inspektoren sollen neue gerichtspolizeiliche Befugnisse erhalten (z.B. förmliche Anhörungen, Beschlagnahmen usw.).
Nach Verhandlungen mit der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei schlägt der Gesetzesentwurf vor, den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung Befugnisse der Gerichtspolizei zu übertragen, um so die Kantonspolizei zu entlasten.

Das Amt ist gerade dabei, die Arbeitsabläufe zu überarbeiten, damit sich das bestehende Team nach der Gesetzesrevision an die neuen Bestimmungen anpassen kann.

- > **M 9 – Neue Sanktionen und Verschärfung der bestehenden Sanktionen:** Diese Massnahme umfasst langfristige Aspekte, da für ihre Umsetzung Änderungen auf Bundesebene nötig sind. Sie erfordert ferner die Verabschiedung neuer gesetzlicher Grundlagen auf Kantonsebene oder die Änderung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen. Der Staatsrat wird die Freiburger Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier in den Eidgenössischen Räten regelmässig an die spezifischen Bedürfnisse des Kantons bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit erinnern.
Die laufenden Überlegungen über eine allfällige Einreichung einer Standesinitiative werden im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt.
- > **M 10 – Finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens:** Diese Massnahme ergänzt die Massnahme 9 – Verschärfung der Sanktionen.
- > **M 11 – Öffentliches Beschaffungswesen und Subunternehmen:** Diese Massnahme befasst sich mit der Problematik des öffentlichen Beschaffungswesens und der Einhaltung der Anstellungsbedingungen und bezweckt, die Zahl der Subunternehmerstufen streng zu regeln. Sie setzt wie auch die Massnahme 12 eine Koordination zwischen allen beteiligten Dienststellen des Staats voraus.
Der Gesetzesentwurf sieht die Anordnung einer allfälligen Verwaltungsmassnahme gegen das Erstunternehmen im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20) vor. Er beinhaltet zu diesem Zeitpunkt keine Vorschläge für die Änderung der bestehenden Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.
- > **M 12 – Art. 13 BGSA – Sanktionen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzhilfen:** Diese Möglichkeit ist im BGSA vorgesehen und erfordert die Einführung von dienststellenübergreifenden Prozessen im Hinblick auf die Umsetzung der Massnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzhilfen.
- > **M 13 – Kantonaues Monitoring; Kommunikation, Sensibilisierung:** Diese Massnahme bezweckt, alle betroffenen Parteien für die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit zu sensibilisieren, und erlaubt es, die Situation in diesem Bereich zu verfolgen. Zudem soll eine an die Bevölkerung und die Unternehmen gerichtete Informationskampagne lanciert werden. An dieser Kampagne werden alle Organe beteiligt sein, die in der Bekämpfung der Schwarzarbeit aktiv sind. Es ist auch zu prüfen, in welchem Masse der Bund daran interessiert sein könnte

(vgl. nationale Kampagne von 2009). Die laufende Gesetzesrevision wurde ihrerseits von einer Artikelserie begleitet, die die aktuelle Situation im Kanton Freiburg beleuchtet hat.

- > **M 14 – Razzien:** Derartige Interventionen haben eine strategische Bedeutung und sollen bei den Unternehmen, die gegen die Vorschriften verstossen, ein starkes Zeichen setzen. Im Kanton Freiburg wurden bereits mehrfach Razzien durchgeführt und zwar mit erheblichen Auswirkungen. Die Zahl und das Ausmass dieser Interventionen müssen in Koordination mit der Staatsanwaltschaft verstärkt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Kriminalpolitik ist die Einführung von Interventionen, für die vorgängig umfassende Ermittlungen unter der Leitung der Staatsanwaltschaft nötig sind, eines der Ziele des oben erwähnten Beschlusses vom 8. Mai 2018.
- > **M 15 – Anreize für die Meldung von Schwarzarbeit:** Die Erfahrungen aus den anderen Kantonen (App zur Meldung von Schwarzarbeit) werden auf ihre Machbarkeit hin geprüft, insbesondere was den Datenschutz betrifft.

Für mehrere dieser Massnahmen ist eine Änderung des BAMG notwendig. Die vorgeschlagenen Änderungen setzen an zwei Punkten an: Einerseits betreffen sie die *Arbeitsmarktüberwachung* und besonders die Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit, wobei auch die derzeitige Delegation der Kontrolltätigkeit zu berücksichtigen ist, und andererseits das *Sanktionssystem*, das bei Verstössen zur Anwendung kommt.

2.4.3. Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit (M 8)

Die Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung (M 8) muss zusammen mit anderen vorgeschlagenen Massnahmen in Angriff genommen werden, nämlich mit der Schaffung einer spezialisierten Ermittlergruppe (M 5), der Verstärkung der Kontrollkräfte (M 6) und der interinstitutionellen Zusammenarbeit (M 7).

Auf Bundesebene sieht Artikel 7 BGSA verschiedene Kompetenzen für die mit der Kontrolle betrauten Personen vor. Da es sich dabei nur um verwaltungsrechtliche Befugnisse handelt, sind die Kontrollergebnisse bei den Strafverfahren nur begrenzt zulässig.

Bevor eine spezialisierte Ermittlergruppe geschaffen wird – operative Massnahme –, müssen die mit der Kontrolle betrauten Personen der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) unterstellt werden, damit sie über die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei im Sinne von Artikel 12 und 15 StPO und so über die nötigen Untersuchungsbefugnisse und -kompetenzen verfügen. Nachdem

sie vereidigt wurden, können sie Personen vorladen und anhören, die verdächtigt werden, gegen das BGSA verstossen zu haben. Der Gesetzesentwurf unterscheidet also zwischen den Kompetenzen, die sich rein auf das BGSA beziehen, und den zusätzlichen Kompetenzen, die sich auf die StPO stützen. Im Gegensatz zu den Polizeibeamtinnen und -beamten sind die Inspektorinnen und Inspektoren nicht bewaffnet.

2.4.4. Neue Sanktionen und Verschärfung der bestehenden Sanktionen (M 9)

Im Grunde erlaubt es die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei im Sinne des StPO der zuständigen Behörde (Staatsanwaltschaft), finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens auszusprechen. In diesem Sinne sind die derzeit im BAMG vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten ausreichend.

Für eine wirksame Abschreckung ist oft eine hohe Geldstrafe nötig. Daher erscheint es der Arbeitsgruppe wichtig, dass Ersatzforderungen ausgesprochen und rücksichtslose Unternehmen, die systematisch Schwarzarbeitende beschäftigen, verschärft bestraft werden können. Es ist festzuhalten, dass die Verhängung von abschreckenden Sanktionen in erster Linie über die Verstärkung der Ermittlungsmöglichkeiten erfolgt, damit die Verstösse so umfassend wie möglich aufgezeichnet werden können. Die Verantwortung der Bauherren ist ebenfalls zu prüfen.

Mit der Gesetzesrevision werden die im Bundesrecht festgelegten Anforderungen bezüglich der Anordnung von Sanktionen beibehalten. Das heisst, es ist zunächst eine Verfügung auf der Grundlage der von den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden festgestellten Verstösse in den kontrollierten Bereichen notwendig (Art. 73 Abs. 1 BAMG), bevor gegebenenfalls Verwaltungsmassnahmen erlassen werden können (siehe Punkt 2.3): Dabei handelt es sich einerseits um die in Artikel 73 Abs. 1 BAMG (Art. 77a Abs. 1 Bst. a VE-BAMG) vorgesehenen Sanktionen und andererseits um die Sanktionen, die neu eingeführt werden, um die fehlbaren Unternehmen auf verwaltungsrechtlicher Ebene härter zu sanktionieren (Art. 77a Abs. 1 Bst. b VE-BAMG).

3. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesvorentwurf wurde vom 30. November 2018 bis am 15. Februar 2019 in die Vernehmlassung geschickt. 28 Stellungnahmen sind darauf eingegangen. Die wichtigsten Änderungen betreffen die folgenden Bereiche:

- > Anpassungen im Sinne des AVIG;
- > Verstärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verschärfung der Massnahmen und der Bussen, Ausweitung der Kompetenzen der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung);

- > Änderungen im Zusammenhang mit den Beschäftigungsprogrammen;
- > legistische und sprachliche Änderungen.

Im Wesentlichen begrüssen die Vernehmlassungsadressaten die Änderungsvorschläge und insbesondere die stärkere Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sie loben den Willen des Staatsrats, zusätzliche Mittel für eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit zu gewähren. Sie anerkennen die Zweckmässigkeit der 15 Massnahmen, die von der interdisziplinären Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden, und treten für deren rasche Umsetzung ein.

Die folgenden 38 Vernehmlassungsadressaten haben Stellung genommen:

- > 16 Direktionen und Dienststellen des Staates;
- > das SECO;
- > 7 Verbände und Organisationen;
- > 4 Kantonalparteien;
- > 3 Gewerkschaften;
- > 3 Arbeitgeberverbände;
- > 4 Gemeinden.

Der meistdiskutierte Vorschlag betrifft die *Gewährung von gerichtspolizeilichen Befugnissen an die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung des AMA* bzw. die Tatsache, dass diese nicht auf allfällige beauftragte Dritte ausgeweitet wird. In der Tat lässt die Kantonsverfassung dies nicht zu. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Ausweitung hauptsächlich die Untersuchungen nach der Strafprozessordnung (StPO) betreffen, wie Observationen und Einvernahmen. Die administrative Delegation der Kontrollen gemäss Artikel 3 der Verordnung gegen die Schwarzarbeit (VOSA) bleibt hingegen weiterhin möglich. Sie profitiert sogar von der Verschärfung der Massnahmen, da beauftragte Dritte, nachdem sie vereidigt wurden, genauso wie die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung bei Bedarf superprovisorische Massnahmen anordnen können. Der Vorschlag, beauftragte Dritte zu vereidigen, erlaubte es, die Meinungsverschiedenheit mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zu bereinigen, die ursprünglich forderten, dass beauftragte Dritte dieselben Befugnisse haben sollen wie die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung.

Ebenso wurde einem Wunsch der Oberamt männerkonferenz des Kantons Freiburg entsprochen, indem den zuständigen Oberamt frauen und Oberamt männer die Möglichkeit gegeben wird, bei einer *koordinierten Kontrolle* mehrerer Behörden vor Ort Zwangsmassnahmen auszusprechen, wenn keine Behörde der Strafrechtspflege mit der Sache befasst ist.

Das SECO hat seinerseits darauf hingewiesen, dass gemäss Artikel 61b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) nur die Bestimmungen, die sich aus dem AVIG ergeben, einer *formellen Genehmigung* durch das

SECO bedürfen. Somit sind seine Bemerkungen zu den Artikeln, die die Anwendung des BGSA betreffen, als Vorschläge ohne Verpflichtung oder als Ratschläge zu verstehen.

Vier Organisationen bedauern die Aufhebung der *kantonalen Beschäftigungsprogramme* bei nicht gewinnorientierten Institutionen, schlagen aber keine Alternative vor. An dieser Stelle ist anzumerken, dass diese Programme vollumfänglich über den kantonalen Beschäftigungsfonds finanziert werden, ohne Gegenleistung der betroffenen Institution. Diese Beschäftigungsprogramme werden nicht vom SECO anerkannt und erlauben es den Stellensuchenden somit nicht, Beiträge im Hinblick auf die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist bei der Arbeitslosenversicherung zu leisten. Von den 185 Beschäftigungsprogrammen, die im Jahr 2018 organisiert wurden, fanden nur 18 bei einer nicht gewinnorientierten Institution statt. Zudem ist zu unterscheiden zwischen den Beschäftigungsprogrammen nach BAMG für Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder ihren Ansprüche ausgeschöpft haben, und den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) nach AVIG mit berufsnahen Tätigkeiten für Personen, die Arbeitslosenentschädigungen beziehen. Im Jahr 2018 wurden 324 PvB nach AVIG bei nicht gewinnorientierten Institutionen organisiert. Diese sind jedoch nicht von der Gesetzesänderung betroffen.

Die Dienststellen, die für die Gesetzgebung, den Datenschutz und die Gleichstellung von Frau und Mann zuständig sind, haben verschiedene *sprachliche Anpassungen* vorgeschlagen. Der Gesetzesentwurf und die Botschaft wurden entsprechend angepasst.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des BAMG bleibt deshalb grösstenteils unverändert.

4. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Es ist kein parlamentarischer Vorstoss im Zusammenhang mit der Änderung des BAMG mehr hängig.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Bemerkung: Die Artikel des Gesetzesentwurfs werden im Text mit dem Zusatz «VE-BAMG» gekennzeichnet.

Art. 8 Abs. 1 und 4 *Regionale Arbeitsvermittlungszentren*

Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren sind in ihrer Eigenschaft als «Durchführungsbehörde» unter der Abkürzung «RAV» bekannt, die die Terminologie des Bundes in Artikel 76 Abs. 1 Bst. c und Artikel 85c AVIG wiedergibt. Daher ist das gesamte kantonale Gesetz mit Ausnahme von

Artikel 4 Bst. d und e, der diesem Artikel vorausgeht, in diesem Sinne anzupassen.

Art. 12 Abs. 1 und 3 *Arbeitsmarktüberwachung*

Hierbei handelt es sich um eine Anpassung an legistische Anforderungen: Im Haupttext wird der Oberbegriff für das Organ und in einer Fussnote seine aktuellen Bezeichnung erwähnt. Diese kann sich auf Entscheid des Staatsrats ändern, ohne dass dazu eine formelle Revision des Gesetzestextes nötig ist, da nur die Fussnote von der nötigen Anpassung betroffen ist.

Im Übrigen verweisen wir auf die Erläuterungen zu Artikel 8 Abs. 4 bezüglich der BAMK.

Art. 15 Abs. 1, 2 und 4 *Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt*

Das Gesetz sieht in Artikel 15 eine kantonale Kommission vor, die Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsmarkts sowie der Arbeitslosigkeit und der Eingliederung von Stellensuchenden, die keine Leistungen gemäss AVIG beanspruchen können, behandelt. Diese trägt den Namen «kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt» (BAMK). Daher ist das gesamte kantonale Gesetz mit Ausnahme von Artikel 12 Abs. 1 und 3, der diesem Artikel vorausgeht, in diesem Sinne anzupassen.

Art. 31 neuer Abs. 3 *Befugnisse des Amts*

Das AVIG sieht zwar die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) als Instrument für die Ausführung des Leistungsauftrags vor (Art. 76 und 85b), es sieht aber auch vor, dass die RAV zur Erfüllung ihrer Aufgaben Private beiziehen können (Art. 85b Abs. 2). Aus diesem Grund wird der Vorbehalt der Delegation von Aufgaben in Artikel 32 Abs. 1 Bst. a zugunsten eines neuen Absatzes 3 gestrichen, der die Möglichkeit klarstellt, die Aufgaben aus Artikel 32 Abs. 1 an andere Organe als die RAV zu delegieren.

Allerdings wird eine allfällige Delegation von Aufgaben mit dem Vorbehalt versehen, dass die Gesetzgebung über den Datenschutz eingehalten werden muss. Denn die beauftragten Dritten können nicht unbedingt alle Register nutzen, die den RAV bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugänglich sind.

Art. 32 Abs. 1 Bst. a *Befugnisse der regionalen Arbeitsvermittlungszentren*

Die ursprünglich vorgesehene Befugnisdelegation wurde nie angewendet, weshalb vorgeschlagen wird, darauf zu verzichten.

Art. 33 Abs. 3 Koordination

Absatz 3, der den Datenaustausch mit den Dienststellen betrifft, insbesondere mit den Sozialdiensten, wird um die Worte «gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts» (Art. 97a ff. AVIG) ergänzt. Diese legen die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch fest.

Art. 37 Abs. 1 und 2 Bezügerinnen und Bezüger

Die Artikelüberschrift wurde im französischen Text angepasst, um die Gleichstellung der Geschlechter zu respektieren.

Absatz 1 musste auf Verlangen des SECO angepasst werden, da die Ausweitung der Leistungen der öffentlichen Arbeitslosenkasse auf «[alle Personen], die ihren Wohnsitz im Kanton Freiburg haben oder die im Kanton Freiburg arbeiten oder zuletzt gearbeitet haben» nicht bundesrechtskonform ist (Art. 77 AVIG). Gleichzeitig wurde Absatz 2 ergänzt, um die Formulierung aus dem Bundesrecht wiederzugeben. Somit übernimmt das kantonale Gesetz die im Bundesrecht vorgesehenen Bezügerinnen und Bezüger, ohne Erweiterung oder Einschränkung.

Art. 73 Abs. 1 Befugnisse

Zunächst ist an das **zweispurige Sanktionssystem** zu erinnern, das im BAMG vorgesehen ist. In der BAMG-Botschaft 2010 (Erläuterungen zu Art. 73, S. 41) steht dazu: *Unabhängig davon, ob die Kontrolltätigkeit delegiert wurde oder nicht, ist das Amt für den Erlass von Sanktionen zuständig, denn gemäss Bundesrecht wird diese Kompetenz der kantonalen Behörde übertragen. Dazu ist zu erwähnen, dass das Bundesrecht Sanktionen auf zwei Ebenen vorsieht: Einerseits kann die kantonale Behörde die nach BGSA vorgesehenen Sanktionen aussprechen, die bis zum Ausschluss eines Unternehmens von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens oder zum Entzug von Finanzhilfen des Staats gehen können. Andererseits werden die Kontrollberichte an die staatlichen Behörden weitergeleitet, die von den festgestellten Verstössen betroffen sind, damit sie ihrerseits gestützt auf die von ihnen ausgeführten Gesetzesgrundlagen (Ausländerrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht usw.) Sanktionen aussprechen können. Die Kopie der vom Amt ausgesprochenen Sanktionen wird an den Bund weitergeleitet, der eine Liste der betroffenen Unternehmen führt. Die Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt erhält ebenfalls eine Kopie der Verfügungen, die sie gegebenenfalls an die durch die Gesamtarbeitsverträge errichteten, paritätischen Organe weiterleitet» (TGR Oktober 2010, S. 1509).*

Mit der Gesetzesrevision wird die Kompetenz des Amts aus Absatz 1, ein Unternehmen im Fall von Verstössen auf administrativer und rechtlicher Ebene von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auszuschliessen oder die Finanzhilfen zu kürzen generell-abstrakt umformuliert:

Im Rahmen des Kontrollverfahrens, das gemäss Art. 72 Abs. 1 die Hauptaufgabe des Amts darstellt, das mit Hilfe der Arbeitsmarktüberwachung erfüllt wird, kann das Amt in einem ersten Schritt *Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörden* (Art. 77) und anschliessend *Verwaltungssanktionen* (derzeit Art. 73 Abs. 1) aussprechen.

Dieses zweispurige System entspricht dem Willen, die repressive Wirkung des BAMG zu stärken und zwar sowohl während und unmittelbar nach den Kontrollen (verwaltungsrechtlicher Bereich) als auch nach einer Gerichtsentscheid (strafrechtlicher Bereich).

Mit der Gesetzesrevision werden die derzeit geltenden Sanktionen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzhilfen, die im Bundesrecht vorgesehen sind (Art. 13 BGSA) und in Artikel 73 Abs. 1 BAMG übernommen werden, die einzig möglichen Verwaltungsmassnahmen sein, da es möglich sein wird, zusätzlich eine Busse zu verhängen (siehe Art. 77a Abs. 1 Bst. b) oder eine vorsorglich angeordnete Massnahme definitiv auszusprechen (siehe Art. 77a Abs. 2).

Diese Erweiterung trägt den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe Rechnung (siehe Punkt 2.4.1), die mehrere Massnahmen vorschlägt, die in diese Richtung gehen: M 4 «Einstellung des Betriebs », M 9 «Neue Sanktionen des AMA» oder M 12 «Sanktionen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens».

Der derzeitige Artikel 73 Abs. 1 wird in den neuen Artikel 77a verschoben, um die Systematik des Gesetzes beizubehalten: Aufgaben des Amts (Art. 72), allgemeine Befugnisse (Art. 73), Kontrollen (Art. 74), Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörden (Art. 77) und Verwaltungssanktionen (Art. 77a). Somit ist die Repressionskette komplett.

Einleitung zu Art. 74a bis 74h (neu)

Die Artikel 74a ff. VE-BAMG werden neu eingeführt, um die Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung (Art. 12) zu stärken. Diese sind sowohl im Bereich der entsandten Arbeitnehmenden, der selbstständig Erwerbstätigen und der Arbeitnehmenden aus dem EU-/EFTA-Raum als auch im Bereich der Schwarzarbeit tätig. Wobei sich diese Bereiche oft überschneiden. Das von der Arbeitsgruppe angestrebte Ziel ist es, dass die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung alle oder einen Teil ihrer Aufgaben wie Polizeibeamtinnen und -beamte gestützt auf die Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) ausüben können, damit die Staatsanwaltschaft ihre Untersuchungsergebnisse nutzen kann wie jene der Kantonspolizei. Aus diesem Grund gelten die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung neu als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei im Sinne der StPO.

Zur Erinnerung: Die Polizei gilt gemäss der StPO als «Strafverfolgungsbehörde» (Art. 12 und 15 StPO). Im Allgemeinen gilt die StPO nur für die Tätigkeiten der Polizei im Bereich der Ermittlung von mutmasslichen oder tatsächlichen Straftaten, d.h. für Tätigkeiten in der Strafverfolgung (Moreillon/Parein-Reymond: *Code de procédure pénale, petit commentaire*; Basel, 2016; N 1 zu Art. 15). Die StPO beschränkt sich auf ein Grobraster der Strafbehörden, die nähere Regelung bleibt Bund und Kantonen überlassen (BBl 2006, S. 1134.). Der Kanton Freiburg seinerseits sieht vor, dass die Kantonspolizei (Art. 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei, PolG; SGF 551.1) bei der Ausübung ihrer Aufgaben der mit der Sache befassten Behörde der Strafrechtspflege untersteht oder dass sie, solange keine Strafrechtspflegebehörde damit befasst ist, als *Gerichtspolizei* unter der Leitung und der Aufsicht des Generalstaatsanwalts steht (Art. 3 PolG).

Gemeinsam mit der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft wurde entschieden, dass es besser ist, mit den bestehenden Strukturen zu arbeiten, als neue, hoch spezialisierte Zellen zu schaffen: So entspricht die Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung, die administrativ über die Abteilung Arbeitsmarkt des AMA der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) unterstellt sind, der Forderung, eine spezialisierte Ermittlergruppe zu schaffen (M 5). Denn auf rein operativer Ebene können die Spezialisten der Arbeitsmarktüberwachung sowohl als Inspektoren als auch als Ermittler operieren (siehe Erläuterungen zu Art. 74d VE-BAMG).

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Kantonspolizei nach geltendem Recht bereits befugt ist, ergänzend zu den Kontrollen durch die Angestellten des AMA Ermittlungen und Inspektionen im Bereich der Arbeitsmarktüberwachung durchzuführen. Die Zusammenarbeit zwischen den Straf- und den Verwaltungsbehörden im Bereich der Schwarzarbeit ist in der Kriminalpolitik festgeschrieben, die seit 2012 vom Generalstaatsanwalt gemeinsam mit dem Staatsrat aufgestellt wird und für den Zeitraum 2018–2021 bestätigt wurde. Dies verstärkt z.B. bei Razzien die Koordination der gerichtspolizeilichen Einsätze und erlaubt eine bessere Verwertung ihrer Untersuchungsergebnisse.

Art. 74a (neu) Arbeitsmarktüberwachung – Eigenschaft als Beamtin oder Beamter der Gerichtspolizei

Die Massnahmen 5 und 8 sehen vor, dass die Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung gestärkt wird: Zurzeit sind alle ihre Tätigkeiten in einen rein administrativen Rahmen einzuordnen; in Zukunft soll jedoch ein Teil ihrer Aufgaben unter einem strafrechtlichen Gesichtspunkt aufgegriffen werden und zwar im Einklang mit dem StPO. Aus diesem Grund erhalten sie neu die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei (siehe weiter oben). Gleichwohl darf aber durch die Stär-

kung der Befugnisse der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung nicht die Zahl der Einsätze der Kantonspolizei in diesem Bereich verringert werden. Im Gegenteil: Die im Bundesrecht vorgesehene Unterstützung muss vielmehr verstärkt werden.

Aufgrund ihrer Eigenschaft als Beamtinnen und Beamten müssen die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung eine besondere Ausbildung absolvieren, bevor sie die gerichtspolizeilichen Befugnisse, die ihnen durch diesen neuen Status übertragen werden, ausüben können. Dabei handelt es sich wahrscheinlich um die Absolvierung eines Moduls der Polizeischule oder um eine gleichwertige Ausbildung.

Art. 74b (neu) Unterstellung

Heute ist die Volkswirtschaftsdirektion die Anstellungsbehörde der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG). Die Tatsache, dass sie neu die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der gerichtlichen Polizei ändert nichts an dieser administrativen Unterstellung, die sich aus ihrem Arbeitsvertrag ergibt. Im Rahmen ihrer Tätigkeit, bzw. wenn sie Aufgaben erledigen, die unter die StPO fallen, gilt jedoch das in Artikel 3 PolG vorgesehene Unterstellungsverhältnis. Diese Unterstellung unter die Staatsanwaltschaft rechtfertigt sich im Rahmen einer Stärkung der staatlichen Gewalt (Art. 76 der Verfassung des Kantons Freiburg und Art. 5 PolG).

Art. 74c (neu) Vereidigung

Die Vereidigungsanforderung ergibt sich aus der Eigenschaft als Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei und greift damit Artikel 19 PolG auf. Es wird jedoch präzisiert, dass es sich nicht um dieselbe Direktionsvorsteherin bzw. denselben Direktionsvorsteher handelt, nämlich um die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der SJD für die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und um die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der VWD für die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung. Für die gerichtspolizeilichen Befugnisse wird das Personal der VWD zusätzlich noch durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der Direktion vereidigt, die für die Kantonspolizei zuständig ist.

Art. 74d (neu) Aufgaben

Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung haben vielfältige Aufgaben, die die ganze Kette von der Prävention bis hin zur Sanktion abdecken. Sie können somit helfen, Verstössen gegen die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorzubeugen, bzw. diese feststellen, untersuchen, sanktionieren und anzeigen. Diese Aufgaben greifen die drei Säulen bei der Bekämpfung der

Schwarzarbeit auf (siehe Punkt 2.4.1), nämlich die Abschreckung, die Intervention und die Prävention.

Zwei Aufgaben verdienen unsere Aufmerksamkeit:

- > Als Antwort auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe, eine spezialisierte Ermittlergruppe zu schaffen (M 5), wird den Inspektorinnen und Inspektoren neu die **Ermittlungsaufgabe** direkt übertragen. Somit können sie mit der grösseren Befugnis, die ihnen ihre Stellung als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei verleiht, besondere Situationen bereits vor den Kontrollen vor Ort untersuchen. Dadurch können sie den Strafinstanzen Beweise vorlegen, wie die effektive Arbeitsdauer der Betrügerinnen und Betrüger, und so die Streitfälle bei den verschiedenen Instanzen mit belegten Fakten anzeigen, wodurch z.B. Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens ausgesprochen werden können.
- > Als Antwort auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe, die Sanktionen des AMA zu verschärfen (M 9), wird die **Sanktionsaufgabe** zu einer direkten Aufgabe der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung. Zurzeit kann nämlich nach einer Kontrolle der Inspektorinnen und Inspektoren nur das Amt eine umgehende Einstellung des Betriebs anordnen. In der Tat können die Inspektorinnen und Inspektoren während der Kontrolle keine Massnahmen anordnen und zudem muss die Bedeutung des Begriffs «umgehend» für die angeordnete Schliessung durch das Amt relativiert werden. Denn das Amt muss die Angelegenheit gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) zunächst instruieren, namentlich was das Anspruch auf rechtliches Gehör betrifft, sodass eine Verfügung bzw. eine tatsächliche Einstellung des Betriebs bestenfalls erst innert 48 Stunden nach der Anzeige angeordnet werden kann. Mit der Gesetzesrevision wird neu zwischen *Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörden* und *Verwaltungs-sanktionen* unterschieden. Erstere können vorsorglich im Sinne von Artikel 41 Abs. 1 VRG angeordnet werden, bevor das Amt anschliessend eine Verfügung erlässt. So kann die Einstellung des Betriebs (Baustelle, Unternehmen usw.), die von der Arbeitsgruppe gewünscht wurde (M 4), umgehend von einer Inspektorin oder einem Inspektor der Arbeitsmarktüberwachung angeordnet werden, bevor sie anschliessend vom Amt bestätigt oder aufgehoben wird. Die Konsequenzen für ein beschuldigtes Unternehmen, das sich weigert, bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, fallen somit härter und unmittelbarer aus.

Natürlich wird die Zusammenarbeit mit den verschiedenen an der Schwarzarbeitsbekämpfung beteiligten Spezialbehörden mit der vorliegenden Gesetzesrevision fortgeführt; sie dürfte sogar noch intensiviert werden.

Die Dienstmodalitäten werden voraussichtlich im Ausführungsreglement des BAMG (Reglement über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt, BAMR; SGF 866.1.11) geregelt, namentlich was die Ausbildungsanforderungen betrifft.

Art. 74e (neu) Befugnisse

Die Befugnisse der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung erstrecken sich auf zwei Bereiche: einen administrativen und einen gerichtspolizeilichen Bereich.

Der erste Bereich (Abs. 1) greift die Befugnisse von Artikel 7 BGSA auf und entspricht damit in allen Punkten den derzeit im BAMG vorgesehenen Befugnissen. Bei der Ausübung dieser Befugnisse stehen die Inspektorinnen und Inspektoren unter der Aufsicht und der Leitung ihrer Anstellungsbehörde und sie müssen die verwaltungsprozessualen Normen anwenden.

Der zweite Bereich (Abs. 2) umfasst die Einführung von Befugnissen, die den Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei vorbehalten sind (siehe weiter oben). Bei der Ausübung dieser Befugnisse stehen die Inspektorinnen und Inspektoren unter der Aufsicht und der Leitung der zuständigen Staatsanwältin bzw. des zuständigen Staatsanwalts oder, falls diese nicht zuständig sind, unter der Aufsicht und der Leitung der Generalstaatsanwältin oder des Generalstaatsanwalts. Ausserdem müssen sie die strafprozessualen Normen anwenden. Der zweite Bereich erlaubt es, jede der Schwarzarbeit verdächtige Person zu überwachen, zu *observieren* und *einzuvernehmen*. Zudem erlaubt er gestützt auf Artikel 263 ff. StPO auch die Beschlagnahme von Beweismitteln.

Die Voraussetzungen für jegliche Observation sind in Artikel 282 ff. StPO definiert. Falls eine Observation im Rahmen einer lang andauernden Ermittlung länger als einen Monat dauert, bedarf ihre Fortsetzung der ausdrücklichen Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft. Dasselbe gilt für die Voraussetzungen für Einvernahmen, die in Artikel 157 ff. StPO geregelt sind: Es ist dabei äusserst wichtig, der beschuldigten Person den Anspruch auf rechtliches Gehör zu gewähren und ihr die Gelegenheit zu geben, sich zu den vorgeworfenen Straftaten zu äussern und eine Verteidigung zu bestellen (GODENZI, in: DONATSCH/HANSJAKOB/LIEBER: *Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung*, 2. Ausgabe, Zürich/Basel/Genf, 2014; N 1 zu Art. 157 StPO).

Gemäss Artikel 139 StPO setzen die Strafbehörden zur Wahrheitsfindung alle geeigneten Beweismittel ein, die rechtlich zulässig sind. Es besteht kein Numerus clausus der Beweismittel, vorbehaltlich der in Artikel 140 StPO definierten Grenzen (BBl 2006, S. 1182). Daher ist es folgerichtig, den Untersuchungsbereich auf Observationen und vor allem auf die Einvernahme von Zeugen, (Art. 162 ff. StPO), der Kläger-

schaft oder von Auskunftspersonen (Art. 178 ff. StPO) auszuweihen.

Diese Stärkung der Befugnisse entspricht der zweiten Säule der kantonalen Strategie für die Bekämpfung der Schwarzarbeit, nämlich der *Intervention* (siehe Punkt 2.4.1). Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung können folglich mit erweiterten Befugnissen ermitteln.

Natürlich erfordert die Ausübung der zusätzlichen Aufgaben, die den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung mit ihrer neuen Stellung als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei zufallen, eine polizeiliche oder eine ähnliche Ausbildung.

Absatz 3 greift die bundesrechtlichen Anforderungen bezüglich Zwangsanwendung auf bzw. das Verbot für die mit der Kontrolle betrauten Personen, Massnahmen zu ergreifen, die die Freiheit der kontrollierten Personen beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 2 BGSA). Da die Bundesgesetzgebung aber die Möglichkeit vorsieht, dass die Inspektorinnen und Inspektoren bei der Ausübung ihrer Aufgaben von der Polizei unterstützt werden können, sollten die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung ihre Befugnisse als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei in vollem Umfang wahrnehmen können. Dies ist der Grund für den am Satzende vorgesehenen Vorbehalt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die StPO ebenfalls jegliche Zwangsmittel oder Gewaltanwendung bei der Beweiserhebung untersagt (Art. 140 Abs. 1 StPO) bzw. dass bei der Erhebung der Beweise nur die gesetzlich erlaubten Zwangsmassnahmen zugelassen sind (Art. 196 ff. StPO) (BBl 2006, S. 1182).

Art. 74f (neu) Ausweis

Im Einklang mit Artikel 39 PolG müssen sich die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung bei ihren Amtshandlungen ausweisen. Diese Ausweispflicht gilt jedoch nicht für die Observation, bei der ihre Anonymität gewährleistet werden muss.

Art. 74g (neu) Beschwerde

Das Beschwerderecht, das in diesem Artikel eingeführt wird, steht im Einklang mit Artikel 38 PolG und hängt mit den Befugnissen der Polizei bzw. der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung in ihrer Eigenschaft als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei zusammen. Es handelt sich nicht um eine einfache Aufsichtsbeschwerde, sondern um ein vollwertiges Rechtsmittel, das in einer Verfügung mündet, die gemäss VRG innerhalb von 30 Tagen angefochten werden kann.

Sie ist unabhängig von einem allfälligen Strafverfahren gegen eine Beamtin oder einen Beamten wegen derselben Handlung, z.B. wegen Amtsmissbrauch oder wegen Tät-

lichkeit. Bei Eröffnung eines Strafverfahrens kann das verwaltungsrechtliche Verfahren jedoch bis zum Abschluss des Strafverfahrens ausgesetzt werden.

Art. 74h (neu) Ausrüstung

Mit Ausnahme des Ausweises (Art. 74f AP-LEMT) und der Sicherheitsausrüstung, die je nach Ort der Kontrollen nötig sind, ist keine Spezialausrüstung wie z.B. eine Uniform für die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung vorgesehen.

Im Unterschied zu den Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei, die der Kantonspolizei unterstellt sind, sind sie jedoch nicht berechtigt eine Waffe zu tragen. Denn es ist nicht vorgesehen, von den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung eine vollständige Polizeiausbildung zu verlangen. Zudem verbietet es die Bundesgesetzgebung den Inspektorinnen und Inspektoren, Massnahmen zu ergreifen, die die Freiheit der kontrollierten Personen beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 2 BGSA).

Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass aufgrund ihrer neuen Ermittlungsaufgabe (Art. 74d VE-BAMG) der Kauf von geeignetem Überwachungsmaterial und der Zugriff auf spezifische Informationssysteme (z.B. Fripers) nötig sind. Die Arbeitsgruppe hat die Investitions- und Betriebskosten für eine spezialisierte Überwachungs- und Ermittlungseinheit beurteilt (siehe M 5). Diese Kosten können nach unten korrigiert werden, wenn diese Befugnis den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung übertragen wird und keine Sonderzelle geschaffen werden muss (siehe Punkt 4 «Finanzielle Auswirkungen»).

Art. 75 Abs. 1 Delegation der Kontrolltätigkeiten

Die Verordnung des Bundes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA; SR 822.411) sieht vor, dass die Kantone Kontrolltätigkeiten mithilfe einer Leistungsvereinbarung an Dritte delegieren können (Art. 3). Diese mögliche Delegation wird in Artikel 75 BAMG konkretisiert.

Hier muss anhand der Erläuterungen in der Botschaft zum Gesetzesentwurf 2010 (BAMG-Botschaft 2010; Erläuterungen zu Art. 75, S. 42) auf die Hintergründe dieser Delegation im Freiburger Recht hingewiesen werden: «[...] Diese Bestimmung führt die grundsätzliche Möglichkeit ein, auf Antrag der Kommission die Kontrolltätigkeit mittels Leistungsauftrag zu delegieren, der insbesondere die Frage der Kontrolldichte, der Finanzierung und des Inhalts der Kontrollprotokolle regelt (Art. 76). Die AVGSA, die mit Inkrafttreten des BAMG aufgehoben wird, sieht vor, dass im Baugewerbe die Kontrollen durch die Inspektoren für das Baugewerbe durchgeführt werden, die gestützt auf den MUABB angestellt wurden (Art. 9 AVGSA). [...] Diese besondere und provisorische Delegation

wird nicht in das BAMG aufgenommen werden, da dieses die Frage der Delegation auf allgemeiner Ebene regeln muss. Da die Delegation der Kontrolltätigkeit im Baugewerbe bis Ende 2008 galt, musste für die bestehende Kontrollstruktur für 2009 und 2010 ein neuer Leistungsauftrag vergeben werden. Für die folgenden Jahre muss der Antrag um Kontrolldelegation an die Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt gestellt werden, die gestützt auf die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs die Weiterführung der Delegation vorschlagen kann. Die restliche Bestimmung betrifft die Garantien, die das Personal des mit den Kontrollen beauftragten Organs leisten muss und die ebenfalls über das Bundesrecht geregelt werden» (TGR Oktober 2010, S. 1535).

Zurzeit führen die Inspektorinnen und Inspektoren für das Baugewerbe jährlich rund 200 Kontrollen im Baugewerbe und in der industriellen Reinigung durch, also in den Sektoren, in denen die Kontrollen an das Baustelleninspektorat Freiburg (früher Freiburgerischer Prüfungsverband) delegiert wurden.

Gemäss Artikel 76 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1) liegt das Gewaltmonopol beim Staat (Abs. 2). Dieses Monopol wird in Artikel 5 PolG übernommen (Abs. 1 am Anfang). Vorbehalten bleiben die vom Gesetz ausdrücklich anderen Beamten zugewiesenen Befugnisse (am Absatzende). Das PolG sieht also keine Delegation der Polizeigewalt an irgendwelche Dritte vor, sondern nur an Beamtinnen und Beamte bzw. an Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes nach Artikel 32 StPG (hier ist darauf hinzuweisen, dass der im PolG erwähnte Begriff der «Beamtin» bzw. des «Beamten» mit der Einführung des StPG durch den Begriff «Mitarbeiter bzw. Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes» ersetzt worden ist): «[...] so wird am Ende der Probezeit angenommen, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter den Anforderungen der Stelle entspricht. In diesem Falle wird sie oder er offiziell in der besonderen Eigenschaft als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes anerkannt» (Abs. 1). Dieser Begriff wird in Artikel 56 StPG wieder aufgegriffen: «Sie [die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter] erweisen sich mit ihrem Verhalten des Ansehens und Vertrauens würdig, die mit ihrer Funktion im öffentlichen Dienst verbunden sind» (Abs. 3).

Somit wäre es verfassungswidrig, die Befugnisse von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei an Dritte zu delegieren, selbst wenn eine Vereinbarung abgeschlossen wird.

Art.75a (neu)

Auch wenn die Polizeigewalt nicht delegiert werden kann, können Dritte, denen Kontrolltätigkeiten delegiert werden, erweiterte administrative Befugnisse wahrnehmen, insbesondere was die in Anwendung von Artikel 77 Abs. 1 provisorisch angeordneten Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörden angeht. Somit können Mitarbeitende einer Organisation, an die Kontrolltätigkeiten delegiert wurden,

in Zukunft die Einstellung des Betriebs anordnen. Das gegenwärtige Gesetz erlaubt ihnen «nur» die Anzeige beim Amt, damit dieses die genannte Massnahme innerhalb von 48 Stunden anordnen kann. Die Anordnung einer derartigen Massnahme hat vor allem finanzielle Folgen für das Unternehmen oder, falls die Verfügung erfolgreich angefochten werden sollte, für die Behörde oder die beauftragten Dritten.

Daher ist es wichtig, dass Personen, denen die Aufsicht delegiert wird und die dieselben administrativen Befugnisse wahrnehmen wie die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung, denselben Anforderungen unterstellt sind, namentlich bezüglich der Vereidigung und der Ausweispflicht.

Einleitung zu Art. 77 f.

Wir verweisen auf die Erläuterungen zu Artikel 73 bezüglich der *Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörden* und der *Verwaltungssanktionen* sowie des zweispurigen Sanktionensystems.

Das ganze System der Bekämpfung der Schwarzarbeit stützt sich auf Bundesebene auf den Grundsatz der Zusammenarbeit der kontrollierten Betriebe (Art. 8 und Art. 18 BGSA). Im Gegensatz zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer und zur Bundesgesetzgebung über die Quellensteuer sieht das BGSA keine anderen Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgeber vor, als jene, die in Artikel 73 des aktuellen BAMG definiert sind, und dies erst nachdem die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Verstösse in den kontrollierten Bereichen festgestellt haben (AuG, AHVG, DBG usw.).

Bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit sollte es aber möglich sein, direkter, härter und abschreckender vorzugehen.

Das aktuelle Gesetz sieht zwar bereits vor, dass mittels einer Zwangsmassnahme der Verwaltungsbehörde umgehend die Einstellung des Betriebs angeordnet werden kann. Tatsächlich kann diese Massnahme aber bestenfalls erst 48 Stunden nach der Kontrolle durch die Inspektorinnen und Inspektoren erlassen werden, da diese den Fall dem Amt melden müssen, das nach einer beschleunigten Untersuchung für die Anordnung der Massnahme zuständig ist.

Mit der Gesetzesrevision erhalten die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung die Möglichkeit, die Massnahmen «auf der Stelle» anzuordnen und den Fall anschliessend dem Amt zu melden, das nach einer beschleunigten Untersuchung die Massnahme bestätigt oder aufhebt. So wird das ursprüngliche Ziel, das betroffene Unternehmen zur Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhalts zu zwingen, verstärkt und dies sogar doppelt, wenn man die Einführung einer strafrechtlichen Bestimmung bei Widerstand oder Vereitelung der Kontrolle berücksichtigt (siehe Art. 114a VE-BAMG).

Andererseits können zusätzlich zu den Bussen nach Strafrecht, deren bundesrechtlichen Straftatbestände neu im kantonalen Gesetz in Erinnerung gerufen werden (Art. 114 VE-BAMG), ebenfalls verwaltungsrechtliche Bussen ausgesprochen werden (Art. 77a Abs. 1 Bst. b VE-BAMG).

Art. 77 Massnahmen des Verwaltungszwangs

Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, dass seit dem Inkrafttreten des BAMG erst einmal eine Einstellung des Betriebs angeordnet worden ist.

Die Arbeitsgruppe befürwortet bei schweren Verstössen die Einführung von weiteren Formen der Betriebseinstellung als nur die umgehende Einstellung des Betriebs, wie sie heute in Artikel 77 Abs. 1 vorgesehen ist (siehe M 4).

Der Entwurf sieht nicht nur eine beschleunigte Anordnung der Massnahme vor, da diese neu von den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung sowie von den beauftragten Dritten (siehe Art. 75) bei der Kontrolle vorsorglich ausgesprochen werden kann, sondern auch eine Erweiterung der Massnahmenpalette, indem der Zugang zu einem Arbeitsort vorübergehend verboten werden kann. So kann die Zwangsmassnahme sowohl am Ort des festgestellten Verstosses (Arbeitsort), als auch für alle Tätigkeiten des fehlbaren Unternehmens (Einstellung des Betriebs) angewendet werden, wobei die Einhaltung der ersten Massnahme einfacher zu überwachen ist als die Einhaltung der zweiten.

Bei der Vernehmlassung des Vorentwurfs des Gesetzes zur Änderung des BAMG bedauerte die Oberamt männerkonferenz des Kantons Freiburg das Fehlen einer formellen gesetzlichen Grundlage, die es der Oberamt frau oder dem Oberamt mann erlaubt, die Tätigkeit der Akteure zu koordinieren, falls an einem Ort mehrere Behörden intervenieren müssen, oder bei Bedarf gar die nötigen Sicherheitsmassnahmen anzuordnen.

Der neue Absatz 4 schafft somit die Gesetzesgrundlage, die es der zuständigen Oberamt frau oder dem zuständigen Oberamt mann erlaubt, bei einem gross angelegten Einsatz diese Koordination der Akteure zu übernehmen, wenn keine Behörde der Strafrechtspflege mit der Sache befasst ist.

Art. 77a Verwaltungsmassnahmen

Artikel 73 BAMG greift Artikel 13 BGSA auf: So kann eine Verwaltungsmassnahme, mit welcher der betroffene Arbeitgeber während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ausgeschlossen wird oder mit welcher ihm die Finanzhilfen während höchstens fünf Jahren gekürzt werden, erst nach seiner rechtskräftigen Verurteilung wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung seiner Melde- und Bewilligungspflichten gemäss

Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht ausgesprochen werden.

Es ist zwar nicht möglich, auf kantonaler Ebene neue Bestimmungen einzuführen, mit denen neue Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgeber eingeführt werden, da hier die Bundesgesetzgebung anwendbar ist (siehe Vorschläge M 9 und M 10). Es ist aber möglich, die aktuellen Sanktionen zu verschärfen, indem zusätzlich die Möglichkeit eingeführt wird, dass das Amt eine Busse unter den weiter oben erwähnten Bedingungen ausspricht. Diese Busse muss eine abschreckende Wirkung haben, daher wird ihr Höchstbetrag in Übereinstimmung mit Artikel 49 des Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; SGF 122.91.11) auf 10% der bereinigten Angebotssumme bei Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens (Ziff. 1) respektive auf 1 000 000 Franken in allen anderen Fällen (Ziff. 2) festgelegt.

Sie wird zunächst gegen das fehlbare Unternehmen ausgesprochen, kann aber auch gegen Subunternehmen nach Artikel 5 EntsG ausgesprochen werden, wenn Arbeiten erwerbsmässen weitervergeben worden sind. Dieser Vorschlag greift einen Teil der Vorschläge der Arbeitsgruppe in diesem Bereich auf (siehe M 9 bis M 12).

Art. 84 Art der Leistungen und kantonale Rahmenfrist

Was Absatz 1 Bst. b betrifft, so soll die Gewährung kantonaler Massnahme reduziert werden, um das finanzielle Gleichgewicht des kantonalen Beschäftigungsfonds anzustreben.

Was Absatz 1 Bst. b und Absatz 2 betrifft, so handelt es sich um eine Aktualisierung und Anpassung der Bezeichnung und der Beschreibung einer bestimmten Kategorie von arbeitsmarktlichen Massnahmen (Beschäftigungsprogramm). Die alte Bezeichnung «kantonales Qualifizierungsprogramm» (QP-BAMG genannt) wird durch die Bezeichnung «Beschäftigungsprogramm» (Vertrag nach BAMG genannt) ersetzt und als befristetes «Beschäftigungsprogramm» bei Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften beschrieben.

Um zu erklären, weshalb die Gewährung von Verträgen nach BAMG bei nicht gewinnorientierten Institutionen gestrichen wird, sind ein paar Worte zum Ursprung der QP-BAMG nötig: Bei den QP-BAMG handelt es sich um eine Massnahme zur beruflichen Wiedereingliederung, deren Ziel es ist, den Stellensuchenden, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder ihren Anspruch ausgeschöpft haben, eine berufliche Beschäftigung zu bieten und sie so in Kontakt mit der Wirtschaft zu halten. Im besten Fall führt diese Tätigkeit zu einer Anstellung.

Historisch gesehen werden die Anbieter in zwei Gruppen aufgeteilt: 1) die nicht gewinnorientierten Institutionen, die Gemeinden und der Staat – für die der ganze Lohn und die Sozialabgaben über den kantonalen Beschäftigungsfonds

(der Fonds) finanziert werden und 2) die privaten Unternehmen – bei denen die Lohnkosten, ohne Sozialabgaben, zu 75% vom Unternehmen getragen werden bzw. für die die Kosten zulasten des Fonds 40% des Lohns nichts übersteigen dürfen.

Während im Laufe der Zeit ein Verteilungsschlüssel mit den Gemeinden und dem Staat zur Entlastung des Fonds erstellt werden konnte, ist dies bei den nicht gewinnorientierten Institutionen nicht der Fall, da das SECO ihren Status als Arbeitgeber nicht anerkennt. Diese Streichung ist somit Teil der Sanierungsmassnahmen für den kantonalen Beschäftigungsfonds.

Art. 85 Artikelüberschrift und Abs. 2 Betreuung der Leistungsempfängerinnen und – empfänger

Die Änderung erlaubt eine Kohärenz mit dem Begriff «Beschäftigungsprogramm».

Art. 89 Artikelüberschrift und Abs. 1–3 Beschäftigungsprogramm

Die Änderungen in Absatz 1 und 3 beziehen sich auf die Änderungen in Artikel 84 Abs. 1 Bst. b bezüglich der Verträge nach BAMG (früher QP-BAMG).

Da der Begriff «qualifizierend» durch «beruflich» ersetzt wurde, verliert Absatz 2 seine Daseinsberechtigung.

Art. 90 Abs. 2 Leistungsempfängerinnen und -empfänger

Wir verweisen auf die Erläuterungen zu Artikel 84 bezüglich des Begriffs «Beschäftigungsprogramm».

Art. 101 Artikelüberschrift und Abs. 1–3 Elektronische Informationssysteme

Die Artikelüberschrift wird in den Plural gesetzt, um den Änderungen in Absatz 2 und 3 Rechnung zu tragen. Absatz 1 übernimmt die genaue Bezeichnung des Informationssystems, dessen Abkürzung AVAM lautet.

Absatz 2 präzisiert neu, dass das Amt über ein vom AVAM unabhängiges Informationssystem verfügt. Die Einführung dieses zweiten Informationssystems erlaubt eine deutlichere Unterscheidung zwischen den Tätigkeiten des Amts für den Bund (Umsetzung des AVIG, des BGSA, des ArG usw.) und für den Kanton. Zwischen dem AVAM und dem unabhängigen Informationssystem besteht keine Verbindung.

Der Zusatz in Absatz 3 erlaubt eine Stärkung des Datenschutzes, indem der Informationsaustausch zwischen den elektronischen Informationssystemen klar geregelt wird. Für die ordnungsgemässe Umsetzung dieses Gesetzes bleibt die Durchlässigkeit jedoch gewährleistet.

Art. 102 Abs. 2 Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Bekämpfung der Schwarzarbeit

Absatz 2 wurde im Sinne der aktuellen Praxis und gemäss den Anforderungen des SECO geändert.

Art. 103 Abs. 1 Bst. h (neu) Kantonaler Beschäftigungsfonds

Absatz 1, der die Verwendung des Fonds behandelt, wird durch die Finanzierung der Berufsvorbereitungsmassnahmen ergänzt, um eine gesetzliche Grundlage gemäss den Anforderungen von Artikel 9 des Subventionsgesetzes (SubG; SGF 616.1) zu bieten. Die Berufsvorbereitungsmassnahmen betreffen Jugendliche, die die obligatorische Schulzeit beendet, aber keine Lehrstelle gefunden haben. Diese Jugendlichen haben keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung bzw. des Bundes, weshalb der Kanton eintreten muss.

Bei der Einführung des BAMR hiess es im erläuternden Bericht: «Bei dieser Gelegenheit [Änderung des BAMG infolge der Einführung des BAMR] wird ein neuer Artikel eingeführt, der die notwendige gesetzliche Grundlage für die Subventionierung der Berufsvorbereitungsmassnahme des Foyer St-Etienne in Freiburg darstellt. In der Zwischenzeit schliessen die VWD und das Foyer St-Etienne eine Vereinbarung ab, in der die Modalitäten dieser Subventionierung präzisiert werden» (S. 2).

Auf Antrag der Finanzverwaltung wird somit ein neuer Buchstabe (h) eingeführt, um die Finanzierungsmethode der Berufsvorbereitungsmassnahmen zu klären, die im Gegensatz zu anderen Bildungsmassnahmen (SEMO usw.) ausschliesslich über eine kantonale Subventionierung finanziert werden.

Einleitung zu Art. 112 ff. bezüglich der Strafbestimmungen

Hier ist auf die Erläuterungen zu Artikel 112 in der BAMG-Botschaft 2010 hinzuweisen (Erläuterung zu Art. 112, S. 50): «[...] Die Strafbestimmungen sind teils allgemein anwendbar (Art. 112), teils betreffen sie nur die Verstösse gegen das Arbeitsvermittlungsgesetz und das Arbeitsgesetz. Was die nach AVG vorgesehenen Bussen betrifft, wird die Zuständigkeit nach dem Vorbild Genfs an das Amt übertragen. Begründet wird die Änderung damit, dass die Verwaltung und die Kontrolle der privaten Arbeitsvermittlungs- und Personalverleihbetriebe ein sehr spezifisches Gebiet ist, in dem hochspezialisiertes Personal eingesetzt werden muss. Da das Amt die nach dem Gesetz vorgesehenen Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden ausführt und über alle nötigen Mittel für diese Tätigkeit verfügt (z.B. den Zugang zur Datenbank des Bundes für die Verwaltung der betroffenen Betriebe; VZAVG), ist es gerechtfertigt, dass es auch für die Verhän-

gung von Bussen zuständig ist (Art. 113 Abs. 1). Bezüglich der Strafbestimmungen des ArG sieht die bisherige Gesetzgebung vor, dass der Oberamtmann für Verstösse auf diesem Gebiet zuständig ist. Angesichts der Art der Verstösse, die schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit der Arbeitnehmenden haben können, ist es angebracht, dass die Zuständigkeit insbesondere im Hinblick auf die Strafen, die verhängt werden können (Art. 114), dem Polizeirichter übertragen wird. Es gilt zu erwähnen, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Justizgesetzes (JG; vgl. Botschaft Nr. 175 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf für ein Justizgesetz vom 14. Dezember 2009), einige Strafbestimmungen des Entwurfs des BAMG angepasst werden muss» (TGR Oktober 2010, S. 1543).

Art. 112 Im Allgemeinen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens ausgesprochen werden können (M 10) bzw. dass Ersatzforderungen ausgesprochen werden können und ein rücksichtsloser Unternehmer, der systematisch Schwarzarbeiter beschäftigt, verschärft bestraft werden kann. Zwar erfolgt die Verhängung von abschreckenden Sanktionen in erster Linie über die Verstärkung der Ermittlungsmöglichkeiten (siehe Antwort des Staatsrat auf die Motion Wicht/Vial, S. 5), es ist aber auch wichtig, eine klare Botschaft an künftig Zuwiderhandelnde auszusenden, indem der Höchstbetrag der Busse im Gesetz erhöht wird.

So wird der Höchstbetrag der Busse in Artikel 112 Abs. 1 von 10 000 auf 100 000 Franken verzehnfacht. Vorbehalten bleibt ein beanstandetes Verhalten, das nach Strafgesetzbuch mit einer höheren Strafe bedroht ist. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Umfang dieser Änderung dem Willen des Staatsrats und des Staatsanwalts entspricht, die Schwarzarbeit härter zu bestrafen. Die Änderung hat daher vor allem einen symbolischen Charakter. Denn Artikel 112 Bst. a wird sehr häufig, wenn nicht sogar immer, Artikel 148a StGB Platz machen müssen; dasselbe gilt für Buchstabe b. Beide können aber auch selbstständig bestehen. Buchstabe c greift Artikel 320 StGB auf. Buchstabe d seinerseits betrifft einen in letzter Zeit in Mode gekommenen Verstoß, nämlich die Verschaffung eines Vorteils bzw. die Korruption (322ter ff. StGB).

Art. 114 Für Widerhandlungen gegen das ArG

Wie oben erwähnt bewirkt das Inkrafttreten des Justizgesetzes (JG; SGF 130.1) eine Anpassung gewisser Bestimmungen des BAMG.

Da ausschliesslich die Staatsanwaltschaft dazu befugt ist, über Anzeigen wegen Verstössen gegen das ArG, die entsprechenden Verordnungen des Bundes und das BAMG zu entscheiden, wird Absatz 1 in diesem Sinne geändert. Im Übrigen wird auf das JG verwiesen.

Einleitung zu Art. 114a und 114b

Wie oben erwähnt werden die Sanktionen und die entsprechenden Bussen für Verstösse gegen die Melde- und Bewilligungspflichten im Bereich der Schwarzarbeit in Artikel 10 BGSA behandelt, der bezüglich der zuständigen kantonalen Behörde auf Artikel 13 Abs. 1 verweist. Das System der Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen sieht einen genauen Geltungsbereich vor, nämlich das öffentliche Beschaffungswesen und die Finanzhilfen (Art. 18) sowie einen strafrechtlichen Teil bei Verstössen gegen Artikel 6, 7 oder 8 BGSA, d. h. bei Widerstand oder Vereitelung der Kontrollen nach Artikel 7 und 8 oder bei Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Artikel 8. Zudem sieht die VOSA die Möglichkeit vor, den kontrollierten Personen, die Melde- oder Bewilligungspflichten nach Artikel 6 BGSA verletzt haben, Gebühren aufzuerlegen. Das Bundesrecht sieht somit die Möglichkeit vor, Bussen auszusprechen, aber nur bei Verstössen gegen Artikel 6 bis 8 BGSA.

Wie bei der Erhöhung des Höchstbetrags der Busse in Artikel 112 sollten im kantonalen Gesetz die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Tatbestandsmerkmale aufgenommen werden. Aus einer rein legislativen Perspektive ist diese Aufnahme zwar nicht nötig, sie dient aber der Prävention.

Schliesslich wird darauf verzichtet, den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung die Möglichkeit zu geben, Ordnungsbussen auszusprechen: einerseits weil der Höchstbetrag auf 300 Franken begrenzt ist – was nicht sehr abschreckend ist – und andererseits weil für die Einführung einer derartigen Befugnis und ihre Umsetzung ein aufwändiger Verwaltungsapparat nötig ist, was als unverhältnismässig erachtet wird.

Art. 114b (neu) Verfahren

Bei Übertretungen sind die Strafbehörden zuständig, denen die Kantone im Rahmen ihrer Gerichtsorganisation die Befugnis für die Verfolgung und Sanktionierung von Übertretungen übertragen haben (Art. 17 StPO). Diese Aufgaben können an Verwaltungsbehörden übertragen werden. Diese haben in diesem Fall ähnliche Befugnisse wie die Staatsanwaltschaft, um die Übertretungen zu untersuchen (Art. 357 Abs. 1 StPO) und anschliessend einen Strafbefehl zu erlassen (Art. 357 Abs. 2 StPO).

Zurzeit sieht Artikel 113 vor, dass das Amt im Bereich des AVG Bussen nach dem Bundesgesetz verhängt (Abs. 1). Das Amt verfügt über diese Kompetenz, da es die nach dem Gesetz vorgesehenen Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden ausführt und über alle nötigen Mittel für diese Tätigkeit verfügt (z.B. den Zugang zur Datenbank des Bundes für die Verwaltung der betroffenen Betriebe; VZAVG).

Die Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung, die mit der vorliegenden

Gesetzesrevision vorgesehen ist, und die Gewährung neuer Ermittlungsbefugnisse rechtfertigen zweifellos, dass das Amt auch die Befugnis erhält, Bussen für Verstösse gegen das BGSA zu verhängen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf hat, abgesehen von den finanziellen Verpflichtungen, die durch die Auswirkungen auf den Personalbestand bedingt sind, nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Damit die Ermittlertätigkeit ordnungsgemäss erfüllt werden kann (Art. 74d in Verbindung mit Art. 74h), sind Investitionen in Überwachungsmaterial erforderlich:

- > Die Höhe der *Grundinvestition* wurde von der Arbeitsgruppe auf 50 000 Franken im ersten Jahr und anschliessend auf jeweils 10 000 Franken für die folgenden drei Jahre geschätzt, was einem **Total von 80 000 Franken** entspricht.
- > Die *Betriebskosten* wurden mit der Schaffung einer Spezialzelle ursprünglich auf 300 000 Franken pro Jahr geschätzt. Sie können aber mit ziemlicher Gewissheit auf **100 000 Franken pro Jahr** gesenkt werden, wenn diese Aufgabe der Abteilung Arbeitsmarkt des AMA übertragen wird.

7. Andere Aspekte

7.1. Personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderungen betreffen im Wesentlichen die Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung sowie die Stärkung der abschreckenden Wirkung der Sanktionen. Der VWD (AMA, Abteilung Arbeitsmarkt) wurde jedoch bereits jetzt für 2019 ein zusätzliches VZÄ gewährt.

Die Auswirkungen auf den Personalbestand können nach dem Stand der Dinge auf rund 150 000 Franken pro Jahr beziffert werden. Dies entspricht der Schaffung einer neuen Stelle und der Neubeurteilung der Einreihung nach dem üblichen Verfahren für fünf Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung im Bereich Schwarzarbeit.

7.2. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

7.3. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung

Der Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung. Er ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.

Die Nachhaltigkeit des Entwurfs wurde mit dem Kompass 21 beurteilt. Das Ergebnis fiel zugunsten des Entwurfs aus. Die Überlegungen konzentrierten sich auf die Bereiche «Wirtschaft» und «Gesellschaft», die von den Gesetzesänderungen betroffen sind.

Zu den günstigen bis sehr günstigen Faktoren gehören vorwiegend die Kriterien, die die Finanzen, die Steuern und die Löhne betreffen. Denn mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit geht die Schattenwirtschaft, die a priori Akteuren ausserhalb des Kantons nützt, über in eine reale Wirtschaft, die vermehrt den Wirtschaftsakteuren des Kantons nützt. Die Löhne werden gemäss den bestehenden GAV oder in den Branchen ohne GAV gemäss den üblichen Löhnen ausbezahlt. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren somit ebenfalls von der verstärkten Bekämpfung der Schwarzarbeit. Das Thema Grundausbildung und Weiterbildung wird ebenfalls günstig beurteilt, da eine Stelle, die eine neue Sichtbarkeit erhält (da sie nicht mehr illegal ausgeführt wird), eine Person erfordert, die über die nötigen Kompetenzen dafür verfügt.

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft im Allgemeinen müssen hingegen differenzierter betrachtet werden. Einige Personen, die vorher schwarz gearbeitet haben, werden zwar von den höheren Löhnen profitieren. Andere werden sich allerdings weiterhin in einer schwierigen Situation befinden (z.B. werden gewisse Personen ihr Einkommen aus einem Haupterwerb nicht mehr mit einem nicht deklarierten Nebeneinkommen aufbessern können). Ebenso werden es Personen, die sich illegal im Kanton aufhalten und denen ein Wegweisungsentscheid eröffnet wurde, schwer haben, Ihre Ansprüche beim Arbeitsgericht geltend zu machen.

Das Verbesserungspotenzial liegt darin, regelmässig zu kontrollieren, welche Auswirkung die härtere Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die Wirtschaft und die Gesellschaft hat, und bei Bedarf die nötigen Massnahmen zu treffen. Das BAMG selbst kann wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten nicht bekämpfen.

Der Gesetzesentwurf erfordert auch eine anschliessende Revision des BAMR.

**Loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail
(travail au noir)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **866.1.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DEE-5 du Conseil d'Etat du 18 juin 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 866.1.1 (Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), du 06.10.2010) est modifié comme il suit:

Remplacements de termes

1. *Remplacer les mots* «office régional», «offices régionaux» *et* «offices régionaux de placement» *par l'abréviation* «ORP» *aux endroits appropriés.*
2. *Remplacer les mots* «Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail» *et* «Commission» *par l'abréviation* «CEMT» *aux endroits appropriés.*

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung
und den Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **866.1.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DEE-5 des Staatsrats vom 18. Juni 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 866.1.1 (Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), vom 06.10.2010) wird wie folgt geändert:

Ersetzen von Ausdrücken

1. *Die Ausdrücke* «regionales Arbeitsvermittlungszentrum», «regionale/n Zentren/Zentrum» *und* «regionale/n Arbeitsvermittlungszentren» *wo nötig durch die Abkürzung* «RAV» *ersetzen und die notwendigen grammatikalischen Anpassungen vornehmen.*
2. *Die Ausdrücke* «kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt» *und* «Kommission» *wo nötig durch die Abkürzung* «BAMK» *ersetzen und die notwendigen grammatikalischen Anpassungen vornehmen.*

3. *Remplacer les mots «programme de qualification» et «programmes de qualification» par «programme d'emploi» et «programmes d'emploi».*
4. *Ne concerne que le texte allemand.*

Art. 8 al. 1 (modifié)

Offices régionaux de placement (ORP) (titre médian modifié)

¹ Les offices régionaux de placement (ci-après: les ORP) sont institués, gérés et surveillés conformément aux dispositions de la LACI.

Art. 15 al. 1 (modifié), **al. 4** (modifié)

Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT) – Institution, organisation et statut (titre médian modifié)

¹ Il est institué, sous le nom de Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (ci-après: la CEMT), une commission traitant des questions de l'emploi et du marché du travail ainsi que du chômage et de l'insertion des demandeurs et demandeuses d'emploi non couverts par la LACI.

⁴ La Caisse publique de chômage, le service chargé de la statistique, le service chargé de la formation professionnelle et le service chargé de l'orientation professionnelle sont également représentés dans la CEMT, avec voix consultative.

Art. 31 al. 3 (nouveau)

³ Le Service peut déléguer certaines tâches cantonales, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de tâches découlant de l'exécution de la législation fédérale.

Art. 32 al. 1 (modifié)

¹ Les ORP exécutent le mandat de prestations défini par les autorités fédérales compétentes. Ils sont notamment compétents pour:

- a) (modifié) procéder à l'inscription et à la désinscription des demandeurs et demandeuses d'emploi et examiner, à titre préliminaire, leur aptitude au placement. La procédure est définie dans le règlement;

3. *Die Ausdrücke «Qualifizierungsprogramm» und «Qualifizierungsprogramme» durch «Beschäftigungsprogramm» und «Beschäftigungsprogramme» ersetzen.*
4. *Betrifft nur den deutschen Text: Den Ausdruck «System Service Check» durch «Service-Check-System» ersetzen sowie den Ausdruck «Service Check» mit seinem Artikel verwenden und die notwendigen grammatischen Anpassungen vornehmen.*

Art. 8 Abs. 1 (geändert)

Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) werden gemäss den Bestimmungen des AVIG errichtet, geführt und beaufsichtigt.

Art. 15 Abs. 1 (geändert), **Abs. 4** (geändert)

Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) – Errichtung, Organisation und Stellung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Es wird eine kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) geschaffen; diese behandelt Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsmarkts sowie der Arbeitslosigkeit und der Eingliederung von Stellensuchenden, die keine Leistungen gemäss AVIG beanspruchen können.

⁴ Die Öffentliche Arbeitslosenkasse, das für die Statistik zuständige Amt, das für die Berufsbildung zuständige Amt und das für die Berufsberatung zuständige Amt sind mit beratender Stimme in der Kommission vertreten.

Art. 31 Abs. 3 (neu)

³ Das Amt kann gewisse kantonale Aufgaben delegieren, sofern es sich nicht um Aufgaben im Rahmen des Vollzugs der Bundesgesetzgebung handelt.

Art. 32 Abs. 1 (geändert)

¹ Die RAV vollziehen den von den zuständigen Bundesbehörden festgelegten Leistungsauftrag. Sie haben namentlich folgende Befugnisse:

- a) (geändert) Sie sind für die An- und Abmeldung der Stellensuchenden zuständig und nehmen eine Vorprüfung der Vermittlungsfähigkeit dieser Personen vor. Das Reglement legt das Verfahren fest.

Art. 33 al. 3 (modifié)

³ Dans le cadre de la coordination, les ORP peuvent échanger les données concernant les demandeurs et demandeuses d'emploi avec les services concernés, conformément aux dispositions du droit fédéral.

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

Caisse publique de chômage – Usagers et usagères (*titre médian modifié – ne concerne que le texte français*)

¹ La Caisse publique est ouverte à toutes les personnes domiciliées sur le territoire du canton ainsi qu'aux frontaliers et frontalières assurés qui travaillent dans le canton.

² Elle est, en outre, à la disposition des entreprises situées dans le canton pour verser à l'intention de tous les travailleurs et toutes les travailleuses touchés, quel que soit leur lieu de domicile, les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries.

Art. 73 al. 1 (modifié)

¹ Le Service prononce des mesures de contrainte administrative au sens de l'article 77 de la présente loi et des sanctions administratives au sens de l'article 77a.

Art. 74a (nouveau)

Surveillance du marché du travail – Qualité d'agent et d'agente

¹ Les inspecteurs et inspectrices de la surveillance du marché du travail (ci-après: les inspecteurs et inspectrices SMT) ont la qualité d'agent et d'agente de la police judiciaire au sens du code de procédure pénale (CPP).

Art. 74b (nouveau)

Subordination dans l'activité judiciaire

¹ Dans le cadre de leur activité judiciaire au sens des articles 74a al. 1 et 74e al. 2 de la présente loi, les inspecteurs et inspectrices SMT sont subordonnés fonctionnellement à l'autorité pénale saisie, à défaut au ou à la procureur-e général-e.

Art. 33 Abs. 3 (geändert)

³ Im Rahmen der Koordination ihrer Tätigkeit können die RAV gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts mit den betroffenen Dienststellen Daten der Stellensuchenden austauschen.

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

Betrifft nur den französischen Text (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Öffentliche Kasse steht allen Personen offen, die ihren Wohnsitz im Kanton Freiburg haben, sowie den versicherten Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die im Kanton Freiburg arbeiten.

² Sie steht ausserdem den Unternehmen im Kanton zur Auszahlung der Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigungen für alle betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unabhängig von deren Wohnort, zur Verfügung.

Art. 73 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Amt spricht Massnahmen des Verwaltungszwangs im Sinne von Artikel 77 und Verwaltungssanktionen im Sinne von Artikel 77a dieses Gesetzes aus.

Art. 74a (neu)

Arbeitsmarktüberwachung – Eigenschaft als Beamtin oder Beamter der Gerichtspolizei

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung haben die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei im Sinne der Strafprozessordnung (StPO).

Art. 74b (neu)

Unterstellung bei der gerichtspolizeilichen Tätigkeit

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung unterstehen bei der Ausführung ihrer gerichtspolizeilichen Aufgaben im Sinne von Artikel 74a Abs. 1 und 74e Abs. 2 dieses Gesetzes der mit der Sache befassen Behörde der Strafrechtspflege oder, falls keine Strafrechtspflegebehörde damit befasst ist, der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt.

Art. 74c (nouveau)

Prestation de serment

¹ Les inspecteurs et inspectrices SMT rattachés à la Direction prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice de ladite Direction.

² Afin d'exercer leur activité judiciaire, ils prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la Police cantonale.

Art. 74d (nouveau)

Tâches

¹ Les inspecteurs et inspectrices SMT ont la tâche de prévenir, d'enquêter, de constater, de sanctionner et de dénoncer les infractions aux législations sur le travail, sur les travailleurs détachés et sur le travail au noir.

² Le Conseil d'Etat arrête dans le règlement les modalités de service concernant les inspecteurs et inspectrices SMT.

Art. 74e (nouveau)

Attributions

¹ Conformément au droit fédéral en matière de lutte contre le travail au noir, les inspecteurs et inspectrices SMT ont le droit de:

- a) pénétrer dans une entreprise ou dans tout autre lieu de travail pendant les heures de travail des personnes qui y sont employées;
- b) exiger des employeurs et employeuses ou des travailleurs et travailleuses les renseignements nécessaires;
- c) consulter ou copier les documents nécessaires;
- d) contrôler l'identité des travailleurs et travailleuses;
- e) contrôler les permis de séjour et de travail.

² Aux conditions prévues par le CPP, ils peuvent au surplus:

- a) surveiller (art. 269ss CPP) et observer (art. 282 CPP) toute personne suspectée d'exercer du travail au noir ou tout lieu où une telle activité est suspectée;

Art. 74c (neu)

Vereidigung

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung sind der Direktion unterstellt und leisten den Eid oder das feierliche Versprechen vor der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher.

² Für die Erfüllung ihrer gerichtspolizeilichen Aufgaben leisten sie den Eid oder das feierliche Versprechen vor der Vorsteherin oder dem Vorsteher der für die Kantonspolizei zuständigen Direktion.

Art. 74d (neu)

Aufgaben

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung haben die Aufgabe, Verstössen gegen das Arbeitsgesetz, das Entsendegesetz und das Schwarzarbeitsgesetz vorzubeugen, sie festzustellen, zu untersuchen, zu sanktionieren und anzuzeigen.

² Der Staatsrat erlässt im Reglement die Dienstmodalitäten der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung.

Art. 74e (neu)

Befugnisse

¹ Gemäss Bundesrecht über die Bekämpfung der Schwarzarbeit haben die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung die Befugnis:

- a) Betriebe oder Arbeitsplätze während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen zu betreten;
- b) von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern alle erforderlichen Auskünfte zu verlangen;
- c) alle erforderlichen Unterlagen zu konsultieren und zu kopieren;
- d) die Identität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu überprüfen;
- e) sich die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen vorweisen zu lassen.

² Unter den in der StPO vorgesehenen Voraussetzungen dürfen sie ausserdem:

- a) jede der Schwarzarbeit verdächtige Person und jeden Ort, an dem eine derartige Tätigkeit vermutet wird, überwachen (Art. 269 ff. StPO) und observieren (Art. 282 StPO);

- b) auditionner toute personne suspectée d'exercer du travail au noir, de même que les plaignants et plaignantes et des personnes appelées à donner des renseignements (art. 157ss CPP);
- c) sur délégation du Ministère public, auditionner des témoins;
- d) séquestrer des éléments de preuves (art. 263ss CPP).

³ Ils ne peuvent faire usage ni de la force ni de mesures de contrainte en dehors des mesures prévues à l'alinéa 2 et de celles qui sont mentionnées à l'article 77 de la présente loi.

Art. 74f (nouveau)

Légitimation

¹ Les inspecteurs et inspectrices SMT sont tenus de justifier de leur qualité officielle.

² Ils sont munis à cet effet d'une carte de légitimation qu'ils présentent d'office; cette obligation ne s'applique pas en cas d'observation au sens de l'article 74e al. 2 let. a de la présente loi.

Art. 74g (nouveau)

Plainte

¹ Toute personne qui a sujet de se plaindre d'une mesure prise par un inspecteur ou une inspectrice SMT ou d'un acte qui s'y rapporte peut, dans un délai de dix jours, s'adresser à la Direction.

² Celle-ci se prononce sur le bien-fondé de la plainte.

³ Sa décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

⁴ Demeure réservé le recours prévu par le CPP contre les actes de procédure au sens de l'article 74e al. 2 de la présente loi.

Art. 74h (nouveau)

Équipement

¹ Les inspecteurs et inspectrices SMT reçoivent de l'Etat l'équipement nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

² Ils n'ont pas le droit d'être armés pour leur service.

- b) jede der Schwarzarbeit verdächtige Person sowie die Klägerschaft und Auskunftspersonen einvernehmen (Art. 157 ff. StPO);
- c) im Auftrag der Staatsanwaltschaft Zeugen einvernehmen;
- d) Beweismittel beschlagnahmen (Art. 263 ff. StPO).

³ Sie dürfen weder Gewalt noch Zwangsmassnahmen anwenden, die über die in Absatz 2 und Artikel 77 dieses Gesetzes genannten Massnahmen hinausgehen.

Art. 74f (neu)

Ausweis

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung haben sich auszuweisen.

² Sie haben zu diesem Zweck einen Dienstausweis, den sie unaufgefordert vorweisen; diese Pflicht gilt nicht im Falle einer Observation im Sinne von Artikel 74e Abs. 2 Bst. a dieses Gesetzes.

Art. 74g (neu)

Aufsichtsbeschwerde

¹ Wer Grund hat, sich über eine Massnahme einer Inspektorin oder eines Inspektors der Arbeitsmarktüberwachung oder über eine Handlung im Zusammenhang damit zu beschweren, kann sich innert zehn Tagen an die Direktion wenden.

² Die Direktion entscheidet über die Begründetheit der Beschwerde.

³ Ihr Entscheid kann mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden.

⁴ Vorbehalten bleibt die Beschwerde gemäss der StPO gegen Verfahrenshandlungen im Sinne von Artikel 74e Abs. 2 dieses Gesetzes.

Art. 74h (neu)

Ausrüstung

¹ Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung erhalten vom Staat die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Ausrüstung.

² Sie leisten ihren Dienst unbewaffnet.

Art. 75 al. 1 (modifié)

¹ Sur la proposition de la CEMT, les activités de contrôle, à l'exception des activités judiciaires au sens de l'article 74e al. 2 de la présente loi, peuvent être déléguées conformément au droit fédéral.

Art. 75a (nouveau)

Légitimation des tiers

¹ Les tiers exerçant l'activité de contrôle sur délégation au sens de l'article 75 de la présente loi sont soumis à assermentation au sens de l'article 74c al. 1 et bénéficient d'une carte de légitimation au sens de l'article 74f.

Art. 77 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau)

¹ En cas de suspicion de travail au noir ou si l'entreprise refuse de collaborer à l'établissement des faits, les inspecteurs et inspectrices SMT sont autorisés à prononcer à titre provisoire:

- a) (nouveau) l'interdiction d'accès à un lieu de travail à toute entreprise suspectée de ne pas respecter les dispositions en matière de travail au noir;
- b) (nouveau) la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise.

² Toute mesure provisoire fait ensuite l'objet d'une décision rendue par le Service.

³ La procédure concernant les alinéas 1 et 2 est prévue dans le règlement.

⁴ En cas d'intervention de plusieurs autorités sur un lieu de travail et si aucune autorité pénale n'est saisie, le préfet compétent peut prendre en charge la coordination des activités et ordonner les mesures prévues à l'alinéa 1.

Art. 77a (nouveau)

Sanctions administratives

¹ Sur la base des infractions constatées par les autorités administratives et judiciaires dans les domaines contrôlés, le Service prononce les sanctions suivantes:

Art. 75 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kontrolltätigkeiten können auf Antrag der BAMK gemäss der Bundesgesetzgebung delegiert werden; davon ausgenommen sind die gerichtspolizeilichen Tätigkeiten im Sinne von Artikel 74e Abs. 2 dieses Gesetzes.

Art. 75a (neu)

Legitimation Dritter

¹ Dritte, denen die Kontrolltätigkeit im Sinne von Artikel 75 dieses Gesetzes delegiert wurde, müssen sich nach Artikel 74c Abs. 1 vereidigen lassen und erhalten einem Legitimationsausweis nach Artikel 74f.

Art. 77 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu)

¹ Besteht ein Verdacht auf Schwarzarbeit oder weigert sich der Betrieb, bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, so können die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung vorsorglich:

- a) (neu) jedem Betrieb, bei dem vermutet wird, dass er die Bestimmungen gegen Schwarzarbeit nicht einhält, den Zugang zu einem Arbeitsort verbieten;
- b) (neu) umgehend die Einstellung des Betriebs anordnen.

² Für jede vorsorgliche Massnahme muss das Amt anschliessend eine Verfügung erlassen.

³ Das Verfahren gemäss Absatz 1 und 2 wird im Reglement festgelegt.

⁴ Bei einem Einsatz von mehreren Behörden an einem Arbeitsort kann die zuständige Oberamtfrau oder der zuständige Oberamtmann, falls keine Behörde der Strafrechtspflege mit der Sache befasst ist, die Koordination der Tätigkeiten übernehmen und die Massnahmen nach Absatz 1 anordnen.

Art. 77a (neu)

Verwaltungssanktionen

¹ Gestützt auf die von den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden festgestellten Verstösse in den kontrollierten Bereichen verfügt das Amt die folgenden Sanktionen:

- a) une exclusion des futurs marchés publics et une éventuelle diminution des aides financières accordées à l'employeur ou à l'employeuse concerné-e en vertu du droit fédéral et du droit cantonal au sens de l'article 13 LTN;
- b) une amende à l'encontre de l'entreprise incriminée et/ou, en cas de sous-traitance avérée, à l'encontre de l'entreprise contractante au sens de l'article 5 LDét, allant jusqu'à:

1. 10% du prix final de l'offre en cas de marché public, ou
2. 1 000 000 de francs dans les autres cas.

² Les autorités compétentes lui fournissent les informations nécessaires à l'établissement de l'existence d'aides financières fédérales ou cantonales octroyées aux entreprises concernées.

³ En cas d'infractions répétées, le Service peut prononcer de manière définitive les mesures provisoires prévues à l'article 77 al. 1 de la présente loi.

Art. 80 al. 2 (modifié)

² Ne concerne que le texte allemand.

Art. 83 al. 1 (modifié)

¹ Quiconque refuse une mesure ordonnée par l'autorité compétente, contre-vient à son contrat de placement, en ce sens qu'il ne se présente pas à l'ORP pour l'entretien de conseil et de contrôle ou s'abstient de rechercher un emploi selon les directives établies par l'ORP, voit son droit aux prestations suspendu ou exclu, à moins que la mesure ne puisse être raisonnablement exigée, notamment dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle.

Art. 84 al. 1

¹ L'Etat octroie les mesures cantonales suivantes:

- b) (modifié) les programmes d'emploi auprès d'entreprises ou de collectivités publiques;

- a) einen Ausschluss von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens und eine allfällige Kürzung der gewährten Finanzhilfen gemäss den Gesetzgebungen des Bundes und des Kantons im Sinne von Artikel 13 BGSA;

- b) eine Busse, die dem beschuldigten Unternehmen und/oder, im Falle einer erwiesenen Weitervergabe an Subunternehmen, dem Erstunternehmer im Sinne von Artikel 5 EntsG auferlegt wird und bis zu

1. 10% der bereinigten Angebotssumme bei Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens oder
2. 1 000 000 Franken in allen anderen Fällen beträgt.

² Die zuständigen Behörden liefern ihm die nötigen Informationen, damit es feststellen kann, ob die betroffenen Unternehmen Finanzhilfen des Bundes oder des Kantons erhalten.

³ Bei wiederholten Verstössen kann das Amt die in Artikel 77 Abs. 1 dieses Gesetzes vorgesehenen vorsorglichen Massnahmen definitiv verfügen.

Art. 80 Abs. 2 (geändert – betrifft nur den deutschen Text)

² Diese Kontingente werden auf Vorschlag des Amts im Einvernehmen mit der BAMK namentlich im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung der Bezirke und der Anzahl Stellensuchenden, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ausgeschöpft haben, auf die regionalen Zentren und die Betreuungseinrichtung nach Artikel 86 Abs. 2 dieses Gesetzes verteilt.

Art. 83 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Einstellung oder der Entzug des Leistungsanspruchs wird verfügt, wenn eine Person eine von der zuständigen Behörde angeordnete Massnahme ablehnt oder gegen den Vermittlungsvertrag verstösst, indem sie einem Beratungsgespräch im RAV fernbleibt oder keine Bemühungen um Arbeit nach den Weisungen des RAV macht, es sei denn, die Massnahme sei unzumutbar, insbesondere im Falle der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Art. 84 Abs. 1

¹ Der Staat bietet die folgenden kantonalen Massnahmen an:

- b) (geändert) Beschäftigungsprogramme bei Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften;

Art. 85 al. 2 (modifié)

² Un objectif professionnel d'insertion est établi, lequel tient compte des qualifications de la personne concernée, de ses aspirations professionnelles et, en priorité, des postes disponibles sur le marché du travail.

Art. 89 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (modifié)

Programme d'emploi – Notion (titre médian modifié)

¹ Le programme d'emploi consiste en une occupation professionnelle de durée déterminée auprès d'entreprises ou de collectivités publiques.

² Abrogé

³ Les exigences auxquelles doivent satisfaire les collectivités publiques pour organiser des programmes sont les mêmes que celles qui sont requises pour l'organisation de mesures financées par l'assurance-chômage obligatoire.

Art. 90 al. 2 (modifié)

² Un plan de formation est établi par l'ORP et l'organisateur de la mesure. Il définit les objectifs professionnels visés en faveur de la personne bénéficiaire.

Art. 101 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

Systèmes électroniques d'information (titre médian modifié)

¹ Le Service et les ORP assument dans le canton la saisie et la mise à jour électroniques des données du système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA).

² Le Service se dote en outre d'un autre système d'information, indépendant du système PLASTA, utile à la gestion de l'ensemble de ses propres activités, des activités de l'inspection du travail et de la surveillance du marché du travail ainsi que de celles de l'observatoire du marché du travail.

³ Sur demande écrite et motivée, les données du système mentionné à l'alinéa 2 sont accessibles aux autorités instituées par la présente loi.

Art. 85 Abs. 2 (geändert)

² Für die betreffenden Personen wird ein berufliches Eingliederungsziel festgesetzt, das ihren Qualifikationen und Berufswünschen, in erster Linie aber den auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen Rechnung trägt.

Art. 89 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (geändert)

Beschäftigungsprogramm – Begriff (Artikelüberschrift geändert)

¹ Ein Beschäftigungsprogramm ist eine befristete, berufliche Beschäftigung bei einem Unternehmen oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

² Aufgehoben

³ Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften müssen für die Organisation von Beschäftigungsprogrammen dieselben Anforderungen erfüllen wie für die Organisation von Massnahmen, die von der obligatorischen Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Art. 90 Abs. 2 (geändert)

² Das RAV und der Anbieter der Massnahme stellen einen Ausbildungsplan auf. Dieser definiert die beruflichen Ziele der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers.

Art. 101 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

Elektronische Informationssysteme (Artikelüberschrift geändert)

¹ Das Amt und die RAV sind im Kanton für die elektronische Erfassung und Nachführung der Daten des Informationssystems für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) zuständig.

² Das Amt verfügt über ein weiteres, vom AVAM unabhängiges Informationssystem, mit dem die eigenen Aktivitäten sowie die Aktivitäten des Arbeitsinspektorats, der Arbeitsmarktüberwachung und des Organs zur Beobachtung des Arbeitsmarkts verwaltet werden können.

³ Die Daten des Systems nach Absatz 2 sind den durch dieses Gesetz eingesetzten Behörden auf begründetes schriftliches Gesuch hin zugänglich.

Art. 102 al. 2 (modifié)

² Lorsque l'activité de contrôle est déléguée, le montant de la rémunération est fixé dans le mandat de prestations, selon les exigences de l'alinéa 1.

Art. 103 al. 1

¹ L'Etat de Fribourg dispose d'un Fonds cantonal de l'emploi. Le capital, les revenus et les intérêts de celui-ci sont affectés:

h) (*nouveau*) au financement de mesures de préformation.

Art. 112 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié – ne concerne que le texte français)

¹ Sera puni-e d'une amende de 100 000 francs au plus:

... (*énumération inchangée*)

² Sont réservés les crimes ou délits passibles d'une peine plus lourde selon le code pénal suisse ou la législation fédérale spéciale.

Art. 114 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé)

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

² *Abrogé*

Art. 114a (*nouveau*)

En matière de LTN – Contravention

¹ Est passible d'une amende de 100 000 francs au plus toute personne qui intentionnellement:

- a) s'oppose ou entrave les contrôles du respect des obligations en matière d'annonce ou d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source;
- b) s'oppose ou entrave les contrôles prévus à l'article 74e al. 1 let. a de la présente loi;
- c) enfreint l'obligation de collaborer visée à l'article 8 LTN.

Art. 102 Abs. 2 (geändert)

² Wird die Kontrolltätigkeit delegiert, so wird die Höhe der Entschädigung gemäss den Anforderungen in Absatz 1 im Leistungsauftrag festgelegt.

Art. 103 Abs. 1

¹ Der Kanton Freiburg verfügt über einen kantonalen Beschäftigungsfonds. Das Kapital, die Erträge und die Zinsen dieses Fonds werden verwendet für:

h) (*neu*) die Finanzierung von Berufsvorbereitungsmassnahmen.

Art. 112 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Mit einer Busse von bis zu 100 000 Franken wird bestraft:

... (*Aufzählung unverändert*)

² *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 114 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

¹ Die Verfolgung und die Beurteilung der Widerhandlungen richten sich nach diesem Gesetz und nach dem Justizgesetz.

² *Aufgehoben*

Art. 114a (*neu*)

Für Widerhandlungen gegen das BGSA – Übertretung

¹ Mit einer Busse von bis zu 100 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a) die Kontrollen der Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht vereitelt oder sich ihnen widersetzt;
- b) die Kontrollen nach Artikel 74e Abs. 1 Bst. a dieses Gesetzes vereitelt oder sich ihnen widersetzt;
- c) gegen die Mitwirkungspflicht nach Artikel 8 BGSA verstösst.

Art. 114b (nouveau)

En matière de LTN – Procédure

¹ Le Service est compétent pour prononcer l’amende prévue par la loi fédérale.

² Pour le surplus, la loi sur la justice est applicable.

II.

Aucune modification d’actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d’actes dans cette partie.

IV.

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

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

Approbation fédérale

Conformément à l’article 113 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l’assurance-chômage, les articles topiques de la présente loi ont été approuvés par l’autorité fédérale compétente le ...

Art. 114b (neu)

Für Widerhandlungen gegen das BGSA – Verfahren

¹ Das Amt verhängt die Bussen nach dem Bundesgesetz.

² Im Übrigen ist das Justizgesetz anwendbar.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Genehmigung des Bundes

Gestützt auf Artikel 113 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes des Bundes vom 25. Juni 1982 sind die betreffenden Artikel dieses Gesetzes von der zuständigen Bundesbehörde am ... genehmigt worden.

<u>Annexe</u>		<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL <i>Propositions de la commission ordinaire CO-2019-011</i> Projet de loi : Modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail (travail au noir)		GROSSER RAT <i>Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-011</i> Gesetzentwurf: Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit)
<i>Présidence :</i> Hubert Dafflon <i>Membres :</i> Daniel Bürdel, Bertrand Gaillard, Nadine Gobet, Bernadette Hänni-Fischer, Paul Herren-Schick, Armand Jaquier, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Wicht		<i>Präsidium:</i> Hubert Dafflon <i>Mitglieder:</i> Daniel Bürdel, Bertrand Gaillard, Nadine Gobet, Bernadette Hänni-Fischer, Paul Herren-Schick, Armand Jaquier, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Wicht
<u>Entrée en matière</u> La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.		<u>Eintreten</u> Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.
<u>Propositions acceptées (projet bis)</u> La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :		<u>Angenommene Anträge (projet bis)</u> Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:
Art. 72 al. 1		Art. 72 Abs. 1
¹ Le Service effectue les contrôles prévus par le droit fédéral par le biais de la surveillance du marché du travail <u>et assure la coordination des actions de lutte contre le travail au noir.</u>	A1	¹ Das Amt führt mit Hilfe der Arbeitsmarktüberwachung Kontrollen gemäss der Bundesgesetzgebung durch <u>und stellt die Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sicher.</u>
Art. 74e al. 2 let. a		Art. 74e Abs. 2 Bst. a
^{[2} Aux conditions prévues par le CPP, ils peuvent au surplus:] a) surveiller (art. 269ss CPP) et observer (art. 282 CPP) toute personne suspectée d'exercer du travail au noir ou tout lieu où une telle activité est suspectée.	A2	^{[2} Unter den in der StPO vorgesehenen Voraussetzungen dürfen sie ausserdem:] a) jede der Schwarzarbeit verdächtige Person und jeden Ort, an dem eine derartige Tätigkeit vermutet wird, überwachen (Art. 269 ff. StPO) und observieren (Art. 282 StPO);

Art. 74f al. 2		Art.74f Abs. 2
² Ils sont munis à cet effet d'une carte de légitimation qu'ils présentent d'office ; cette obligation ne s'applique pas en cas <u>de surveillance et d'observation</u> au sens de l'art. 74 ^e al. 2 let. a de la présente loi.	A3	² Sie haben zu diesem Zweck einen Dienstausweis, den sie unaufgefordert vorweisen; diese Pflicht gilt nicht im Falle einer <u>Überwachung und einer Observation</u> im Sinne von Artikel 74e Abs. 2 Bst. a dieses Gesetzes.
Art. 75a al. 2		Art. 75a Abs. 2
² <u>Sauf disposition contraire dans le mandat de prestation prévu à l'art. 75 al. 2 ou dans le REMT, les inspecteurs du tiers mandaté sont soumis aux mêmes droits et obligations que les inspecteurs SMT.</u>	A4	² <u>Sofern im Leistungsauftrag nach Art. 75 Abs. 2 oder im BAMR nichts anderes vorgesehen ist, unterliegen die Inspektoren von beauftragten Dritten den gleichen Rechten und Pflichten wie die AMA-Inspektoren.</u>
Art. 77 al. 1^{bis}		Art. 77. Abs. 1^{bis}
^{1bis} <u>Celui ou celle qui confie des travaux directement à des personnes en les rémunérant pour leur travail fait office d'employeur. Les inspecteurs et inspectrices SMT sont autorisés à prononcer à titre provisoire les mesures prévues à l'al. 1 du présent article.</u>	A5	^{1bis} <u>Eine Person, die eine Arbeit direkt an Personen vergibt und sie für ihre Arbeit bezahlt, handelt als Arbeitgeber. Die AMA-Inspektorinnen und -Inspektoren sind autorisiert, ausgehend von Abs. 1 des aktuellen Artikels provisorische Massnahmen auszusprechen.</u>
Art. 77a al. 1 let. b ch. 1		Art. 77a Abs. 1 Bst. b Ziff. 1
¹ Sur la base des infractions constatées par les autorités administratives et judiciaires dans les domaines contrôlés, le Service prononce les sanctions suivantes : b) une amende à l'encontre de l'entreprise incriminée et/ou, en cas de sous-traitance avérée, à l'encontre de l'entreprise contractante au sens de l'art. 5 LDét, allant jusqu'à :] 1. 40 <u>20</u> % du prix final de l'offre en cas de marché public, ou	A6	¹ Gestützt auf die von den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden festgestellten Verstösse in den kontrollierten Bereichen verfügt das Amt die folgenden Sanktionen: b) eine Busse, die dem beschuldigten Unternehmen und/oder, im Falle einer erwiesenen Weitervergabe an Subunternehmen, dem Erstunternehmer im Sinne von Artikel 5 EntsG auferlegt wird und bis zu:]. 1. 40 <u>20</u> %der bereinigten Angebotssumme bei Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens oder
Art. 77a al. 4		Art. 77a Abs. 4
⁴ <u>Celui ou celle qui favorise le travail au noir tel que traité par la section 9 (application de la LTN) est susceptible d'être sanctionné au sens du présent article.</u>	A7	⁴ <u>Jede und jeder, die oder der nicht angemeldete Erwerbstätigkeit fördert, wie sie in Abteilung 9 (Anwendung BGSA) erwähnt wird, kann mit Sanktionen im Sinne des aktuellen Artikels belegt werden.</u>
Art. 114a al.2		Art. 114a Abs. 2
² <u>Celui ou celle qui favorise le travail au noir tel que traité par la section 9 (application de la LTN) est susceptible d'être sanctionné au sens du présent article.</u>	A8	² <u>Jede und jeder, die oder der Schwarzarbeit fördert, wie sie in Abteilung 9 (Anwendung BGSA) erwähnt wird, kann mit Sanktionen im Sinne des aktuellen Artikels belegt werden.</u>

<u>Vote final</u> A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).		<u>Schlussabstimmung</u> Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.
<u>Catégorisation du débat</u> La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).		<u>Kategorie der Behandlung</u> Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.
<u>Propositions refusées</u> Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :		<u>Abgelehnte Anträge</u> Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :
<u>Amendements</u>		<u>Änderungsanträge</u>
Art. 77 al. 5		Art. 77 Abs. 5
⁵ On entend par suspicion de travail au noir les cas où plusieurs éléments apparaissent comme n'étant pas respectés ou sont suspectés de n'être pas respectés, dans les domaines d'action au sens de la LTN ainsi qu'en matière de conditions de travail y compris le respect des CCT, de sécurité au travail et de protection de l'environnement.	A90	Antrag in französischer Sprache eingereicht.
Art. 84 al. 1 let. b		Art. 84 Abs. 1 Bst. b
^[1] L'Etat octroie les mesures cantonales suivantes :] b) les programmes d'emploi de qualification auprès d'entreprises, ou de collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif;	A91	Antrag in französischer Sprache eingereicht.
Art. 89 al. 3		Art. 89 Abs. 3
³ Les exigences auxquelles doivent satisfaire les associations à but non lucratif et les collectivités publiques pour organiser des programmes sont les mêmes que celles qui sont requises pour l'organisation de mesures financées par l'assurance-chômage obligatoire.	A92	Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 103 al. 1 let. c		Art. 103 Abs. 1 Bst. c
c) <i>Biffer.</i>	A93	c) <i>Streichen</i>
Résultats des votes Les propositions suivantes ont été mises aux voix :		Abstimmungsergebnisse Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:
<u>Première lecture</u>		<u>Erste Lesung</u>
La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A1 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A2 CE	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A3 CE	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A4 CE	Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A5 CE	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A6 CE	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A8 CE	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 6 voix contre 3 et 2 abstentions.	CE A90	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 6 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A91	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A92, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A92	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A92 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A93, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.	CE A93	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A93 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
<u>Deuxième lecture</u>		<u>Zweite Lesung</u>
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstentions.	CE A90	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A91	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A92, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A92	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A92 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A93, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A93	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A93 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
<i>Le 26 août 2019</i>		<i>Den 26. August 2019</i>

Révision LEMT

Résultat de l'évaluation

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

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Broccard Eric
Email : eric.broccard@fr.ch
Institution : : Etat de Fribourg
Département : : DEE
Service : : SPE

Co-auteurs : Amélie Dupraz-Ardiot SG-DAEC, Sara Valsangiacomo SG-DAEC,
David Sansonnens SG-DEE.

Informations sur le projet

Description : Révision de la Loi sur l'Emploi et le Marché du Travail. La Boussole porte uniquement sur les articles de la Loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail travail.

Les principales modifications ont trait aux domaines suivants :

- > adaptations en vertu de la LACI;
- > renforcement de la lutte contre le travail au noir (renforcement des mesures et des amendes, élargissement des compétences des inspecteurs et inspectrices SMT) ;
- > modifications en lien avec les programmes d'emploi;
- > modifications légistiques et linguistiques.

Effet levier Moyen

Domaines concernés :

Economie	Environnement	Société
Significativement	Légèrement	Significativement

Commentaire général sur l'évaluation

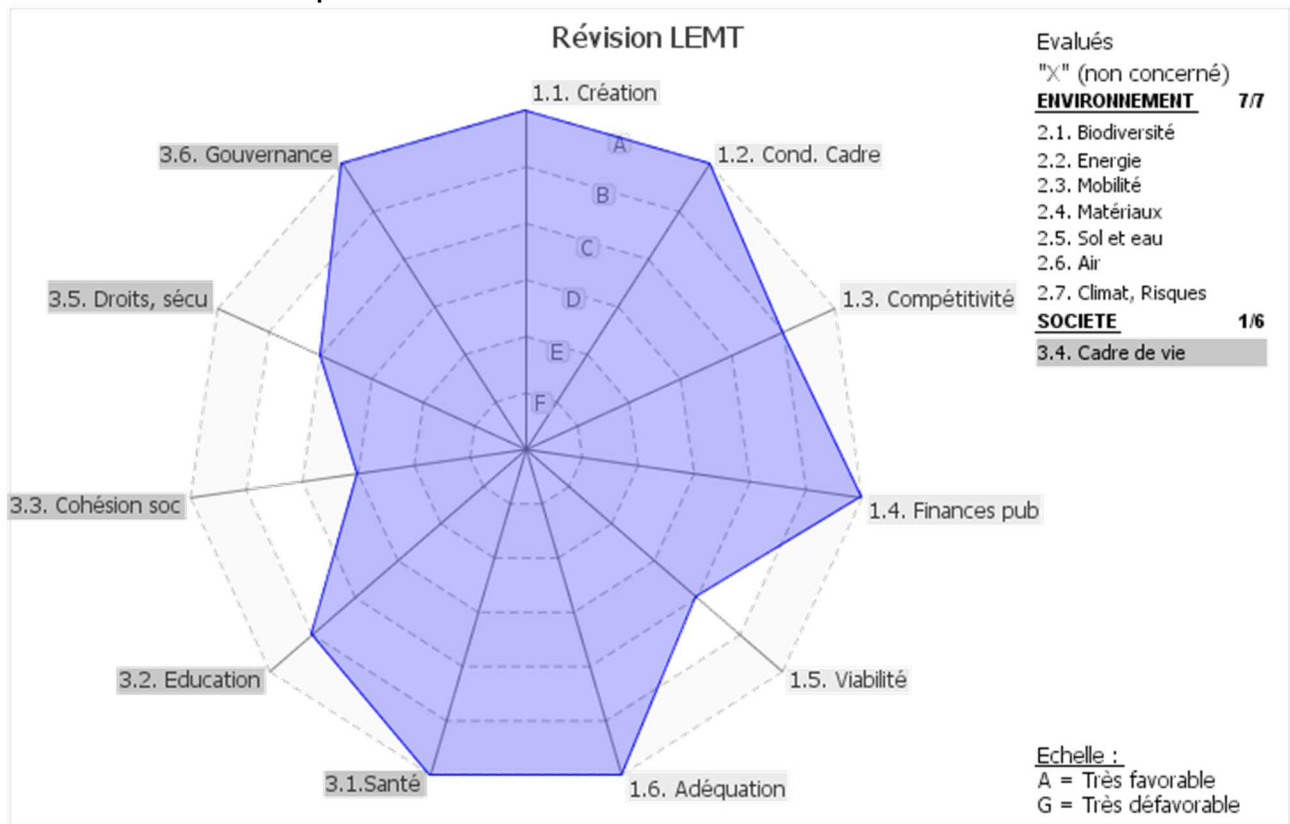
L'examen de la durabilité (Boussole 21) effectué pour le projet de révision sur les critères pertinents de l'évaluation amène à un résultat très favorable du projet de révision. La réflexion a porté sur les domaines "Economie" et "Société" qui sont concernés par les modifications légales.

Au chapitre des éléments favorables voire très favorables, ressortent les critères principalement financiers, fiscaux et salariaux. En effet, en luttant contre le travail au noir, on passe d'une économie souterraine, qui favorise à priori des acteurs hors canton, à une économie réelle touchant plus directement les acteurs économiques du canton. De même, les salaires payés le seront en vertu des CCT existantes ou selon les salaires usuels pour les autres branches. Ainsi, les travailleurs et travailleuses bénéficieront également de l'intensification de cette lutte. La question de la formation initiale et/ou continue est estimée aussi de façon favorable, en ce sens qu'un emploi profitant d'une nouvelle visibilité requerra une personne ayant les compétences nécessaires pour l'occuper.

Au niveau des effets induits sur la société en général, il s'agit d'être plus nuancé tout en ne sombrant pas dans un pessimisme de mauvais aloi. Si l'augmentation des salaires va profiter à une partie des personnes travaillant au noir, une autre partie va probablement se trouver en situation de précarité, ne trouvant pas officiellement d'emploi lui permettant de compléter un premier emploi. De même, les personnes en situation illégale dans notre canton, à qui une décision de renvoi est notifiée, auront de la peine à faire valoir leurs prétentions auprès du tribunal des prud'hommes.

Quant au potentiel d'amélioration, il réside dans un suivi permanent des conséquences induites sur l'économie et la société par l'effet du durcissement de la lutte contre le travail au noir et des mesures éventuelles correctrices. En soi, la LEMT ne peut pas prendre en charge la lutte contre les inégalités économiques et sociales.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

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

Récapitulatif des critères

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

Economie

1.1. Création et distribution de richesses

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Lutte contre le travail au noir LTN: on augmente le cercle vertueux du travail en passant d'une économie souterraine, qui bénéficie à priori à des acteurs hors du canton de Fribourg, à une économie réelle, voire éthique, qui profite plus au Canton de Fribourg. On lutte ainsi également contre le dumping salarial et social et on ouvre la voie à une concurrence loyale. Les salaires seront payés selon les conventions collectives ou la pratique de la branche, ce qui conduit à une diminution des différences de revenus. Par ailleurs, en obligeant la légalisation du travail au noir, on crée des postes de travail dans la mesure où la demande perdure.

Risques de répercussions négatives : Risques de détérioration des conditions de travail pour la minorité de travailleurs qui ne seront pas encore déclarés en vertu de la LTN. Il s'agit d'un principe courant dont il faut tenir compte. Il faut rester vigilant pour éviter que des situations dérapent pour sombrer dans le domaine de la traite des êtres humains par l'exploitation de la force de travail.

Potentiel d'amélioration : Des personnes en situation illégale, mais dont les cotisations sociales ont été payées, risqueront le renvoi sans pouvoir toucher les prestations auxquelles elles ont droit. Il faudrait augmenter la protection des travailleurs touchés par la problématique comme le prévoit la LTN article 15 par l'engagement des syndicats. Une autre piste consisterait à légaliser la situation de travailleurs ayant contribué à l'économie fribourgeoise, à l'image du projet genevois "Papyrus".

1.2. Conditions cadre pour l'économie

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La LTN participe à la non-distorsion de la concurrence.

Le rôle des inspecteurs et inspectrices SMT, au-delà du contrôle et de la surveillance, est de conseiller et

guider les employeurs et employeuses, de même que les travailleurs et travailleuses. Lors de chaque inspection, du matériel d'explication est distribué. Les entreprises viennent aussi se renseigner spontanément auprès du SPE, qui donne des formations auprès de différentes associations de branches (ex. Gastro Fribourg notamment).

La LTN amène les entreprises incriminées à se mettre à jour avec leurs impôts, ce qui a un impact positif sur les revenus fiscaux.

Risques de répercussions négatives : Néant

Potentiel d'amélioration : La mise en pratique des nouvelles mesures montrera où se situent les potentiels d'optimisation. Les outils de surveillance sont en place. La Loi prévoit que l'on s'auto-évalue régulièrement.

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

B - Favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Toute la dynamique de qualification professionnelle n'est pas présente dans le travail au noir. La lutte contre celui-ci contribue donc, de manière générale, à une augmentation de la qualification des travailleurs, parallèlement à la création de nouveaux postes de travail légalisés voir critère 1.1.

Information: les contrôles des inspecteurs et inspectrices permettent aux travailleurs et travailleuses de mieux connaître leurs droits. Par ailleurs, en cas de condamnation des entreprises, le consommateur et la consommatrice est informé, et peut éviter les entreprises incriminées (par ex. établissements de restauration, exploitation agricole...).

Risques de répercussions négatives : Néant

Potentiel d'amélioration : Renforcer encore la communication

1.4. Finances publiques

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : A partir du moment où le projet consiste à lutter contre le TN, il est positif pour les finances publiques.

Par ailleurs, il permet la pérennisation du Fonds cantonal de l'emploi en acceptant que des employeurs participent au financement des mesures.

Risques de répercussions négatives : Risques de recours et dédommagements liés.

Potentiel d'amélioration : Néant

1.5. Faisabilité et viabilité du projet

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la loi est immédiatement applicable, car elle est issue de propositions non théoriques d'un groupe de travail. Elle est viable car elle s'inscrit dans un système existant et établi.

La Confédération participe au financement des salaires des inspecteurs et inspectrices, dans la mesure où le canton de Fribourg répond aux exigences financières imposées par le SECO. La nouvelle qualité d'agent-e-s de police judiciaire génère des coûts : hausses de salaire, formation, matériel de surveillance. En principe, la loi révisée induira une hausse des amendes et plus de moyens dans les caisses de l'Etat.

Risques de répercussions négatives : Devoir dédommager une entreprise qui aurait subi des mesures injustifiées.

Excès de zèle des inspecteurs et inspectrices externes mandatés, du fait des amendes plus élevées et de la possibilité d'ordonner des mesures administratives immédiates.

Potentiel d'amélioration : Néant

1.6. Conformité et adéquation aux besoins

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Si on fait abstraction du fait que les inspecteurs et inspectrices externes n'auront pas de compétences judiciaires, on peut dire qu'il y a une adéquation très forte entre les mesures proposées et les besoins. Par ailleurs, cette loi répond à la volonté du GC (Motion Wicht/Vial) et s'inscrit dans le programme du CE et du MP et correspond aux demandes des syndicats et des associations professionnelles. Elle répond aux attentes des principaux acteurs sauf, bien sûr, des entreprises qui pratiquent le TN et leurs clients. Enfin, elle répond à une demande de mise en conformité selon les exigences du SECO.

Le montant maximum de l'amende (1 million de francs) a un effet dissuasif : on exploite ainsi de manière optimale les potentiels de lutte contre le travail au noir.

Risques de répercussions négatives : Risque que le renforcement des mesures administratives, amendes élevées soit remis en question par un recours devant les tribunaux.

Potentiel d'amélioration : A voir dans le cadre de la mise en application.

Environnement

2.1. Diversité biologique et espace naturel

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.3. Mobilité et territoire

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.4. Consommation de matériaux et recyclage

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.7. Changement climatique et risques

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Société

3.1. Santé et prévention

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les inspecteurs et inspectrices participent au contrôle des normes de protection des travailleurs en termes de sécurité au travail et de sécurité sociale.

Risques de répercussions négatives : Néant

Potentiel d'amélioration : Néant

3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles

B - Favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Cf. Critère "Compétitivité et innovation", 1.3

Risques de répercussions négatives : Néant

Potentiel d'amélioration : Néant

3.3. Cohésion sociale

D - Moyen

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : L'officialisation du statut et les hausses de salaire liées permettent de lutter contre la pauvreté et de s'insérer dans le monde du travail, mais elles peuvent aussi conduire à une exclusion totale du marché du travail et à une marginalisation.

Risques de répercussions négatives : Les personnes sans autorisation de séjour mais dont les cotisations sociales ont été payées risquent l'expulsion sans pouvoir toucher les prestations auxquelles elles ont droit par la suite.

Risque de paupérisation des ménages comptant sur un second salaire issu d'une activité au noir ; problématique des personnes ayant un poste à 100% et ne pouvant donc pas prendre un second poste officiel.

Certaines associations ne pourront plus offrir de programme d'occupation à des personnes en fin de droit, à moins qu'elles ne contribuent au financement de ces contrats.

Potentiel d'amélioration : Le potentiel d'amélioration réside dans la lutte contre la pauvreté mais ne se décline pas au niveau de cette révision exemple : question des salaires minimaux.

3.4. Cadre de vie et espace public

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.5. Droits et sécurité

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Du moment où les conditions de réalisation du travail sont légalisées, on permet à des travailleurs de rentrer dans un cercle vertueux, qui leur permet de valoriser leur expérience professionnelle. En cotisant, ils participent à la redistribution équitable des richesses.

En termes de sécurité, on améliore réellement les conditions de travail. Par ailleurs, la révision participe à la lutte contre le crime organisé. En effet, la lutte contre le travail au noir fait partie du plan de lutte contre la criminalité 18-21 du CE et MP. En outre, on améliore la sécurité des consommateurs par des inspections croisées avec le service de contrôle des denrées alimentaires.

Les adaptations ont aussi concerné le langage épique et légistique.

Risques de répercussions négatives : Les risques de paupérisation peuvent avoir des conséquences négatives sur les proches des personnes concernées en termes d'égalité des chances. On retrouve l'ambivalence décrite au critère 3.3.

Potentiel d'amélioration : Néant

3.6. Gouvernance, vie politique et associative

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

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

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le groupe de travail derrière le projet intègre les différents acteurs concernés syndicats, patronats, entreprises, collectivités publiques, milieu judiciaire. L'acceptabilité officielle est donc élevée.

Risques de répercussions négatives : Les entreprises susceptibles d'être amendées et certains de leurs clients n'y seront pas forcément favorables.

Potentiel d'amélioration : Néant



Rapport 2018-DSJ-166

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-19 Commission de justice – Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite au postulat 2018-GC-19 Commission de justice, pris en considération le 21 juin 2018, relatif à la fermeture de la prison centrale ainsi qu'à la création d'un centre judiciaire.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Historique	1
2. Déroulement des travaux	2
2.1. Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire	2
2.2. Visites hors canton et échanges	2
2.3. Méthodes d'analyse	2
3. Révision de la planification pénitentiaire 2016–2026	2
3.1. Première planification pénitentiaire	2
3.2. Motifs de la révision	2
3.3. Constats de l'analyse	2
3.4. Définition des nouvelles priorités	3
4. Fermeture de la Prison centrale	3
4.1. Composition actuelle de la Prison centrale	3
4.2. Places à construire et options envisagées pour son remplacement	3
5. Analyse des variantes	4
5.1. Création d'un centre judiciaire	4
5.1.1. Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation	4
5.1.2. Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP	4
5.1.3. Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire	4
5.2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement	4
5.3. Construction d'une prison dans le Grand Fribourg	5
5.4. Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse	5
5.5. Maison de détention des Falaises	5
6. Conclusion	5

1. Historique

Par postulat déposé le 6 février 2018, la Commission de justice a demandé au Conseil d'Etat d'étudier la fermeture de la Prison centrale et la création d'un centre judiciaire, destiné à réunir notamment une prison de détention préventive, le Ministère public et le Tribunal des mesures de contraintes, à l'instar de ce qui existe à Berthoud, dans le canton de Berne. Dans son document, la Commission faisait part de

ses inquiétudes face aux graves problèmes de sécurité de la Prison centrale et à sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville. Il était également fait références aux craintes existantes quant à un éventuel manque de places de détention découlant de l'introduction du nouveau régime de sanctions le 1^{er} janvier 2018.

Dans sa réponse du 23 mai 2018, le Conseil d'Etat a estimé que l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les

coûts conséquents que nécessiterait une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation géographique, qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite, nécessitaient en effet qu'elle soit fermée à terme.

En date du 21 juin 2018, le postulat a ensuite été pris en considération par le Grand Conseil par 91 voix contre 1, et 0 abstention.

2. Déroulement des travaux

2.1. Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire

Au début de l'année 2018, à la suite des conclusions de l'analyse de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a constitué un groupe de travail pour examiner les différentes solutions envisageables pour la fermeture de la Prison centrale. En faisaient partie intégrante les acteurs concernés, à savoir le Ministère public, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, l'Etablissement de détention fribourgeois (ci-après: EDFR), le Service de la justice, la Police cantonale, le Service de la population et des migrants, ainsi que le Service des bâtiments. En automne 2018, John Zwick, ancien Chef suppléant de l'unité d'exécution des peines et des mesures de l'Office fédéral de la justice, responsable du subventionnement des infrastructures pénitentiaires, actuel membre de la Commission administrative de l'EDEF, a intégré cette entité qui a également étudié l'idée de créer un centre judiciaire.

2.2. Visites hors canton et échanges

En plus des 7 séances plénières, une délégation du groupe de travail a visité les centres judiciaires de MuttENZ dans le canton de Bâle-Campagne et de Berthoud dans le canton de Berne, l'établissement du Simplon, destiné à la semi-détention et le travail externe, l'établissement de détention avant jugement de la Croisée dans le canton de Vaud, ainsi que celui de Lenzburg dans le canton d'Argovie.

La Police de sûreté et le Ministère public ont également échangé avec leurs homologues des autres cantons pour connaître les avantages et inconvénients des différents systèmes mis en place.

Des échanges de vues ont enfin eu lieu avec les Services pénitentiaires des cantons de Vaud et de Berne au sujet des projets de construction respectifs en matière de détention avant jugement, laquelle ne fait pas l'objet d'un Concordat.

2.3. Méthodes d'analyse

Le groupe de travail a d'abord contribué aux travaux de révision de la planification pénitentiaire 2016–2026 (cf. chapitre 3)

en définissant les besoins en détention pour le canton de Fribourg et en déterminant ce qu'il convenait de construire en vue de la fermeture de la Prison centrale (cf. chapitre 4).

Dans un second temps, il a développé des variantes (cf. chapitre 5) qui ont été analysées au regard de huit critères, chacun pondéré en fonction de son importance pratique: sécurité (30%); besoins en personnel (30%); coûts de construction, y compris cycle de vie (20%); collaboration avec les acteurs de la chaîne pénale (5%); coûts d'exploitation (5%); planning et calendrier (5%); intégration (5%).

Le présent rapport présente le condensé des réflexions menées et des constats réalisés.

3. Révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

3.1. Première planification pénitentiaire

Le postulat 2018-GC-19 de la Commission de justice intervient dans un contexte pénitentiaire qui a connu une mutation importante ces dernières années. La planification pénitentiaire 2016–2026 adoptée par le Conseil d'Etat le 14 décembre 2015 nécessite déjà une révision qui fait l'objet d'un rapport séparé (cf. rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026).

En résumé, la première stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires prévoyait trois étapes: premièrement, l'extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert et rapatrier les détenus de la Sapinière; deuxièmement, la création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP; pour finir, le remplacement de la Prison centrale au-delà de 2026.

3.2. Motifs de la révision

Or, depuis l'élaboration de cette planification, un certain nombre de nouveaux éléments sont apparus, soit l'évasion en septembre 2017 d'un assassin présumé de la Prison centrale, l'analyse de l'expert M. Henri Nuoffer qui s'en est suivie, l'adoption d'un crédit d'étude pour l'extension de Bellechasse, l'adoption et la mise en œuvre de la loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM), l'analyse de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) concernant la capacité des établissements de détention en Suisse ou encore le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) sur les Etablissements de Bellechasse.

3.3. Constats de l'analyse

Au terme d'une analyse approfondie développée dans le rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026, il est ressorti les principaux constats suivants:

1. La capacité de détention actuelle du canton de Fribourg, à savoir 300 places, est suffisante.
2. Le mélange des régimes fermé et ouvert dans le bâtiment cellulaire du site de Bellechasse n'est absolument plus tolérable pour des questions de sécurité et de resocialisation.
3. La Sapinière, bâtiment de 20 places ouvertes, situé à trois kilomètres du site principal de Bellechasse, nécessite de lourdes rénovations compte tenu de sa vétusté.
4. Les structures pour la prise en charge médicale des détenus sont insuffisantes.
5. La Prison centrale est un établissement vieillissant, très complexe, coûteux à rénover, impossible à moderniser réellement et à agrandir, ainsi que situé au cœur d'un quartier d'habitation historique favorisant ainsi les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite.
6. Il est nécessaire de créer une zone tampon pour les personnes détenues en attente d'une place mieux adaptée et de disposer d'infrastructures modulaires pour faire face aux évolutions des besoins entre la détention avant jugement et l'exécution des sanctions pénales.

3.4. Définition des nouvelles priorités

La nécessité de procéder à la première étape de la planification pénitentiaire a été confirmée. Un crédit d'étude ayant déjà été octroyé par le Grand Conseil le 17 juin 2016, un crédit d'engagement pourra dès lors être soumis au Grand Conseil d'ici la fin de l'année 2019 afin de démarrer le processus de construction de l'extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et du Centre médical.

Toutefois, une modification des priorités s'impose s'agissant des deux étapes postérieures, le remplacement de la Prison centrale étant devenu davantage impératif et urgent.

Dans le même temps, le projet de création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP peut être rétrogradé, la prise en charge psychique des personnes détenues devant toutefois être améliorée avec le nouveau centre médical et une intensification de la collaboration avec le Réseau fribourgeois de santé mentale.

Au final, au terme de la concrétisation de cette stratégie, le canton disposera de places de détention plus modernes, plus sécurisées et davantage adaptées aux besoins des autorités de placement.

4. Fermeture de la Prison centrale

4.1. Composition actuelle de la Prison centrale

Le bâtiment principal de la Prison centrale comporte aujourd'hui 80 cellules: 60 places pour la détention provisoire ou pour motifs de sûreté, 15 places pour les peines privatives de liberté de substitution et 4 à 5 places pour la détention administrative (LMC). En 2009, l'ancien appartement du directeur, juxtaposé, a été transformé pour créer la Maison des Falaises, un établissement de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et le travail externe.

En l'état, si le postulat vise avant tout l'étude de la fermeture de la Prison centrale, qui héberge des personnes détenues 24 heures sur 24, il conviendra aussi de trouver au moins à terme une solution pour la Maison de détention des Falaises sise à côté et exploitée par le même personnel. Les places de semi-détention et de travail externe qui accueillent des personnes seulement en-dehors de leurs temps de travail sont généralement à proximité des transports publics, à l'instar du Simplon à Lausanne, ou du Vallon à Genève.

4.2. Places à construire et options envisagées pour son remplacement

Compte tenu de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026, le bâtiment des EAP (exécution anticipée des peines) d'une capacité de 40 places et actuellement dévolu à l'exécution anticipée des sanctions pénales sur le site de Bellechasse pourra être réaffecté, après l'extension prévue, pour la deuxième phase de la détention avant jugement (DAJ), à savoir pour les personnes détenues qui sont essentiellement en attente de leur jugement.

Afin de maintenir la capacité de détention dans le canton de Fribourg et fermer définitivement la Prison centrale, il reste dès lors 40 places de détention à construire, hormis les 20 places pour la semi-détention et le travail externe de la Maison de détention des Falaises. Ceci implique que la reconstruction de l'entier de la Prison centrale n'est pas nécessaire, puisqu'elle ne correspond pas aux besoins de nos autorités de placement.

Cela étant dit, pour répondre aux besoins définis, des variantes ont été développées. Si l'on excepte la question du travail externe et de la semi-détention, que l'on traitera à part, elles peuvent être regroupées en quatre grandes options :

1. Création d'un centre judiciaire
2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement (DAJ 1)
3. Construction d'une prison ailleurs dans le Grand Fribourg
4. Regroupement sur le site de Bellechasse

5. Analyse des variantes

5.1. Création d'un centre judiciaire

5.1.1. Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation

Conformément aux attentes des postulants, la création d'un centre judiciaire, regroupant une prison, le Ministère public (ci-après: MP) et le Tribunal des mesures de contraintes (ci-après: TMC) a été analysée.

Cela étant, il est apparu que les besoins et les attentes de ces entités sont contradictoires en termes de localisation. En effet, pour accomplir la très grande majorité de sa mission, le MP doit se localiser au cœur d'un centre urbain, à proximité des avocats et facilement atteignable en transports publics ou en voiture. Cette autorité instruit l'ensemble de la procédure préliminaire et se charge de la poursuite des infractions, ce qui implique un très grand nombre d'auditions. En 2018, alors que 15 048 procédures ont été enregistrées auprès de cette autorité selon le rapport annuel d'activités, seules 204 personnes ont été mises en détention avant jugement. Ceci confirme qu'il est plus rationnel de conserver cette entité au cœur de la ville.

Dans le même temps, il est aussi impératif que le TMC se trouve proche géographiquement du MP. En effet, les secrétariats de ces entités se déplacent quotidiennement, parfois à deux personnes, plusieurs fois, entre les deux sites pour apporter des dossiers, des ordonnances ou des décisions prises dans le cadre de mesures secrètes. Ces deux autorités ne doivent cependant pas partager les mêmes locaux, dans la mesure où l'une statue sur les demandes de l'autre.

Au contraire, comme déjà relevé dans le postulat, il importe de sortir la Prison centrale du cœur de la ville. Un tel établissement de détention nécessite d'être à l'extérieur des centres urbains et des zones très fréquentées pour des raisons de sécurité et de protection contre les risques de collusion.

Les cantons de Vaud et de Berne projettent d'ailleurs également de sortir leur établissement de détention avant jugement de leur centre-ville. Selon la stratégie de l'exécution judiciaire 2017–2032, Berne entend en effet abandonner les établissements qui se trouvent au cœur de Berne respectivement de Bienne. Par ailleurs, le Grand Conseil vaudois a voté un crédit d'étude pour la construction d'un nouvel établissement, les Grands Marais, dans les plaines de l'Orbe, destiné notamment à remplacer la Prison du Bois-Mermet à Lausanne. Le canton de Vaud entend ainsi procéder à un regroupement des infrastructures au même endroit pour des raisons de sécurité, de rationalisation et d'économicité.

5.1.2. Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP

A l'heure actuelle, le MP peut encore se satisfaire de ses locaux et de leur emplacement. Ils sont toutefois en location auprès d'une société immobilière partiellement en mains de l'Etat. Cela étant, comme il n'existe aucune urgence à agir dans l'immédiat, il importe d'attendre la définition et le déploiement de la stratégie immobilière globale de l'Etat, qui inclura cette autorité.

Au contraire, le TMC est à l'étroit, dans des locaux vétustes et mal agencés. Il convient dès lors de procéder à un changement de locaux pour des raisons de taille, de modernité et de fonctionnalité. La Direction de la sécurité et de la justice examine actuellement des solutions à proximité du MP.

5.1.3. Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire

Au vu de ce qui précède, compte tenu des besoins contradictoires des entités concernées, il est renoncé à l'idée de créer un centre judiciaire pour réunir sous le même toit des places de détention, le MP et le TMC.

5.2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement

Durant la première phase de DAJ, des auditions par le MP et des entretiens avec les avocats ont fréquemment lieu. La construction d'une prison à Granges-Paccot, à proximité du Centre d'intervention de la Gendarmerie et à courte distance du MP, est apparue comme étant a priori une idée séduisante.

Cela étant, l'espace étant déjà relativement construit, le périmètre à disposition s'avère insuffisant et ne présente pas de possibilité d'agrandissement ou de modularité à long terme.

Par ailleurs, sur les terrains que l'Etat vient d'acquérir sur ce site, il est prévu d'y implanter notamment la Police de sûreté, dont l'activité nécessite de la discrétion, raison pour laquelle il s'avère inopportun d'y placer à étroite proximité de personnes détenues contre lesquelles des instructions sont en cours. La présence d'un établissement de détention dans ce secteur étriqué poserait aussi des problèmes de sécurité (1 seul axe d'approche et de fuite pour 2 services sensibles) et de cohabitation en général, notamment en raison du flux de personnes différentes (détenu, policier, victime, témoin, proche en visite, ...).

Pour toutes les raisons qui précèdent, cette option a dès lors été également écartée.

5.3. Construction d'une prison dans le Grand Fribourg

Le groupe de travail a également passé au crible l'idée d'ériger un nouvel établissement dans le Grand Fribourg. Cependant, force est de constater que les seuls espaces envisageables nécessiteraient des démarches extrêmement longues et coûteuses en termes de réaffectation du sol, de permis de construire ou encore de coûts de construction et en personnel. La fermeture de la Prison centrale étant devenue urgente, l'imprévisibilité de telles procédures et le temps qu'elles impliquent ne sauraient être envisageables.

En outre, l'exploitation d'un établissement de petite taille, par ailleurs peu modulable, engendre des coûts élevés, ce d'autant plus s'il est placé de telle sorte qu'aucune synergie avec une entité existante ne puisse naître.

5.4. Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse

La solution visant l'optimisation et l'agrandissement de Bellechasse afin d'y intégrer toutes les places de détention du canton, hormis celles pour le travail externe et la semi-détention, s'est au final imposée comme étant la solution conforme aux besoins des autorités de placement.

La variante choisie par le groupe de travail s'inscrit aussi parfaitement dans la tendance actuelle visant à créer des sites pénitentiaires modulaires regroupant l'ensemble des formes de détention sur un même site et à fermer les petites structures dont le fonctionnement est trop coûteux.

Cela dit, le défi à surmonter pour éviter une perte de confort à la fois pour les avocats et le MP sera la mise en place et l'organisation d'un service de convoyage performant entre le site de Bellechasse et la Ville de Fribourg, avec l'aménagement probable d'une zone d'attente dans le Centre d'intervention de la Gendarmerie, à Granges-Paccot. L'analyse de cette structure pourrait être intégrée dans les crédits d'étude du site destiné à accueillir la police de sûreté ou dans les investissements liés au Centre d'intervention de la gendarmerie.

En l'état, il convient cependant de relativiser l'ampleur de cet obstacle. En effet, en 2018, seules 360 visites d'avocats se sont déroulées à la Prison centrale. Par ailleurs, sur les 4524 transports effectués par les convoyeurs de la Police cantonale l'an dernier, convois qui n'ont jamais fait l'objet d'un incident majeur, 1/3 concernaient des trajets de et vers la Prison centrale et moins d'1,5 % du total des transports (63) ont dû être sécurisés par le groupe d'intervention de la Police. Il convient aussi de préciser que les trajets sur l'autoroute sont plus sûrs qu'en ville, où les arrêts et les obstacles sont nombreux. Par ailleurs, avec les progrès de la digitalisation, les déplacements physiques diminueront sans doute à l'avenir, grâce à l'introduction d'auditions par visio-conférence.

En tous les cas, ces éléments ne sauraient être suffisants pour remettre en question cette solution qui reste la plus économique en termes de coûts de construction et d'exploitation, y compris en termes de personnel, la plus sûre, la plus modulaire, la plus rapide et la plus facile à mettre en œuvre, compte tenu des synergies possibles.

5.5. Maison de détention des Falaises

Comme indiqué en point 4.1, le déménagement de la Prison centrale aura un impact sur la Maison de détention des Falaises, constituée de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et du travail externe.

Le déplacement de cette structure est toutefois plus aisé, dans la mesure où elle héberge des personnes uniquement en-dehors de leur temps de travail. Ces établissements, généralement de petite taille, se trouvent idéalement proches des transports publics. Ils ne posent en principe pas de problèmes de cohabitation, puisque les détenus qui y résident ne présentent pas de danger particulier, ceux-ci étant déjà libres la majorité de leur temps.

Une solution à proximité du site de Bellechasse aurait l'avantage de réduire les besoins en personnel pour l'exploitation de la structure. A l'heure actuelle, l'édification d'une structure à proximité de la gare de Sugiez est en cours d'analyse.

6. Conclusion

Pour conclure, le Conseil d'Etat confirme que la fermeture de la Prison centrale est désormais une priorité et doit, dans l'idéal, intervenir avant 2026. Cependant, compte tenu des différents éléments développés ci-dessus, en particulier des besoins antagonistes en termes de localisation entre un établissement de détention, le MP et le TMC, la création d'un centre judiciaire n'est pas pertinente en l'état ni réaliste en termes de calendrier.

Au regard de tout ce qui précède, le déplacement de la Prison centrale sur le site de Bellechasse constitue la seule solution réalisable dans des délais et à des coûts raisonnables.

En définitive, nous vous prions de prendre acte du présent rapport au postulat 2018-GC-19 Commission de justice.



Bericht 2018-DSJ-166

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission – Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizzentrums

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht in Beantwortung des am 21. Juni 2018 zur Kenntnis genommenen Postulats 2018-GC-19 Justizkommission zur Schliessung des Zentralgefängnisses und zur Schaffung eines Strafjustizzentrums.

1. Rückblick	6
2. Verlauf der Arbeiten	7
2.1. Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe	7
2.2. Ausserkantonale Besuche und Austausche	7
2.3. Analysemethoden	7
3. Revision der Vollzugsplanung 2016–2026	7
3.1. Erste Vollzugsplanung	7
3.2. Gründe für die Revision	7
3.3. Feststellungen aus der Analyse	7
3.4. Festlegung neuer Prioritäten	8
4. Schliessung des Zentralgefängnisses	8
4.1. Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses	8
4.2. Baubedarf und Optionen für den Ersatz	8
5. Analyse der Varianten	8
5.1. Schaffung eines Strafjustizzentrums	8
5.1.1. Gegensätzliche Standort-Bedürfnisse der betroffenen Einheiten	8
5.1.2. Raumbedarf beim ZMG – keine Dringlichkeit bei der StA	9
5.1.3. Verzicht auf den Bau eines Strafjustizzentrums	9
5.2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot	9
5.3. Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg	9
5.4. Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse	10
5.5. Vollzugsanstalt «Les Falaises»	10
6. Fazit	10

1. Rückblick

Mit einem am 6. Februar 2018 eingereichten Postulat ersuchte die Justizkommission den Staatsrat, die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Schaffung eines Strafjustizzentrums zu prüfen, wobei dieses Zentrum wie im bernischen Burgdorf ein Untersuchungsgefängnis, die Staatsanwaltschaft und das Zwangsmassnahmengericht umfassen sollte. In diesem Dokument äusserte die Kommission ihre Sorge angesichts der gravierenden Sicherheitsprobleme des Zentralgefängnisses und dessen Lage mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt. Es wurde auch auf die

Befürchtung verwiesen, dass mit der Einführung des neuen Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 zu wenige Haftplätze zur Verfügung stehen könnten.

In seiner Antwort vom 23. Mai 2018 vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müsse, weil seine Infrastruktur veraltet sei, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden könne und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der

Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstige.

Am 21. Juni 2018 nahm der Grosse Rat das Postulat mit 91 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen zur Kenntnis.

2. Verlauf der Arbeiten

2.1. Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion infolge der Schlussfolgerungen aus der Analyse des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, welche die verschiedenen Lösungsansätze für die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Idee der Schaffung eines Strafjustizentrums prüfen sollte. Der Arbeitsgruppe gehörten alle betroffenen Akteure an, d.h. die Staatsanwaltschaft, das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, die Freiburger Strafanstalt (FRSA), das Amt für Justiz, die Kantonspolizei, das Amt für Bevölkerung und Migration und das Hochbauamt. Im Herbst 2018 stiess John Zwick zur Arbeitsgruppe. Zwick war früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für Justiz und dort für die Subventionierung der Gefängnisinfrastruktur verantwortlich und ist heute Mitglied der Verwaltungskommission der FRSA.

2.2. Ausserkantonale Besuche und Austausch

Zusätzlich zu den 7 Plenarsitzungen besuchte eine Delegation der Arbeitsgruppe die Strafjustizzentren Muttenz im Kanton Basel-Landschaft und Burgdorf im Kanton Bern sowie die Anstalt für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat «Etablissement du Simplon», das Untersuchungsgefängnis «La Croisée» im Kanton Waadt und jenes in Lenzburg im Kanton Aargau.

Die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft tauschten sich zudem mit ihren jeweiligen Pendanten der anderen Kantone aus, um sich über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme zu informieren.

Schliesslich fand auch ein Meinungsaustausch mit den Strafvollzugsämtern der Kantone Waadt und Bern statt. Diese Treffen hatten die jeweiligen Bauvorhaben im Bereich der Untersuchungshaft, für die kein Konkordat besteht, zum Thema.

2.3. Analysemethoden

Die Arbeitsgruppe beteiligte sich zunächst an der Überarbeitung der Vollzugsplanung 2016–2026 (s. Kapitel 3), indem sie die Haftplatzbedürfnisse des Kantons Freiburg definierte und den Baubedarf im Hinblick auf die Schliessung des Zentralgefängnisses bestimmte (s. Kapitel 4).

In einem zweiten Schritt entwickelte sie Varianten (s. Kapitel 5), die nach acht, entsprechend ihrer praktischen Bedeutung gewichteter Kriterien analysiert wurden: Sicherheit (30%); Personalbedarf (30%); Baukosten inkl. Lebenszyklus (20%); Zusammenarbeit mit Akteuren der Strafverfolgung (5%); Betriebskosten (5%); Planung und Zeitplan (5%); Integration (5%).

In diesem Bericht werden die Überlegungen und Ergebnisse der Analyse zusammengefasst.

3. Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

3.1. Erste Vollzugsplanung

Das Postulat 2018-GC-19 der Justizkommission greift in einen Vollzugskontext ein, der in den letzten Jahren grosse Umwälzungen erfahren hat. Die Vollzugsplanung 2016–2026, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat, bedarf bereits einer Revision, die Gegenstand eines separaten Berichtes ist (s. Bericht über die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026).

Zusammengefasst sah die erste Strategie im Bereich der Vollzugsinfrastruktur drei Etappen vor: erstens die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug und zur Eingliederung der Insassen des Tannenhofs; zweitens die Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB; und drittens die Ersetzung des Zentralgefängnisses nach 2026.

3.2. Gründe für die Revision

Seit der Erarbeitung dieser Vollzugsplanung sind jedoch einige neue Elemente hinzugekommen: Der Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis im September 2017, die darauffolgende Analyse des Experten Henri Nuoffer, die Annahme eines Projektierungskredits für die Erweiterung von Bellechasse, die Verabschiedung und Umsetzung des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG), die Analyse der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kapazität der Vollzugsanstalten in der Schweiz und der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über die Anstalten von Bellechasse.

3.3. Feststellungen aus der Analyse

Die gründliche Analyse, die im Bericht zur Revision der Vollzugsplanung 2016–2026 dargelegt wird, führte hauptsächlich zu folgenden Feststellungen:

1. Die aktuelle Haftkapazität des Kantons Freiburg, d.h. die vorhandenen 300 Plätze, sind ausreichend.
2. Die Vermischung von offenem und geschlossenem Vollzug im Zellentrakt am Standort Bellechasse ist

aus Gründen der Sicherheit und Wiedereingliederung absolut nicht mehr tolerierbar.

3. Der Tannenhof, ein Gebäude mit 20 offenen Vollzugsplätzen, das sich in drei Kilometern Entfernung zum Hautstandort von Bellechasse befindet, erfordert aufgrund seines schlechten Zustands umfangreiche Renovationsarbeiten.
4. Die Strukturen für die medizinische Versorgung der Insassen sind ungenügend.
5. Das Zentralgefängnis ist eine Anstalt, die altert, sehr komplex, kostspielig zu renovieren sowie unmöglich zu modernisieren oder zu vergrössern ist und sich mitten in einem historischen Wohnquartier befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstigt.
6. Es ist notwendig, eine Pufferzone für Insassen, die auf einen geeigneteren Platz warten, zu schaffen und über modulare Infrastrukturen zu verfügen, mit denen der Bedarfsentwicklung in der Untersuchungshaft und im Justizvollzug begegnet werden kann.

3.4. Festlegung neuer Prioritäten

Die Notwendigkeit, die erste Etappe der Vollzugsplanung in Angriff zu nehmen, wurde bestätigt. Da der Grosse Rat am 17. Juni 2016 bereits einen Projektierungskredit gewährt hat, kann dem Parlament Ende 2019 ein Verpflichtungskredit vorgelegt werden, damit die Bauarbeiten für die Erweiterung des Pavillons, die gesicherten Werkstätten und das Gesundheitszentrum beginnen können.

Bei den beiden nächsten Etappen drängt sich jedoch eine Prioritätenänderung auf, weil die Ersetzung des Zentralgefängnisses zwingend und vordringlich geworden ist.

Gleichzeitig lässt sich das Projekt zur Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB zurückstufen. Allerdings muss die psychische Betreuung der Gefangenen mit dem neuen Gesundheitszentrum und durch eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit dennoch verbessert werden.

Ist diese Strategie einmal umgesetzt, wird der Kanton über modernere und sicherere Haftplätze verfügen, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden besser entsprechen.

4. Schliessung des Zentralgefängnisses

4.1. Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses

Das Hauptgebäude des Zentralgefängnisses umfasst heute 80 Zellen: 60 Plätze für die Untersuchungs- oder Untersuchungshaft, 15 Plätze für Ersatzfreiheitsstrafen und 4–5 Plätze für die Administrativhaft (ausländerrechtliche Zwangsmassnah-

men). Im Jahr 2009 wurde die daneben stehende ehemalige Direktorenwohnung zur «Maison des Falaises», einer Anstalt mit 20 Plätzen für den Vollzug der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats, umgebaut.

Ziel des Postulats ist v. a. die Prüfung einer Schliessung des Zentralgefängnisses, in dem die Gefangenen rund um die Uhr untergebracht sind. Dennoch ist es angezeigt, zumindest mittelfristig eine Lösung für die Vollzugsanstalt «Les Falaises» zu finden, die gleich daneben liegt und vom selben Personal betrieben wird. Einrichtungen für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat wie Simplan in Lausanne oder Vallon in Genf, in denen die betroffenen Personen nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht werden, liegen normalerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel.

4.2. Baubedarf und Optionen für den Ersatz

Gemäss der revidierten Vollzugsplanung 2016–2026 kann das Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug (VSV) am Standort Bellechasse mit einer Kapazität von 40 Plätzen nach der geplanten Erweiterung für die zweite Phase der Untersuchungshaft (UH), d. h. für Gefangene, die in erster Linie auf ihr Urteil warten, umgenutzt werden.

Um die Haftkapazität des Kantons Freiburg erhalten und das Zentralgefängnis definitiv schliessen zu können, müssen also 40 Haftplätze gebaut werden (die 20 Plätze für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat der Vollzugsanstalt «Les Falaises» nicht einberechnet). Das bedeutet, dass das Zentralgefängnis nicht komplett neu gebaut werden muss, weil es nicht den Bedürfnissen unserer Einweisungsbehörden entspricht.

Ausgehend von diesen Überlegungen wurden für den definierten Bedarf Varianten entwickelt. Klammert man die getrennt zu behandelnde Frage der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats aus, lassen sich diese in vier Optionen unterteilen:

1. Schaffung eines Strafjustizzentrums
2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft (UH 1) in Granges-Paccot
3. Bau eines Gefängnisses an einem anderen Ort in Grossfreiburg
4. Zusammenführung am Standort Bellechasse

5. Analyse der Varianten

5.1. Schaffung eines Strafjustizzentrums

5.1.1. Gegensätzliche Standort-Bedürfnisse der betroffenen Einheiten

Den Erwartungen der Postulatsurheber entsprechend wurde die Schaffung eines Strafjustizzentrums geprüft, in dem ein Gefängnis, die Staatsanwaltschaft (nachfolgend StA) und das

Zwangsmassnahmengericht (nachfolgend ZMG) zusammengeführt würden.

Die Analyse ergab, dass die Bedürfnisse und Erwartungen dieser Einheiten im Hinblick auf den Standort gegensätzlich sind. So muss sich die StA für den grössten Teil ihres Auftrags in einem urbanen Zentrum befinden, damit sie unter anderem für die Anwältinnen und Anwälte mit den öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Auto leicht erreichbar ist. Die Behörde instruiert das gesamte Vorverfahren und ist bei Delikten für die Strafverfolgung zuständig, was sehr viele Anhörungen mit sich bringt. Während 2018 gemäss Tätigkeitsbericht dieser Behörde 15 048 Verfahren erfasst wurden, befanden sich nur 204 Personen vorübergehend in Untersuchungshaft. Diese Zahlen zeigen, dass es sinnvoller ist, diese Behörde im Stadtzentrum zu belassen.

Gleichzeitig ist es auch zwingend erforderlich, dass sich das ZMG geografisch in der Nähe der StA befindet. Die Mitarbeitenden der Sekretariate dieser Einheiten gehen täglich mehrmals, manchmal sogar zu zweit zwischen den beiden Standorten hin und her, um Akten, Verfügungen oder Entscheide, die im Rahmen geheimer Massnahmen getroffen werden, von einem Ort zum anderen zu bringen. Die beiden Behörden dürfen jedoch nicht in denselben Räumlichkeiten untergebracht sein, weil die eine über Anträge der anderen entscheidet.

Im Gegensatz dazu ist es, wie im Postulat erwähnt, wichtig, das Zentralgefängnis aus dem Stadtzentrum herauszuholen. Eine solche Vollzugsanstalt muss sich aus Sicherheitsgründen und zur Vermeidung der Kollisionsgefahr ausserhalb urbaner Zentren und stark frequentierter Gegenden befinden.

Dementsprechend planen die Kantone Waadt und Bern ebenfalls, ihre Untersuchungsgefängnisse aus den Stadtzentren heraus zu verlegen. Gemäss der Justizvollzugsstrategie 2017–2032 will Bern die Anstalten, die sich in den Städten Bern und Biel befinden, aufgeben. Der Waadtländer Grosse Rat hat seinerseits einem Projektierungskredit für den Bau der neuen Vollzugsanstalt «Les Grands Marais» im Gebiet «Plaines de l'Orbe» zugestimmt. Diese soll namentlich das Gefängnis «Bois-Mermet» in Lausanne ersetzen. So will der Kanton Waadt seine Infrastrukturen aus Gründen der Sicherheit, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit am selben Ort vereinen.

5.1.2. Raumbedarf beim ZMG – keine Dringlichkeit bei der StA

Die StA kann sich im Moment noch mit ihren Räumlichkeiten und deren Standort begnügen. Diese mietet sie jedoch bei einer Immobiliengesellschaft, die zu teilweise dem Staat gehört. Obwohl also im Moment kein akuter Handlungsbedarf besteht, ist abzuwarten, wie der Staat seine globale

Immobilienstrategie definiert und umsetzt, denn diese wird auch die StA betreffen.

Das ZMG hingegen ist in seinen veralteten und schlecht angelegten Räumlichkeiten eingeengt. Es ist deshalb angezeigt, dass diese Behörde in grössere, modernere und funktionellere Räumlichkeiten umziehen kann. Die Sicherheits- und Justizdirektion prüft zurzeit mehrere Möglichkeiten in der Nähe der StA.

5.1.3. Verzicht auf den Bau eines Strafjustizzentrums

Aufgrund dieser Ausführungen und angesichts der gegensätzlichen Bedürfnisse der betroffenen Einheiten wird darauf verzichtet, ein Strafjustizzentrum zu bauen, das Haftplätze, die StA und das ZMG unter einem Dach vereint hätte.

5.2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot

In der ersten Phase der UH finden oft Anhörungen durch die StA und Gespräche mit den Anwältinnen und Anwälten statt. Der Bau eines Gefängnisses in Granges-Paccot, in der Nähe des Interventionszentrums der Gendarmerie und in geringer Entfernung zur StA schien deshalb auf den ersten Blick eine gute Idee.

Es stellte sich jedoch heraus, dass der zur Verfügung stehende Perimeter nicht ausreicht und dass langfristig keine Möglichkeit zur Vergrösserung oder Modularisierung besteht, weil das Gebiet bereits relativ stark bebaut ist.

Der Staat will zudem auf den soeben erworbenen Parzellen unter anderem die Kriminalpolizei unterbringen. Da diese auf Diskretion angewiesen ist, wäre es nicht zielführend, in ihrer unmittelbaren Umgebung Gefangene unterzubringen, gegen die Ermittlungen laufen. Die Platzierung einer Vollzugeinrichtung in diesem engräumigen Sektor würde auch zu Sicherheitsproblemen (ein einziger Zufahrts- und Fluchtweg für zwei heikle Dienste) und allgemein zu einem schwierigen Nebeneinander führen, namentlich aufgrund des Kommens und Gehens verschiedener Personen (Gefangene, Polizisten, Opfer, Zeugen, Angehörige auf Besuch usw.).

Aus all diesen Gründen wurde auch diese Option verworfen.

5.3. Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg

Die Arbeitsgruppe hat auch die Idee geprüft, in Grossfreiburg eine neue Einrichtung zu bauen. Sie musste jedoch feststellen, dass die einzig denkbaren Standorte extrem langwierige und kostspielige Massnahmen im Hinblick auf die Umnutzung des Bodens und die Baubewilligung sowie hohe Bau- und Personalkosten mit sich brächten. Da die Schliessung des

Zentralgefängnisses dringend geworden ist, sind die Unvorhersehbarkeit solcher Verfahren und der dafür erforderliche Zeitaufwand ausgeschlossen.

Überdies verursacht der Betrieb einer kleinen Einrichtung, die zudem kaum modulierbar ist, hohe Kosten. Dies trifft erst recht zu, wenn ihr Standort keinerlei Synergien mit einer bestehenden Einheit erlaubt.

5.4. Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse

Die Lösung, die eine Optimierung und Vergrösserung von Bellechasse vorsieht, um dort alle Haftplätze des Kantons mit Ausnahme jener des Arbeitsexternats und der Halbgefängenschaft unterzubringen, drängte sich schliesslich als die Lösung auf, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden entspricht.

Die von der Arbeitsgruppe gewählte Variante fügt sich zudem perfekt in den aktuellen Trend zum Bau modularer Vollzugseinrichtungen ein, bei dem alle Haftformen an einem Standort vereint und die kleinen Einrichtungen, deren Betrieb zu teuer ist, geschlossen werden.

Die Herausforderung, die es zu bewältigen gälte, um sowohl für die Anwältinnen und Anwälte wie auch für die StA einen Komfortverlust zu vermeiden, wäre die Einrichtung und Organisation eines leistungsfähigen Beförderungsdienstes zwischen dem Standort Bellechasse und der Stadt Freiburg. Dazu würde wahrscheinlich im Interventionszentrum der Gendarmerie in Granges-Paccot ein Wartebereich eingerichtet. Die dafür erforderliche Analyse liesse sich in die Projektierungskredite für das Areal, auf dem die Kriminalpolizei untergebracht werden soll, oder in die Investitionen für das Interventionszentrum der Gendarmerie integrieren.

Die Bedeutung dieses Hindernisses ist allerdings zu relativieren. So fanden 2018 im Zentralgefängnis nur 360 Anwaltsbesuche statt. Von den 4524 Transporten, welche die Gefangenenbegleiter der Kantonspolizei im vergangenen Jahr durchgeführt haben (und bei denen es nie zu einem grösseren Zwischenfall kam), entfielen zudem $\frac{1}{3}$ auf Transporte vom und zum Zentralgefängnis und weniger als 1,5 % aller Transporte (63) mussten von der Einsatzgruppe der Polizei gesichert werden. Es ist ausserdem hervorzuheben, dass Transporte auf der Autobahn sicherer sind als in der Stadt, wo viele Stopps und Hindernisse auftreten. Mit fortschreitender Digitalisierung und der Einführung von Anhörungen per Videokonferenz werden überdies physische Ortswechsel in Zukunft zweifellos abnehmen.

Auf jeden Fall würden diese Aspekte nicht ausreichen, um die Lösung in Frage zu stellen, die hinsichtlich der Bau- und Betriebskosten (inklusive Personalkosten) weiterhin am wirtschaftlichsten, am sichersten, am modularsten, am

schnellsten und aufgrund der möglichen Synergien am einfachsten umsetzbar ist.

5.5. Vollzugsanstalt «Les Falaises»

Wie bei Punkt 4.1 erwähnt wirkt sich der Umzug des Zentralgefängnisses auf die Vollzugsanstalt «Les Falaises» aus, die 20 Plätze für den Vollzug der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats bereitstellt.

Die Verlegung dieser Einrichtung ist jedoch insofern einfacher, als ihre Insassen dort nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht sind. Einrichtungen dieser Art, die normalerweise eher klein sind, befinden sich idealerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel. Sie bereiten auf Nachbarschaftsebene grundsätzlich keine Probleme, weil die Gefangenen, die dort wohnen, keine besondere Gefahr darstellen, da sie bereits den grössten Teil ihrer Zeit in Freiheit verbringen.

Eine Lösung in der Nähe des Standorts Bellechasse hätte den Vorteil, den Personalbedarf für den Betrieb der Einrichtung zu reduzieren. Momentan wird der Bau einer Einrichtung in der Nähe des Bahnhofs Sugiez geprüft.

6. Fazit

Abschliessend bestätigt der Staatsrat, dass die Schliessung des Zentralgefängnisses nun Priorität hat und im Idealfall vor 2026 erfolgen sollte. Aufgrund der oben ausgeführten Aspekte und insbesondere aufgrund der gegensätzlichen Standortbedürfnisse einer Vollzugseinrichtung sowie der StA und des ZMG ist hingegen die Schaffung eines Strafsjustizentrums zurzeit nicht sinnvoll und aus Zeitgründen auch nicht realistisch.

Angeichts all dieser Ausführungen stellt die Verlegung des Zentralgefängnisses an den Standort Bellechasse die einzige Lösung dar, die sich innert vernünftiger Frist und in einem vernünftigen Kostenrahmen realisieren lässt.

Demnach beantragen wir Ihnen, den vorliegenden Bericht zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2019-DSJ-95

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

Table des matières

1. L'essentiel en bref	1
2. Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026	2
2.1. Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer	2
2.2. Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions	2
3. Processus des travaux de révision	4
4. Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026	3
4.1. Contexte	3
4.2. Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive	3
4.3. Extension de Bellechasse et création d'un centre médical	3
4.4. Construction d'une unité thérapeutique	4
5. Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention	4
5.1. Etat général	4
5.2. Exécution des peines	4
5.3. Exécution des mesures	5
5.4. Détention provisoire ou pour motifs de sûreté	6
5.5. Détention administrative	7
5.6. Détention des femmes	7
6. Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention	7
6.1. Situation actuelle	7
6.2. Evaluation des besoins	8
7. Calendrier et conséquences financières	9
8. Conclusion	9

1. L'essentiel en bref

Ce rapport présente la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026¹ que le Conseil d'Etat a adoptée le 14 décembre 2015 et dont le Grand Conseil a pris acte le 17 mars 2016. Pour rappel, c'était la première fois que le canton de Fribourg présentait un état global des besoins en matière pénitentiaire et déterminait les projets de constructions nécessaires à réaliser durant la période citée.

Pour rappel, cette planification prévoyait les éléments suivants:

- a. en première priorité, une extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert, rapatrier les 20 places de la Sapinière sur le site de Bellechasse et créer un centre médical pour tout le site;
- b. en deuxième priorité, la création d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP;
- c. en troisième priorité, le remplacement de la Prison centrale alors annoncé comme un défi pour la planification suivante.

¹ Rapport 2015-DSJ-265 du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la planification pénitentiaire 2016–2026

Cela étant, le présent document fait état des évolutions constatées depuis fin 2015, met à jour l'ensemble des besoins des autorités en matière de détention et définit les nouvelles priorités. Il dévoile ainsi la vision globale et la stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires pour toutes les formes de détention dans le canton de Fribourg, à l'exception de celles pour les personnes mineures¹. Cette révision de la planification pénitentiaire se concrétisera ensuite par le biais de l'octroi de crédits d'étude et d'engagement qui seront soumis ultérieurement au Grand Conseil.

En l'état, comme il sera démontré dans l'analyse ci-dessous, il n'est pas nécessaire d'augmenter la capacité de détention dans notre canton mais il convient de moderniser les infrastructures, afin qu'elles soient plus sûres, modulaires et adaptées aux besoins de la population carcérale à venir. En outre, il apparaît que l'extension de Bellechasse et la création du centre médical restent la première priorité. Le remplacement de la Prison centrale constitue désormais la deuxième priorité, puisqu'il est devenu plus urgent que la réalisation d'une unité thérapeutique sur le site de Bellechasse, qui rétrograde en troisième priorité.

2. Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

2.1. Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer

Suite à l'évasion, le 2 septembre 2017, d'un assassin présumé de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a commandé une analyse approfondie des infrastructures et du fonctionnement de cet établissement à M. Henri Nuoffer, consultant indépendant, à Fribourg, ancien Secrétaire général de la Conférence latine des Directeurs et Directrices de Justice et Police et ancien Directeur des Etablissements de Bellechasse.

Les recommandations formulées par l'expert précité dans son rapport du 6 décembre 2017 justifiaient que les réflexions pour le remplacement de la Prison centrale débutent sans tarder. De plus, dans la foulée, le Grand Conseil a également accepté en juin 2018 un postulat émanant de la Commission de justice intitulé «Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire»². Ces éléments impliquent dès lors une adaptation de la planification pénitentiaire 2016–2026, le remplacement des places de détention à la Prison centrale étant devenu plus urgent qu'envisagé en fin d'année 2015.

2.2. Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions

Cela étant, il est apparu opportun de réexaminer l'ensemble des besoins, à l'aune des évolutions constatées depuis fin 2015. Depuis cette date, le paysage pénitentiaire a en effet été considérablement marqué par des réformes légales. En effet, le 1^{er} janvier 2018 est entrée en vigueur la nouvelle loi fribourgeoise sur l'exécution des peines et des mesures qui a notamment réuni les établissements de détention fribourgeois sous une même entité autonome. Dans le même temps, la révision du Code pénal qui prévoyait, outre le rétablissement des courtes peines, l'introduction du bracelet électronique et le retour du travail d'intérêt général comme modalité d'exécution facilitée de la peine, a commencé à déployer ses effets.

D'autres cantons ont aussi pris des décisions importantes en matière d'infrastructures pénitentiaires. Le Grand Conseil vaudois a ainsi voté un crédit d'étude pour la réalisation d'un établissement de 416 places dans les Plaines de l'Orbe, structure dont la concrétisation est prévue en 2 étapes (216 places en 2025 et 200 places en 2030). Le canton du Valais a également dévoilé, le 12 novembre 2018, sa stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires. Il a ainsi prévu 90 millions d'investissements bruts pour de nouvelles constructions, des réaffectations et des assainissements, afin d'offrir à terme 97 places de détention supplémentaires, dont 30 places d'exécution de mesures au sens de l'art. 59 al. 3 CP pour répondre aux besoins valaisans et offrir une solution supplémentaire pour le Concordat. En outre, en février 2018, le canton de Berne a également pour la première fois dévoilé sa stratégie pour l'exécution judiciaire ces 15 prochaines années et prévoit principalement la modernisation de ses infrastructures ainsi que la création de 200 places de détention supplémentaires. Genève a enfin le projet de construire un établissement de 450 places aux Dardelles.

Par ailleurs, de nouvelles analyses portant sur la capacité des établissements de détention suisses ont vu le jour. En juillet 2017, un groupe technique «Monitoring des capacités de privation de liberté», issu de la Conférence suisse des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après: CCDJP) a publié, pour la première fois, un rapport faisant état de l'occupation et des besoins en places dans les domaines de la détention provisoire, de la détention pour des motifs de sûreté, de l'exécution des peines en régime ouvert et fermé ainsi que de la détention administrative relevant du droit des étrangers. En septembre 2018, ce document a été mis à jour³. Les besoins en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et d'internement au

¹ Cette problématique très particulière est réglée dans le cadre du Concordat sur la détention pénale des personnes mineures.

² Postulat 2018-GC-19, Commission de justice, Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire

³ Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf>

sens de l'art. 64 CP ont aussi été examinés¹. En février 2019, le nouveau Centre de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales, basé à Fribourg, a pris le relais de ce groupe technique en publiant le rapport² actualisé avec les données de 2018.

Enfin, le 16 août 2018, la Commission nationale de prévention de la torture a rendu son rapport³ sur sa visite aux Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017. Pour la première fois, cette structure a été analysée par ce groupe d'experts indépendants. Elle a en particulier jugé problématique la mixité des régimes ouvert et fermé dans le bâtiment cellulaire.

Tous ces éléments ont été pris en considération dans le présent réexamen global.

3. Processus des travaux de révision

En 2018, au moment où le changement de priorité en matière d'infrastructures pénitentiaires est apparu nécessaire, la Direction de la sécurité et de la justice préparait, sous la supervision d'un Comité de pilotage constitué de représentants du Service des bâtiments, de l'Etablissement de détention fribourgeois et de la Direction de la santé et des affaires sociales et de l'Office fédéral de la justice, le décret relatif au crédit d'engagement pour la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026. Ceci faisait suite au crédit d'étude voté par le Grand Conseil⁴, qui comprenait une extension du Pavillon, bâtiment du secteur ouvert de Bellechasse, des ateliers sécurisés et un centre médical. Cependant, compte tenu des incertitudes liées au remplacement de la Prison centrale, il est apparu plus rationnel d'attendre que des options de principe soient arrêtées pour cette fermeture, avant de soumettre le décret au vote parlementaire.

En début d'année 2018, la Direction de la sécurité et de la justice a ainsi institué un groupe de travail pour le remplacement de la Prison centrale avec des représentants du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, de l'Etablissement de détention fribourgeois, du Service des bâtiments, du Ministère public, de la Police cantonale, du Service de la population et des migrants et du Service de la justice. Ce groupe de travail a pu aussi s'appuyer sur l'expertise de John Zwick, ancien Chef suppléant de la section

exécution des peines de l'Office fédéral de la justice et actuel membre de la Commission administrative de l'Etablissement de détention fribourgeois.

Les réflexions de ce groupe de travail ont permis notamment d'établir l'état des besoins en matière de détention, afin de calibrer correctement le nombre de places nécessaires à construire avant de fermer la Prison centrale.

4. Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026

4.1. Contexte

Le rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026 faisait suite à une crise que le canton a dû traverser entre 2013 et 2014. En effet, suite à une explosion des journées de détention avant jugement, la Prison centrale manquait de places pour accueillir les prévenus, qui devaient alors être placés dans toute la Suisse, moyennant d'importantes difficultés opérationnelles et des coûts très élevés. Il a dès lors été décidé de faire un examen global des besoins en matière d'exécution des sanctions pénales et de définir une stratégie pour y répondre.

4.2. Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive

Cela étant dit, pour la détention avant jugement, des mesures d'urgences avaient été prises. Le réaménagement de la Prison centrale en 2014, qui avait permis d'augmenter de 48 à 60 le nombre de places, s'est finalement révélé suffisant pour répondre aux besoins, Fribourg ayant passé des conventions avec les cantons de Neuchâtel et du Valais pour gérer les cas de collusion en procédant à des échanges de personnes détenues. La construction d'une deuxième prison préventive n'était ainsi plus recommandée. Cependant, le rapport mentionnait déjà qu'un remplacement de la Prison centrale, compte tenu de sa vétusté et de son emplacement au cœur d'un quartier historique d'habitations, se poserait assurément à long terme.

Pour la détention administrative, il était suffisant de disposer de 4 à 5 places dans le canton pour faire face aux urgences, un contrat de location ayant été passé avec la Prison de l'Aéroport de Zurich pour les placements à plus long terme.

4.3. Extension de Bellechasse et création d'un centre médical

Cela étant, selon cette stratégie, il était plus urgent de prévoir des constructions pour l'exécution des sanctions pénales.

En effet, après l'explosion des journées de détention avant jugement, l'autorité de placement fribourgeoise devait faire face à une augmentation drastique des courtes peines, si bien qu'elle craignait la prescription de certaines sanctions pour

¹ Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques <https://www.kkipd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

² <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

³ Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

⁴ Décret du 17 juin 2016 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2016 (ROF 2016-83)

des personnes qui n'auraient pas pu être convoquées dans les délais. Elle estimait alors nécessaire de créer entre 30 et 40 places de détention supplémentaires. Par ailleurs, le rapport mettait déjà en évidence la nécessité de séparer les régimes d'exécution de peines fermé et ouvert sur le site de Bellechasse, de rapatrier sur ce site principal les places sises dans le foyer de la Sapinière, bâtiment très vétuste situé à 3 kilomètres des autres bâtiments et de construire un centre médical pour faire face à une population carcérale nécessitant un niveau de sécurité plus élevé et une prise en charge médicale plus soutenue. Pour répondre à ces besoins, il était recommandé de construire sur le site de Bellechasse une extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et un centre médical. Le Conseil d'Etat en a fait une priorité en présentant un crédit d'étude pour la réalisation de ces projets en juin 2016¹.

4.4. Construction d'une unité thérapeutique

Enfin, le rapport préconisait aussi la construction, sur le site de Bellechasse, d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques fermées et semi-fermées au sens de l'article 59 du Code pénal. Cet établissement devait être complémentaire à Curabilis, qui ne couvre qu'une partie des besoins romands. Pour ce projet, seule une étude de faisabilité avec un programme des locaux et une estimation grossière des coûts de construction et d'exploitation a pour l'heure été établie.

5. Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention

5.1. Etat général

L'Office fédéral de la statistique (ci-après: l'OFS) a dévoilé le 5 février 2019 une analyse portant sur l'évolution de la détention en Suisse durant ces trente dernières années². Il a ainsi constaté que le nombre de personnes détenues a augmenté de 50%, entre 1988 et 2017, passant de 4691 à 6907 individus. La capacité des places de détention a, quant à elle, augmenté d'environ 37% passant de 5487 à 7489. Dans le même temps, le nombre d'établissements a toutefois diminué d'un tiers, passant de 152 à 106 structures, celles-ci étant devenues plus grandes. De nombreuses petites prisons de districts qui ne répondaient plus aux normes de sécurité et qui ne respectaient pas les standards de base ont ainsi été fermées et d'autres sites agrandis.

De manière générale, le canton comptabilisait en détention, tous régimes confondus, 233 hommes et 9 femmes, en sep-

tembre 2018³. Cela représente un peu moins de 77⁴ personnes détenues pour 100 000 habitants, alors que la moyenne suisse se situe à 82 personnes détenues pour 100 000 habitants⁵. Ce taux fribourgeois relativement bas s'explique en partie par le fait que le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (ci-après SESPP), qui est chargé de faire exécuter les jugements pénaux, est particulièrement performant en matière de mise en œuvre des journées de travail d'intérêt général. En effet, en 2018, il a fait exécuter 44 794 heures, ce qui représente environ 8000 heures de plus que toutes celles effectuées par les autres cantons latins réunis. Depuis l'entrée en vigueur du bracelet électronique le 1^{er} janvier 2018, le SESPP encourage aussi la mise en œuvre de ce mode d'exécution facilitée de la peine, quand les conditions sont réunies. Il a ainsi surveillé l'exécution de 1134 journées, ce qui équivaut à un peu plus de 3 places de détention. Ce nouveau système, comme prévu, ne permet cependant pas de libérer un nombre conséquent de places ordinaires, même s'il a permis d'éviter, durant sa première année de mise en œuvre, des dépenses pour environ 300 000 francs⁶.

5.2. Exécution des peines

Analyse

Les enquêtes menées sur la capacité des établissements de détention par le groupe technique de la CCDJP puis par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, publiées en septembre 2018 et février 2019⁷ ont mis en lumière en particulier la sur-occupation aiguë des établissements vaudois et genevois. Selon les experts, la réalisation de l'établissement genevois des Dardelles (450 places pour 2023), ainsi que la construction en 2 étapes de l'établissement vaudois des Grands-Marais (216 places pour 2025 et 100 pour 2030) sont nécessaires et urgentes. Si ces deux établissements voient effectivement le jour, l'offre en places d'exécution fermée sera suffisante. Toutefois, les experts estiment qu'il manquerait encore environ 30 places en régime ouvert.

Partant, même si les analystes saluent la création de 40 places d'exécution fermée de peine sur le site de Bellechasse, places inscrites dans la planification concordataire, ils ne mettent pas en exergue un problème particulier de capacité pour l'exécution des peines dans le canton de Fribourg.

Cela étant dit, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'Etablissement de détention fribourgeois, qui gère toutes

¹ Décret du 17 juin 2016 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026 (ROF 2016-83)

² Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.7127061.html>

³ Date de la relevée des données de l'Office fédéral de la statistique

⁴ 242 personnes détenues pour 315 000 habitants

⁵ Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019

⁶ Différence entre le coût de 1134 journées exécutées sous la surveillance d'un bracelet électronique et ce même nombre de journées exécutées en régime ordinaire

⁷ Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf> et Monitoring des capacités de détention 2018 <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

places de détention du canton, a pour mission de trouver une solution pour chaque homme détenu sous autorité fribourgeoise. L'autorité de placement rencontre effectivement moins de difficultés à faire exécuter ses sanctions. Elle peine toutefois de manière sporadique à trouver des places pour des détenus particulièrement difficiles qui usent le personnel des établissements fermés et qui sont parfois renvoyés dans le canton de Fribourg à très court délai. Il paraît dès lors nécessaire de créer dans notre canton une zone tampon sécurisée pour faire face aux urgences en attendant une place adéquate dans une structure adaptée.

Pour l'exécution des peines privatives de liberté de substitution qui sont en principe de très courtes peines mais dont le nombre est important¹, l'autorité de placement trouve en principe facilement des places libres dans les Concordats alémaniques, qui ne connaissent pas de surpopulation carcérale comme la Suisse romande, comme le démontrent aussi les analyses sur les capacités de détention. Ainsi, les places supplémentaires revendiquées fin 2015 par notre autorité de placement ne se révèlent au final pas si indispensables, compte tenu du contexte global au niveau suisse.

Toutefois, suite à sa visite sur le site de Bellechasse en mai 2017, la Commission nationale de prévention de la torture a jugé le mélange des régimes dans le bâtiment cellulaire «problématique pour des questions sécuritaires et de réinsertion sociale et recommande aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin de séparer les régimes fermé et ouvert». Le projet d'aménagement prévu est donc nécessaire aux yeux de cette Commission.

Recommandations

Au final, pour l'exécution des peines, il convient de faire les constatations suivantes:

1. Il est nécessaire de séparer les régimes fermé et ouvert sur le site de Bellechasse pour des raisons de sécurité et de resocialisation.
2. Il convient à tout le moins de maintenir le nombre de places en régime ouvert, y compris pour la semi-détention et le travail externe, dans la mesure où même après la réalisation des projets vaudois et genevois, des places pour ce régime manqueraient encore.
3. Une augmentation du régime fermé n'est cependant pas indispensable dans le canton de Fribourg.
4. Les 40 places fermées libérées dans le Bâtiment cellulaire grâce à l'extension de Bellechasse, peuvent, comme envisagé au moment de la demande de crédit d'étude du projet, être réaffectés pour la détention avant jugement, réduisant ainsi le nombre de places à construire pour le remplacement de la Prison centrale.

5. La création de 10 places en zone tampon est préconisée, afin de garantir la prise en charge de certaines personnes détenues dans l'attente d'un transfert dans un établissement adéquat et pour les personnes avec des profils très particuliers.

5.3. Exécution des mesures

Analyse

Au niveau suisse, les besoins en matière de places pour les mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et pour les internements au sens de l'art. 64 CP ont fait l'objet d'une analyse² fouillée en août 2017. Ce document dénombre ainsi 860 personnes en exécution d'une mesure selon l'art. 59 CP et 110 autres internées au sens de l'art. 64 CP. Pour une partie de ces personnes, un traitement dans une clinique psychiatrique forensique est nécessaire. Pour l'autre partie, un traitement dispensé dans un centre de mesures ou dans le cadre de l'exécution judiciaire est plus adéquat. Selon cette étude, pour le Concordat latin, ce sont environ 40 places qui manquent pour l'exécution de mesures dans le cadre judiciaire, alors qu'il en faut encore 160 en cliniques psychiatriques forensiques. Le Valais a toutefois annoncé fin 2018 son intention de créer 30 places supplémentaires pour l'exécution des mesures, ce qui permettra de réduire les chiffres des besoins annoncés.

Cela étant, dans le canton de Fribourg, à la fin de l'année 2018, 20 personnes détenues sous autorités fribourgeoises exécutaient une mesure thérapeutique institutionnelle au sens de l'art. 59 CP (traitement des troubles mentaux), 9 autres au sens de l'art. 60 CP (traitement des addictions) et enfin 2 au sens de l'art. 61 CP (jeunes adultes).

Pour le traitement des addictions, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation recourt à des foyers dont l'offre correspond plus ou moins aux besoins.

Pour les jeunes adultes, la situation est autre. En principe, ils étaient en effet accueillis au Centre fermé de Pramont, jusqu'à la fermeture en automne 2016 du Foyer de Prêles dans le Jura bernois, rattaché au Concordat du milieu mais qui accueillait plus d'une vingtaine de mineurs romands sous mesure pénale. Depuis lors, Pramont est contraint de prendre en charge uniquement les personnes mineures sous mesure pénale, sa mission première, aucune autre solution n'étant à disposition des juges des mineurs. Ainsi, en principe, plus aucun détenu ne peut exécuter une mesure pour jeune adulte. Il peut arriver néanmoins que le SESPP puisse trouver ponctuellement des places pour des personnes de langue germanophone dans un autre Concordat. En l'état,

¹ En septembre 2018, on dénombrait 33 personnes détenues pour des peines privatives de liberté de substitution.

² Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques <https://www.kkjp.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

la justice ne prononce en général plus une telle sanction. Le Valais a toutefois aussi prévu une extension de Pramont, si bien que des jeunes adultes devraient pouvoir à nouveau y être accueillis.

Cela étant dit, la principale préoccupation en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles reste la prise en charge des personnes condamnées au sens de l'art. 59 CP. Fribourg dispose à Curabilis à Genève de 5 places hautement sécurisées et médicalisées, dont le prix journalier est très élevé¹. Le SESPP parvient également à placer quelques détenus dans des structures spécialisées non concordataires. Cependant le site de Bellechasse doit prendre en charge en moyenne une dizaine de cas en permanence, ce qui est une tâche relativement lourde et compliquée.

Recommandations

Au final, pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles, les constats suivants peuvent être établis:

1. Compte tenu des besoins actuels du canton de Fribourg et des projets annoncés, l'unité thérapeutique projetée à Bellechasse peut être reportée après le remplacement de la Prison centrale. Une nouvelle analyse des besoins devrait être menée en temps voulu, avant de solliciter un crédit d'étude.
2. Une amélioration de la prise en charge de la dizaine de personnes sous mesures sur le site de Bellechasse est toutefois nécessaire, sans attendre une nouvelle infrastructure propre et spécialisée.
3. L'extension de Bellechasse, en particulier la création du centre médical, permettra d'offrir de meilleures conditions-cadres.
4. Des moyens supplémentaires doivent également être alloués pour la prise en charge thérapeutique et l'encadrement, notamment en formant des agents de détention et en organisant des ateliers spéciaux.

5.4. Détention provisoire ou pour motifs de sûreté

Analyse

Depuis le réaménagement de la Prison centrale en 2014, opération qui a permis d'affecter à la détention avant jugement 60 places au lieu de 48, le Ministère public ne rencontre plus de difficultés à placer ses prévenus. Pour la gestion des cas de collusion, des échanges sont organisés avec les cantons de Neuchâtel et du Valais. Vaud est également disposé à procéder à telles opérations. Cependant, compte tenu de leur surpopulation carcérale, il s'agit, pour l'heure, d'une solution de dernier recours.

Toutefois, si le nombre de places est plus ou moins suffisant, comme indiqué en préambule, l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les coûts conséquents que nécessiteraient une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite nécessite qu'elle soit fermée à terme. Suite à l'évasion de la Prison centrale, des mesures d'urgence pour garantir la sécurité ont été ordonnées. La mise en œuvre de lourds travaux d'entretien ne paraît toutefois plus rationnelle, compte tenu de la perspective de fermeture.

Par ailleurs, en Suisse, la tendance est de moderniser la détention provisoire et pour motifs de sûreté. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) remettent en cause les conditions de détention qui sont encore en général offertes dans la plupart des établissements², à savoir un enfermement 23 heures sur 24, sans possibilité particulière d'occupation. A terme, les pressions seront probablement de plus en plus grandes pour améliorer les standards, afin qu'ils correspondent davantage à ce qui existe en exécution des peines, en terme d'horaires d'ouverture des cellules, d'offres de places de travail et de loisirs. Cela permettra aussi d'offrir plus de flexibilité et de modularité. En effet, les personnes prévenues en détention provisoire ou pour motifs de sûreté doivent être séparées des personnes en exécution de peine. En rapprochant les conditions-cadres de ces différents régimes, il sera plus simple de réaffecter pour une autre forme de détention un corridor de cellules en fonction de l'évolution des besoins.

Enfin, la détention provisoire et pour motifs de sûreté ne fait pas l'objet d'un concordat intercantonal, comme c'est le cas pour l'exécution des sanctions pénales. Après discussion avec les principaux cantons limitrophes qui prévoient de grands investissements dans le domaine pénitentiaire ces prochaines années, à savoir les cantons de Vaud et de Berne, il n'est pas envisagé de collaborer pour construire un établissement intercantonal. En matière de détention préventive ou pour motifs de sûreté, le canton de Fribourg a la masse critique nécessaire pour justifier la construction d'un établissement. Les besoins vaudois et bernois sont considérablement plus élevés. Dans ce domaine, il est aussi primordial de disposer de plusieurs structures pour procéder à des échanges, afin de prévenir les risques de collusion. Les collaborations actuelles avec les cantons de Neuchâtel et du Valais, qui ont des besoins plus ou moins équivalents, donnent entière satisfaction.

¹ 1310 francs par jour dès 2021

² <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-f.pdf>

Recommandations

1. La fermeture de la Prison centrale et son remplacement doit désormais être une priorité après l'extension de Bellechasse.
2. Compte tenu des perspectives futures pour le régime de la détention provisoire et pour motifs de sûreté, et de la nécessité de construire des infrastructures modulaires, il importe de prévoir davantage de possibilités de travail et d'occupation, en particulier pour les personnes prévenues qui ne présentent plus de risque de collusion mais qui sont maintenues en détention en raison du seul risque de fuite.
3. L'augmentation des places de détention en régime fermé n'étant plus indispensable, il est préconisé de réaffecter pour la détention avant jugement les 40 places du bâtiment des EAP à Bellechasse.
4. 30 places supplémentaires affectées à la détention avant jugement devraient dès lors encore être construites.

5.5. Détention administrative

Analyse

Les besoins de la détention administrative sont très fluctuants. Plusieurs éléments ont marqué cette forme de détention depuis fin 2015.

En effet, l'institution de l'expulsion pénale est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016. La Confédération a mis en œuvre une importante restructuration du domaine de l'asile. Dans ce cadre, la mission de procéder aux renvois et aux expulsions est toujours attribuée aux cantons qui sont répartis en six régions. Un projet pilote pour la Région romande, à laquelle appartient Fribourg, a ainsi débuté en avril 2018, en impliquant le centre fédéral pour requérants d'asile de la Gouglera, à Giffers, qui est totalement opérationnel depuis le 1^{er} mars 2019. Par ailleurs, en 2018, de nombreuses procédures ouvertes lors de l'afflux massif de requérants en 2015 se sont terminées par des décisions de renvoi.

Cela étant, depuis 2016, grâce à une excellente collaboration entre le SPoMi et le SESPP, respectivement l'autorité pénale, le renvoi de Suisse est davantage organisé durant la détention pénale et réalisé au plus tard au moment de la remise en liberté, si bien que la détention administrative n'est alors plus nécessaire. Ce scénario s'est produit en moyenne 65 fois par année entre 2016 et 2018, soit entre 2 et 3 fois plus qu'auparavant.

De manière générale, le SPoMi a continué à faire recours aux 4 à 5 places de détention à la Prison centrale pour les besoins d'urgence et de proximité. Pour le reste, le SPoMi loue provisoirement 4 places auprès de la Prison de l'aéroport de Zurich. Au regard des besoins accrus attendus en raison de l'ouverture complète du Centre de la Gouglera, il dispose de 2 places supplémentaires à Zurich dès le 1^{er} février 2019.

A terme, il conviendra de trouver une solution pérenne, soit à Zurich ou à Genève, qui devraient héberger de grands centres de détention administrative, les seuls subventionnés par la Confédération suite à la restructuration du domaine de l'asile.

Recommandation

Au vu du contexte fédéral, il importe de prévoir 5 places de détention pour des courtes durées, afin de garantir l'efficacité du canton pour gérer les situations dans l'urgence et la proximité.

5.6. Détention des femmes

Analyse

En chiffres absolus, le besoin de places pour la détention des femmes, tous régimes confondus, est très faible pour le canton de Fribourg. Seules 9 personnes étaient ainsi placées en septembre 2018. Une tendance à la hausse est observée de manière générale en Suisse. Toutefois, Fribourg n'a pas encore atteint la masse critique suffisante pour chercher à concrétiser une solution propre. Il continuera dès lors à placer les personnes détenues sous sa compétence dans les cantons de Vaud et de Berne. Il a également annoncé la volonté de disposer d'une place dans le nouvel Etablissement des Dardelles à Genève.

Recommandation

Aucune intervention n'est nécessaire pour l'heure dans ce domaine. Toutefois, il est prévu de recourir exceptionnellement à la zone tampon en cas d'impasse.

6. Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention

6.1. Situation actuelle

Aujourd'hui l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) compte 2 sites: Bellechasse et Prison centrale (PC).

Les régimes sont répartis comme suit:

Régime	Bâtiment	Nombre détenus	Site
Ouvert	Pavillon	40	Bellechasse
Ouvert	Sapinière	20	Bellechasse
Ouvert	Bâtiment cellulaire	40	Bellechasse
Fermé	Bâtiment cellulaire	60	Bellechasse
Fermé EAP ¹	EAP	40	Bellechasse
DAJ ²	PC	60	PC
Fermé PPLS ³	PC	15	PC
LMC ⁴	PC	4-5	PC
TEX et SD	Falaises	20	PC
	TOTAL	300	

Les journées de détention 2018 peuvent être récapitulées comme suit:

Récapitulation des journées de détention et d'internement en 2018		
	Bellechasse	Prison centrale
Canton de placement		
FRIBOURG	36 664	21 773
GENEVE	3 854	0
JURA	2 586	411
NEUCHÂTEL	6 744	1 972
VAUD	17 969	1 261
VALAIS	1 401	1 138
TESSIN	3	42
AUTRES	1 271	713
TOTAUX	70 492	27 310

6.2. Evaluation des besoins

Après consultation des entités qui placent ou qui accueillent des personnes en détention, les besoins estimés pour notre canton sont les suivants:

Régimes – hommes et femmes	Quantités
Détention avant jugement phase 1 (DAJ 1) – détention provisoire	35
Détention avant jugement phase 2 (DAJ 2) – détention provisoire et pour motifs de sûreté	35
Exécution ordinaire moyennes et longues peines en milieu fermé	80
Exécution ordinaire moyennes et longue peines en milieu ouvert	70
Travail externe (TEX)	10
Semi-détention (SD)	10
Détention administrative (LMC)	5
Zone tampon – unité modulaire	10
Places pour échanges avec autres cantons	30
Places pour échanges collusion (avec 1 seul site)	15
	300

¹ EAP signifie exécution anticipée de peine

² DAJ signifie détention avant jugement et comprend la détention préventive et pour motifs de sûreté

³ PPLS signifie peines privatives de liberté de substitution

⁴ LMC signifie «détention administrative»

7. Calendrier et conséquences financières

Le calendrier et les coûts précis de cette stratégie seront définis dans les décrets relatifs au crédit d'engagement pour l'extension de Bellechasse et au crédit d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Globalement, il est envisagé de procéder par étapes afin de garantir en permanence l'exploitation des 300 places de détention du canton. Le projet d'extension de Bellechasse et la création du Centre médical ont déjà fait l'objet d'un crédit d'étude, un crédit d'engagement sera dès lors présenté au Conseil d'Etat d'ici la fin de l'année 2019. Il importe de le faire sans attendre la procédure d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Ceci permettra d'améliorer rapidement la gestion du site de Bellechasse, tout en échelonnant les dépenses et les travaux. L'objectif final est que tous ces projets puissent être exploités en principe en 2024 mais en 2026 au plus tard.

8. Conclusion

Au terme de cette analyse, force est de constater que le canton de Fribourg n'a pas besoin d'augmenter ses capacités de détention. Il est toutefois impératif de maintenir l'offre existante en procédant aux constructions, rénovations et adaptations nécessaires pour garantir une prise en charge adaptée et sécurisée de la population carcérale à venir.

Dans ce contexte, l'extension de Bellechasse et la création d'un centre médical apparaissent dès lors comme nécessaires et urgents pour séparer les régimes et améliorer la prise en charge sécuritaire et médicale des personnes détenues. Ce projet reste la priorité numéro une. Après cette extension et la réaffectation des places d'exécution anticipée de peine et places de détention avant jugement, il resterait alors un maximum de 60 places à construire, afin de fermer la Prison centrale et de remplacer le bâtiment des Falaises destiné au travail externe et à la semi-détention. Dans le cadre de ce projet placé désormais en priorité 2, il apparaît nécessaire de créer une zone tampon et de prévoir des places modulaires, afin de faire face aux évolutions des régimes de détention. Enfin, si le report de l'unité thérapeutique, qui devient une troisième priorité, se justifie, il importe d'améliorer sans attendre la prise en charge des personnes sous mesure qui ne peuvent pas être placées à l'extérieur du canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DSJ-95

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

Inhaltsverzeichnis

1. Das Wichtigste in Kürze	10
2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026	11
2.1. Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer	11
2.2. Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen	11
3. Ablauf der Revisionsarbeiten	12
4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026	12
4.1. Ausgangslage	12
4.2. Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis	12
4.3. Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums	12
4.4. Bau einer Therapiestation	13
5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform	13
5.1. Gesamtsituation	13
5.2. Strafvollzug	13
5.3. Massnahmenvollzug	14
5.4. Untersuchungs- und Sicherheitshaft	15
5.5. Administrativhaft	16
5.6. Vollzug an Frauen	16
6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse	16
6.1. Aktuelle Situation	16
6.2. Bedarfsermittlung	17
7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen	18
8. Fazit	18

1. Das Wichtigste in Kürze

Dieser Bericht stellt die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026¹ vor, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat und die der Grosse Rat am 17. März 2016 zur Kenntnis genommen hat. Es war das erste Mal, dass der Kanton Freiburg einen Überblick über die Bedürfnisse im Vollzugsbereich präsentierte und die notwendigen Bauvorhaben, die im genannten Zeitraum zu realisieren wären, definierte.

Die Vollzugsplanung sah folgende Punkte vor:

- a. als erste Priorität die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug, die Eingliederung der 20 Plätze des Tannenhofs am Standort Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums für diesen Standort;
- b. als zweite Priorität die Schaffung einer Therapiestation mit 60 Plätzen für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB;
- c. als dritte Priorität den Ersatz des Zentralgefängnisses, der damals als Herausforderung für die nächste Planung bezeichnet wurde.

¹ Bericht 2015-DSJ-265 des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Vollzugsplanung 2016–2026

Im vorliegenden Bericht werden die seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen dargelegt, die Bedürfnisse der Behörden im Haftbereich aktualisiert und die neuen Prioritäten definiert. Er erläutert somit die Gesamtvision und die Strategie für die Vollzugsinfrastruktur des Kantons Freiburg für alle Haftformen mit Ausnahme jener für Minderjährige¹. Die Umsetzung dieser Revision der Vollzugsplanung erfolgt anschliessend mit der Gewährung von Projektierungs- und Verpflichtungskrediten, die dem Grossen Rat später vorgelegt werden.

Wie in der Analyse unten erläutert ist es zurzeit nicht notwendig, die Haftkapazität in unserem Kanton zu erhöhen. Vielmehr sollten die bestehenden Infrastrukturen so modernisiert werden, dass sie sicherer, modularer und den Bedürfnissen der zukünftigen Gefängnisbevölkerung angepasst werden. Im Übrigen haben die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums weiterhin erste Priorität. Der Ersatz des Zentralgefängnisses steht nun an zweiter Stelle, weil er dringender geworden ist als der Bau einer Therapiestation am Standort Bellechasse, der neu an dritter Stelle steht.

2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

2.1. Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer

Nach dem Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis am 2. September 2017 beauftragte die Sicherheits- und Justizdirektion Henri Nuoffer mit einer gründlichen Analyse der Infrastruktur und Arbeitsweise dieser Anstalt. Nuoffer ist unabhängiger Berater in Freiburg sowie ehemaliger Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der lateinischen Schweiz und ehemaliger Direktor der Anstalten von Bellechasse.

Die Empfehlungen, die der Experte in seinem Bericht vom 6. Dezember 2017 formulierte, machten es notwendig, die Überlegungen zum Ersatz des Zentralgefängnisses sofort einzuleiten. Ausserdem hiess der Grosse Rat im Juni 2018 ein Postulat der Justizkommission mit dem Titel «Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizentrums»² gut. Diese Veränderung der Situation eine Anpassung der Vollzugsplanung 2016–2026, da der Ersatz der Haftplätze im Zentralgefängnis dringender geworden ist als Ende 2015 angenommen.

2.2. Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen

Abgesehen von obigen Ausführungen schien es angebracht, den Gesamtbedarf aus der Perspektive der seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen zu überdenken. Seit diesem Zeitpunkt hat der Vollzugsbereich nämlich infolge von Gesetzesreformen weitreichende Änderungen erfahren. So ist am 1. Januar 2018 das neue Freiburger Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug in Kraft getreten, mit dem namentlich die Freiburger Haftanstalten unter dem Dach einer autonomen Einrichtung vereint wurden. Gleichzeitig begann die Revision des Strafgesetzbuchs Wirkung zu zeigen: Diese sah neben der Wiedereinführung der Kurzstrafen die Einführung der elektronischen Fussfessel und die Wiederaufnahme der gemeinnützigen Arbeit als erleichterte Strafvollzugsform vor.

Auch andere Kantone haben im Bereich der Vollzugsinfrastruktur wichtige Entscheide getroffen. So hat der Grosse Rat der Waadt einem Projektierungskredit für den Bau einer Strafanstalt mit 416 Plätzen im Gebiet *Plaines de l'Orbe* zugestimmt. Die Umsetzung des Vorhabens ist in zwei Schritten geplant (216 Plätze 2025 und 200 Plätze 2030). Auch der Kanton Wallis hat am 12. November 2018 seine Strategie für die Vollzugsinfrastruktur bekanntgegeben. Er will insgesamt 90 Millionen brutto in Neubauten, Umnutzungen und Sanierungen investieren, um zu gegebener Zeit 97 zusätzliche Haftplätze, davon 30 Plätze für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 Abs. 3 StGB, bereitstellen zu können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Des Weiteren präsentierte im Februar 2018 auch der Kanton Bern zum ersten Mal seine können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Justizvollzugsstrategie für die nächsten 15 Jahre: Diese sieht hauptsächlich die Modernisierung der bestehenden Infrastrukturen und die Schaffung von 200 zusätzlichen Haftplätzen vor. Genf schliesslich will mit dem Projekt «Les Dardelles» eine Anstalt mit 450 Plätzen bauen.

Überdies sind neue Studien zur Kapazität der Schweizer Strafanstalten erschienen. Im Juli 2017 publizierte die Fachgruppe «Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug» der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erstmals einen Bericht über die Belegung und den Bedarf an Plätzen für die Untersuchungshaft und die Sicherheitshaft, für den offenen und geschlossenen Strafvollzug sowie für die ausländerrechtliche Administrativhaft. Im September 2018 wurde das Dokument aktualisiert³. Der Bedarf im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und der Verwah-

¹ Dieser besondere Bereich wird im Rahmen des Konkordats über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher geregelt.

² Postulat 2018-GC-19, Justizkommission, Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizentrums

³ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf>

rung im Sinne von Art. 64 StGB wurde ebenfalls erhoben¹. Im Februar 2019 löste das neue Kompetenzzentrum für den Justizvollzug mit Sitz in Freiburg die Fachgruppe ab und veröffentlichte den aktualisierten Bericht² mit den Daten von 2018.

Am 16. August 2018 legte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter den Bericht³ zu ihrem Besuch in den Anstalten von Bellechasse vom 9. und 10. Mai 2017 vor. Die unabhängige Expertengruppe hatte die Anstalt zum ersten Mal besucht. Sie beurteilte insbesondere die Durchmischung von offenem und geschlossenem Strafvollzug im Zellentrakt als problematisch.

All diese Aspekte wurden bei der vorliegenden Gesamtüberarbeitung berücksichtigt.

3. Ablauf der Revisionsarbeiten

Im Jahr 2018, als die Änderung der Prioritäten für die Vollzugsinfrastruktur notwendig wurde, bereitete die Sicherheits- und Justizdirektion ein Dekret für einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2016 vor. Sie stand dabei unter der Aufsicht einer Projektoberleitung, der Vertreter des Hochbauamts, der Freiburger Strafanstalt und der Direktion für Gesundheit und Soziales angehörten, und unter Aufsicht des Bundesamts für Justiz. Zuvor hatte der Grosse Rat einen Projektierungskredit⁴ genehmigt, der eine Erweiterung des Pavillons (Gebäude für den offenen Vollzug in Bellechasse) und der gesicherten Werkstätten sowie ein Gesundheitszentrum umfasste. Angesichts der Unsicherheiten in Bezug auf den Ersatz des Zentralgefängnisses schien es jedoch zweckmässiger, die Grundsatzentscheide zur Schliessung abzuwarten, bevor das Dekret dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt würde.

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion deshalb für den Ersatz des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, der Vertreter des Amts für Justizvollzug und Bewährungshilfe, der Freiburger Strafanstalt, des Hochbauamts, der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Amts für Bevölkerung und Migration und des Amts für Justiz angehörten. Die Arbeitsgruppe konnte zudem auf das Fachwissen von John Zwick zählen, der früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für

Justiz war und heute Mitglied der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt ist.

Gestützt auf die Überlegungen der Arbeitsgruppe konnte namentlich eine Bestandsaufnahme des Bedarfs im Vollzugsbereich gemacht werden, um vor der Schliessung des Zentralgefängnisses die genaue Zahl der benötigten neuen Haftplätze zu ermitteln.

4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026

4.1. Ausgangslage

Der Bericht zur Vollzugsplanung 2016–2026 folgte auf eine Krise, die der Kanton zwischen 2013 und 2014 durchmachte. Aufgrund einer explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage reichten die Plätze des Zentralgefängnisses nicht aus, um alle Beschuldigten aufzunehmen. Diese mussten in der Folge in der ganzen Schweiz untergebracht werden, was grosse operative Probleme und sehr hohe Kosten zur Folge hatte. Es wurde deshalb beschlossen, den Gesamtbedarf im Vollzugsbereich zu prüfen und eine entsprechende Strategie festzulegen.

4.2. Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis

Aus den oben genannten Gründen waren für die Untersuchungshaft Notmassnahmen getroffen worden. Die Reorganisation des Zentralgefängnisses von 2014, mit der die Platzzahl von 48 auf 60 erhöht werden konnte, erwies sich schliesslich als ausreichend, um Freiburgs Bedarf zu decken. Der Kanton hatte für Fälle mit Kollusionsgefahr Vereinbarungen mit den Kantonen Neuenburg und Wallis abgeschlossen, um Gefangene austauschen zu können. Aus diesem Grund wurde der Bau eines zweiten Untersuchungsgefängnisses nicht mehr empfohlen. Der Bericht wies hingegen bereits darauf hin, dass sich langfristig sicher die Frage nach einem Ersatz des Zentralgefängnisses stellen würde, da dieses veraltet sei und sich im Herzen eines historischen Wohnquartiers befinde.

Für die Administrativhaft würden 4–5 Plätze im Kanton ausreichen, um Notfälle zu bewältigen, da der übrige Bedarf durch den Mietvertrag mit dem Gefängnis am Flughafen Zürich abgedeckt sei.

4.3. Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums

Dieser Strategie zufolge war es dringender, bauliche Massnahmen für den Straf- und Massnahmenvollzug zu planen.

Tatsächlich musste die Freiburger Einweisungsbehörde nach der explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage

¹ Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20krank%20Straftäter%20d.pdf>

² <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

³ Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 (nur auf Französisch) <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

⁴ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

einen drastischen Anstieg der Kurzstrafen bewältigen. Dies ging so weit, dass sich die Behörde vor der Verhängung bestimmter Sanktionen fürchtete, weil die betroffenen Personen nicht rechtzeitig hätten vorgeladen werden können. Sie schätzten den Bedarf auf 30–40 zusätzliche Haftplätze. Weiter wies der Bericht bereits auf die Notwendigkeit hin, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen, die Haftplätze des Tannenhofs, der sich in einem sehr schlechten Zustand in drei Kilometer Entfernung von den übrigen Gebäuden befindet, in den Hauptstandort zu integrieren und ein Gesundheitszentrum zu bauen, um einer Gefängnisbevölkerung gerecht zu werden, die ein höheres Sicherheitsniveau und eine engere medizinische Betreuung erfordert. Als Antwort auf diese Bedürfnisse wurde empfohlen, am Standort Bellechasse eine Erweiterung des Pavillons, gesicherte Werkstätten und ein Gesundheitszentrum zu bauen. Der Staatsrat erklärte dies zu einer Priorität, indem er im Juni 2016 einen Projektierungskredit für die Umsetzung dieser Projekte vorlegte¹.

4.4. Bau einer Therapiestation

Der Bericht empfahl auch, am Standort Bellechasse eine Therapiestation mit 60 Plätzen für den Vollzug von therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 des Strafgesetzbuchs im geschlossenen und halboffenen Vollzug zu bauen. Diese Einrichtung war als Ergänzung zu Curabilis gedacht, das den Bedarf der Westschweiz nur teilweise deckt. Für dieses Projekt wurden bisher nur eine Machbarkeitsstudie mit Raumprogramm und eine grobe Schätzung der Bau- und Betriebskosten vorgenommen.

5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform

5.1. Gesamtsituation

Am 5. Februar 2019 hat das Bundesamt für Statistik (nachfolgend: BFS) eine Studie über die Entwicklung der Haft in der Schweiz in den vergangenen dreissig Jahren² veröffentlicht. Darin stellt es fest, dass die Zahl der Inhaftierten zwischen 1988 und 2017 um 50%, d. h. von 4691 auf 6907 Personen zugenommen hat. Die Haftkapazität hat ebenfalls um 37% zugenommen und ist von 5487 auf 7489 Plätze angestiegen. Gleichzeitig ist jedoch die Zahl der Anstalten um ein Drittel von 152 auf 106 Einrichtungen zurückgegangen, da die verbleibenden vergrössert wurden. Zahlreiche kleinere Bezirksgefängnisse, die den Sicherheitsnormen nicht mehr genügten und die Basisstandards nicht erfüllten, wurden deshalb geschlossen, während andere Standorte erweitert wurden.

Alle Haftregime zusammengekommen waren im Kanton Freiburg im September 2018³ insgesamt 233 Männer und 9 Frauen inhaftiert. Das entspricht etwas weniger als 77⁴ Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner, während der Schweizer Durchschnitt bei 82 Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner⁵ liegt. Freiburgs relativ tiefer Wert erklärt sich zum Teil dadurch, dass das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA), das für den Vollzug der Strafurteile zuständig ist, beim Vollzug in Form von gemeinnütziger Arbeit ausgesprochen effizient ist. So liess das Amt 2018 insgesamt 44 794 Stunden vollziehen, d. h. rund 8000 Stunden mehr als die übrigen Kantone der lateinischen Schweiz zusammen. Seit der Einführung der elektronischen Fussfessel am 1. Januar 2018 fördert das JVBHA auch die Umsetzung von Strafen in dieser erleichterten Vollzugsform, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind. Es überwachte so den Vollzug von 1134 Hafttagen, was etwas mehr als 3 Haftplätzen entspricht. Wie erwartet werden durch das neue System jedoch nicht viele gewöhnliche Haftplätze frei, obwohl dadurch im ersten Jahr seiner Umsetzung rund 300 000 Franken⁶ an Ausgaben vermieden werden konnten.

5.2. Strafvollzug

Analyse

Die Erhebungen zur Kapazität der Vollzugsanstalten, welche zuerst die Fachgruppe der KKJPD und danach das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug durchgeführt haben und die im September 2018 und Februar 2019⁷ erschienen, beleuchteten vor allem die starke Überbelegung in den Anstalten von Genf und der Waadt. Den Experten zufolge sind die Realisierung der Genfer Anstalt Les Dardelles (450 Plätze ab 2023) und der Bau der Waadtländer Institution Grands-Marais in zwei Etappen (216 Plätze ab 2025 und 100 ab 2030) notwendig und dringend. Wenn diese zwei Anstalten tatsächlich zustande kommen, würde das Haftplatzangebot im geschlossenen Vollzug ausreichen. Die Experten schätzen jedoch, dass in diesem Fall noch 30 Plätze im offenen Vollzug fehlen würden.

Obwohl sie die Schaffung von 40 Haftplätzen im geschlossenen Vollzug am Standort Bellechasse begrüssen (diese sind in der Konkordatsplanung enthalten), sehen die Experten demnach beim Strafvollzug des Kantons Freiburg kein besonderes Kapazitätsproblem.

³ Datum der Datenerhebung durch das Bundesamt für Statistik

⁴ 242 Inhaftierte auf 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner

⁵ Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019

⁶ Differenz zwischen den Kosten für 1134 Tage mit Überwachung durch elektronische Fussfessel und derselben Anzahl Tage im ordentlichen Haftregime.

⁷ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf> und Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug 2018 <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

¹ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

² Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.7127052.html>

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes hat die Freiburger Strafanstalt, die alle Haftplätze des Kantons verwaltet, den Auftrag, für jeden inhaftierten Mann unter Freiburger Aufsicht eine Lösung zu finden. Tatsächlich stösst die Einweisungsbehörde beim Vollzug der Sanktionen seltener auf Schwierigkeiten. Allerdings hat sie sporadisch Mühe, Plätze für besonders schwierige Gefangene zu finden. Diese setzen dem Personal der geschlossenen Anstalten zu und werden manchmal schon nach kurzer Zeit wieder in den Kanton Freiburg zurückverlegt. Es scheint deshalb notwendig, in unserem Kanton eine gesicherte Pufferzone für Notfälle zu schaffen, in der die betreffenden Personen untergebracht werden können, bis ein Platz in einer geeigneten Institution frei wird.

Für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen, die im Prinzip sehr kurz, aber auch zahlreich sind¹, findet die Einweisungsbehörde grundsätzlich leicht freie Plätze bei den Deutschschweizer Konkordaten. Diese kennen im Gegensatz zur Romandie keine Überbelegung, was auch die Analysen der Haftkapazitäten zeigen. Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext erweisen sich die zusätzlichen Haftplätze, die unsere Einweisungsbehörde Ende 2015 forderte, demnach als doch nicht so unerlässlich.

Nach ihrem Besuch am Standort Bellechasse im Mai 2017 beurteilte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter die Vermischung der Haftregime im Zellentrakt aus Gründen der Sicherheit und der sozialen Wiedereingliederung als problematisch und empfahl den zuständigen Behörden, die nötigen Massnahmen für eine Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug zu ergreifen. In den Augen dieser Kommission ist das geplante Umbauprojekt also durchaus notwendig.

Empfehlungen

Für den Strafvollzug ist demnach Folgendes festzuhalten:

1. Aus Gründen der Sicherheit und der Wiedereingliederung ist es notwendig, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen.
2. Die Zahl der Plätze im offenen Vollzug, inklusive jener für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat, ist mindestens beizubehalten, da selbst nach einer Realisierung der Projekte von Genf und der Waadt für diese Vollzugsform noch zu wenig Plätze vorhanden sein werden.
3. Eine Vergrösserung des geschlossenen Vollzugs ist im Kanton Freiburg hingegen nicht unbedingt notwendig.
4. Die 40 Plätze im geschlossenen Vollzug, die dank der Erweiterung von Bellechasse im Zellentrakt frei würden, können – wie zum Zeitpunkt des Antrags für den Projektierungskredit geplant – für die Untersuchungshaft

eingesetzt werden. Dadurch verringert sich die Zahl der Haftplätze, die für den Ersatz des Zentralgefängnisses gebaut werden müssen.

5. Die Schaffung von 10 Plätzen in einer Pufferzone wird empfohlen, um sicherzustellen, dass bestimmte Gefangene, die auf eine Verlegung in eine geeignete Institution warten, und Personen mit sehr speziellem Profil untergebracht werden können.

5.3. Massnahmenvollzug

Analyse

Der gesamtschweizerische Bedarf an Haftplätzen für stationäre therapeutische Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und für Verwahrungen im Sinne von Art. 64 StGB wurde in einer im August 2017 erörterten Studie² analysiert. Gemäss dieser Studie vollziehen 860 Personen eine Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB und 110 weitere werden im Sinne von Art. 64 StGB verwahrt. Ein Teil dieser Personen benötigt eine Behandlung in einer forensisch-psychiatrischen Klinik. Für den anderen Teil ist eine Behandlung in einem Massnahmenzentrum oder im Rahmen des Justizvollzugs besser geeignet. Der Studie zufolge fehlen beim Lateinischen Konkordat rund 40 Plätze für den Massnahmenvollzug im Justizvollzug, während weitere 160 Plätze in psychiatrisch-forensischen Kliniken benötigt werden. Ende 2018 äusserte das Wallis die Absicht, 30 zusätzliche Plätze für den Massnahmenvollzug schaffen zu wollen, was den angekündigten Platzbedarf verringern würde.

Ende 2018 vollzogen im Kanton Freiburg 20 Gefangene unter Freiburger Aufsicht eine stationäre therapeutische Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB (Behandlung psychischer Störungen), 9 eine Massnahme nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) und 2 eine Massnahme im Sinne von Art. 61 StGB (junge Erwachsene).

Für die Suchtbehandlung greift das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe auf Foyers zurück, deren Kapazität den Bedarf mehr oder weniger deckt.

Bei den jungen Erwachsenen sieht die Situation anders aus. Grundsätzlich wurden sie im geschlossenen Zentrum von Pramont untergebracht, bis im Herbst 2016 das «Foyer de Prêles» im Berner Jura geschlossen wurde. Dieses gehörte zwar zum Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, nahm aber über zwanzig minderjährige Romands mit einer strafrechtlichen Massnahme auf. Seither ist Pramont gezwungen, entsprechend seiner Kernaufgabe nur noch Minderjährige mit einer strafrechtlichen Massnahme aufzunehmen, da den Jugendgerichten keine andere mehr Lösung zur Verfü-

¹ Im September 2018 vollzogen 33 Gefangene eine Ersatzfreiheitsstrafe.

² Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20krank%20Straftäter%20d.pdf>

gung steht. Deshalb können junge erwachsene Gefangene im Moment grundsätzlich keine Massnahme vollziehen. Es kann jedoch vorkommen, dass das JVBHA für deutschsprachige Personen punktuell einen Haftplatz in einem anderen Konkordat findet. Zurzeit verhängt die Justiz in der Regel keine derartigen Strafen mehr. Allerdings plant das Wallis eine Erweiterung von Pramont, wodurch dort wieder junge Erwachsene untergebracht werden könnten.

Hauptsorge im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen bleibt die Betreuung von Personen, die nach Art. 59 StGB verurteilt wurden. Freiburg verfügt bei Curabilis in Genf über 5 hoch gesicherte Plätze mit intensiver medizinischer Betreuung und zu einem sehr hohen Tages-Pensionspreis¹. Dem JVBHA gelingt es auch, einige Gefangene in spezialisierten Institutionen, die keinem Konkordat angehören, unterzubringen. Allerdings muss der Standort Bellechasse dauerhaft durchschnittlich 10 solche Fälle übernehmen, was eine relativ schwere und komplizierte Aufgabe ist.

Empfehlungen

Für den Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen ist Folgendes festzuhalten:

1. Unter Berücksichtigung des aktuellen Bedarfs des Kantons Freiburg und der angekündigten Projekte kann die in Bellechasse geplante Therapiestation nach dem Ersatz des Zentralgefängnisses realisiert werden. Zu gegebener Zeit ist eine neue Bedarfsanalyse durchzuführen, bevor ein Projektierungskredit beantragt wird.
2. Dennoch muss die Betreuung der zehn Personen, die am Standort Bellechasse eine Massnahme vollziehen, schon vor der Bereitstellung einer eigenen spezialisierten Institution verbessert werden.
3. Die Erweiterung von Bellechasse und insbesondere die Schaffung des Gesundheitszentrums werden zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen führen.
4. Zusätzliche Mittel sind auch für die therapeutische Behandlung und für die Betreuung zu sprechen. Diese sollen namentlich in die Weiterbildung der Fachpersonen für Justizvollzug und in spezielle Werkstätten investiert werden.

5.4. Untersuchungs- und Sicherheitshaft

Analyse

Seit der Reorganisation des Zentralgefängnisses im Jahr 2014, dank der nun nicht mehr 48, sondern 60 Untersuchungs Haftplätze zur Verfügung stehen, hat die Staatsanwaltschaft bei der Unterbringung der Untersuchungsgefangenen keine Schwierigkeiten mehr. Bei Kollusionsgefahr wird ein Austausch mit den Kantonen Neuenburg und Wallis organisiert.

Auch die Waadt ist zu solchen Lösungen bereit. Angesichts der Überbelegung der Waadtländer Gefängnisse handelt es sich dabei zurzeit aber nur um eine Notlösung.

Obwohl die Zahl der Haftplätze wie erwähnt mehr oder weniger ausreicht, wird das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müssen, weil seine Infrastruktur veraltet ist, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden kann und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstigt. Nach dem Ausbruch aus dem Zentralgefängnis wurden Notmassnahmen angeordnet, um die Sicherheit zu gewährleisten. Grosse Unterhaltsarbeiten wären jedoch im Hinblick auf die geplante Schliessung nicht mehr wirtschaftlich.

Im Übrigen besteht in der Schweiz eine Tendenz zur Modernisierung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) kritisieren die Haftbedingungen, die in den meisten Anstalten die Regel sind², d. h. eine Einschliessung während 23 von 24 Stunden ohne besondere Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Druck zu einer Verbesserung der Standards, damit diese in Bezug auf die Zellenöffnungszeiten sowie das Angebot an Arbeit und Freizeitaktivitäten mehr jenen des Strafvollzugs entsprechen, wird deshalb wohl zunehmen. Dies erlaubt auch mehr Flexibilität und Modularität. Beschuldigte in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sind nämlich von Personen im Strafvollzug zu trennen. Durch eine Angleichung der Rahmenbedingungen dieser verschiedenen Haftformen wird es einfacher, einen Zellenkorridor dem Bedarf entsprechend für einen anderen Hafttyp zu nutzen.

Für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft gibt es ausserdem kein interkantonales Konkordat, wie dies für den Straf- und Massnahmenvollzug der Fall ist. Nach Gesprächen mit den wichtigsten Nachbarkantonen, die in den nächsten Jahren im Vollzugsbereich grosse Investitionen planen, d. h. mit den Kantonen Waadt und Bern, ist kein gemeinsamer Bau einer interkantonalen Anstalt vorgesehen. Im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft hat der Kanton Freiburg die nötige Grösse, die den Bau einer eigenen Anstalt rechtfertigt. Der Bedarf der Kantone Waadt und Bern ist zudem wesentlich höher. In diesem Bereich ist es überdies entscheidend, über mehrere Einrichtungen zu verfügen, damit bei Kollusionsgefahr Austausche vorgenommen werden können. Die aktuelle Zusammenarbeit mit den Kantonen Neuenburg und Wallis, die einen mehr oder weniger ähnlichen Bedarf aufweisen, ist vollkommen befriedigend.

¹ 1310 Franken pro Tag ab 2021

² <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-d.pdf>

Empfehlungen

1. Die Schliessung des Zentralgefängnisses und sein Ersatz muss nach der Erweiterung von Bellechasse Priorität haben.
2. Angesichts der Perspektiven für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft und der Notwendigkeit zum Bau von modularen Infrastrukturen ist es wichtig, mehr Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten vorzusehen, insbesondere für Beschuldigte, bei denen keine Kollusionsgefahr mehr besteht, die aber aufgrund des Fluchtrisikos weiterhin in Haft behalten werden.
3. Da die Erhöhung der Plätze im geschlossenen Vollzug nicht mehr vordringlich ist, wird empfohlen, die 40 VSV-Plätze in Bellechasse für die Untersuchungshaft umzunutzen.
4. Somit müssten noch 30 zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft gebaut werden.

5.5. Administrativhaft

Analyse

Bei der Administrativhaft schwankt der Bedarf sehr stark. Seit Ende 2015 ist diese Haftform von verschiedenen Aspekten geprägt.

Die Einführung der Landesverweisung trat am 1. Oktober 2016 in Kraft. Der Bund vollzog dafür eine tiefgreifende Umstrukturierung des Asylbereichs. Die Wegweisungen und Ausweisungen sind dabei immer noch Aufgabe der Kantone, die in sechs Regionen unterteilt sind. So startete im April 2018 ein Pilotprojekt für die Region Westschweiz, der auch Freiburg angehört. Zum Projekt gehört das Bundesasylzentrum Gouglera in Giffers, das seit 1. März 2019 vollständig betriebsbereit ist. Im Übrigen endeten 2018 zahlreiche Verfahren, die während des massiven Zustroms von Asylsuchenden 2015 eröffnet worden waren, mit Wegweisungsentscheidungen.

Seit 2016 werden Wegweisungen aus der Schweiz dank der ausgezeichneten Zusammenarbeit des BMA mit dem JVBHA bzw. der Strafbehörde vermehrt während des strafrechtlichen Freiheitsentzugs organisiert und spätestens bei der Entlassung vollzogen, sodass die Administrativhaft nicht mehr notwendig ist. Dies geschah zwischen 2016 und 2018 durchschnittlich 65 Mal pro Jahr, d. h. zwei- bis dreimal mehr als zuvor.

Im Allgemeinen nutzte das BMA aus Gründen der Dringlichkeit und Nähe weiterhin 4–5 Haftplätze im Zentralgefängnis. Im Übrigen mietet das BMA provisorisch 4 Plätze im Gefängnis des Flughafens Zürich. Im Hinblick auf den erhöhten Bedarf, der aufgrund der vollständigen Eröffnung des Zentrums Gouglera erwartet wird, verfügt das Amt ab 1. Februar 2019 über 2 zusätzliche Plätze in Zürich.

Langfristig muss in Zürich oder Genf eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Dort dürften grosse Zentren für die Administrativhaft entstehen, die infolge der Restrukturierung des Asylbereichs als einzige vom Bund subventioniert werden.

Empfehlung

Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext sollten 5 Haftplätze für kurze Aufenthalte vorgesehen werden, damit die Effizienz des Kantons bei der zeit- und ortsnahen Bewältigung gewisser Situationen garantiert ist.

5.6. Vollzug an Frauen

Analyse

Im Kanton Freiburg ist der Bedarf an Haftplätzen für den Vollzug an Frauen – alle Hafttypen zusammengefasst – in absoluten Zahlen sehr gering. So waren im September 2018 nur 9 Frauen inhaftiert. Allgemein wird in der Schweiz eine Zunahme beobachtet. Freiburg hat jedoch noch nicht die kritische Zahl erreicht, welche die Konkretisierung einer eigenen Lösung rechtfertigen würde. Der Kanton wird die inhaftierten Frauen in seiner Zuständigkeit deshalb weiter in den Kantonen Waadt und Bern einweisen. Er hat zudem den Wunsch geäußert, über einen Platz in der neuen Strafanstalt «Les Dardelles» in Genf verfügen zu können.

Empfehlung

In diesem Bereich besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Es ist jedoch vorgesehen, bei Engpässen ausnahmsweise auf die Pufferzone zurückzugreifen.

6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse

6.1. Aktuelle Situation

Heute besteht die Freiburger Strafanstalt (FRSA) aus zwei Standorten: Bellechasse und Zentralgefängnis (ZG).

Die Haftregime sind wie folgt verteilt:

Regime	Gebäude	Anzahl Insassen	Standort
Offen	Pavillon	40	Bellechasse
Offen	Tannenhof	20	Bellechasse
Offen	Zellentrakt	40	Bellechasse
Geschlossen	Zellentrakt	60	Bellechasse
Geschlossen VSV ¹	VSV	40	Bellechasse
UH/SH ²	ZG	60	ZG
Geschlossen EFS ³	ZG	15	ZG
ARZ ⁴	ZG	4–5	ZG
AEX und HG	Falaises	20	ZG
	TOTAL	300	

Die Hafttage 2018 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung der Haft- und Verwahrungstage 2018		
	Bellechasse	Zentralgefängnis
Einweisender Kanton		
FREIBURG	36 664	21 773
GENÈVE	3 854	0
JURA	2 586	411
NEUCHÂTEAU	6 744	1 972
VAUD	17 969	1 261
VALAIS	1 401	1 138
TESSIN	3	42
ANDERE	1 271	713
TOTAL	70 492	27 310

6.2. Bedarfsermittlung

Nach einer Anhörung der Einheiten, die Häftlinge einweisen oder aufnehmen, ergibt sich für unseren Kanton folgende Bedarfs-schätzung:

Regimes – Männer und Frauen	Anzahl
Untersuchungshaft Phase 1 (UH 1) – Untersuchungshaft	35
Untersuchungshaft phase 2 (UH 2) – Untersuchungs- und Sicherheitshaft	35
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im geschlossenen Vollzug	80
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im offenen Vollzug	70
Arbeitsexternat (AEX)	10
Halbgefangenschaft (HG)	10
Administrativhaft (ARZ)	5
Pufferzone – modulare Einheit	10
Plätze für Austausch mit anderen Kantonen	30
Plätze für Austausch bei Kollusionsgefahr (mit nur 1 Standort)	15
	300

¹ VSV bedeutet vorzeitiger Strafvollzug

² UH/SH bedeutet Untersuchungshaft bzw. Sicherheitshaft

³ EFS bedeutet Ersatzfreiheitsstrafe

⁴ ARZ bedeutet ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen bzw. Administrativhaft

7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen

Der Zeitplan und die genauen Kosten der Strategie werden zu gegebener Zeit im Dekret für den Verpflichtungskredit für die Erweiterung von Bellechasse und in jenem für den Projektierungskredit für die Schliessung des Zentralgefängnisses festgelegt. Insgesamt ist ein etappenweises Vorgehen geplant, damit eine durchgehende Nutzung der 300 Haftplätze des Kantons garantiert ist. Das Projekt zur Erweiterung von Bellechasse und zur Schaffung des Gesundheitszentrums war bereits Gegenstand eines Projektierungskredits. Ende 2019 soll dem Staatsrat nun ein entsprechender Verpflichtungskredit vorgelegt werden. Diese sollte vor dem Studienverfahren für die Schliessung des Zentralgefängnisses stattfinden, damit das Management des Standorts Bellechasse rasch verbessert und gleichzeitig die Ausgaben und Arbeiten gestaffelt werden können. Als Endziel wird angestrebt, dass alle Projekte grundsätzlich 2024, spätestens aber 2026 betriebsbereit sind.

8. Fazit

Die vorliegende Analyse führt zur Feststellung, dass der Kanton Freiburg seine Haftkapazität nicht zu erhöhen braucht. Es ist jedoch zwingend notwendig, das bestehende Angebot mit den nötigen Bauarbeiten, Renovationen und Anpassungen zu erhalten, damit eine adäquate und sichere Betreuung der zukünftigen Haftbevölkerung sichergestellt ist.

In diesem Kontext sind die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums notwendig und dringend, damit die Hafttypen getrennt und die medizinische und sicherheitstechnische Betreuung der Gefangenen verbessert werden können. Dieses Projekt hat weiterhin erste Priorität. Nach der Erweiterung und der Umnutzung der Haftplätze des vorzeitigen Strafvollzugs und der Untersuchungshaft bleiben höchstens 60 Plätze zu bauen, damit das Zentralgefängnis geschlossen und die für das Arbeitsexternat und die Halbgefangenschaft bestimmte Anstalt «Les Falaises» verlegt werden kann. Im Rahmen dieses Projekts, das nun an zweiter Stelle steht, ist es notwendig, eine Pufferzone zu schaffen und modulare Plätze vorzusehen, um der Entwicklung der Haftregime Rechnung tragen zu können. Obwohl der Aufschub der Therapiestation, die zur dritten Priorität wird, gerechtfertigt ist, sollte die Betreuung der Personen mit einer Massnahme, die nicht in einem anderen Kanton untergebracht werden können, unverzüglich verbessert werden.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Pythoud-Gaillard Chantal / Ganioz Xavier

2019-GC-39

Salaire minimum de 4000 francs pour le personnel des services publics

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 26 mars 2019, les motionnaires demandent de corriger les grilles salariales de l'Etat afin qu'aucun salaire mensuel ne soit inférieur à 4000 francs. Ils justifient cette demande par l'augmentation des inégalités sociales et salariales. Il n'est pas admissible de travailler à temps complet et de ne pas arriver à vivre avec le salaire de ce travail. Depuis ces dernières décennies, le coût de la vie explose avec l'augmentation des loyers et des primes d'assurance-maladie. Un salaire digne de ce nom devrait permettre aux personnes de vivre décemment. L'Etat-employeur, de même que les secteurs subventionnés, se doivent de montrer l'exemple à ce sujet.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est important de rappeler que le salaire minimal mensuel de 4000 francs inclut le 13^{ème} salaire. Ainsi, il s'agit d'un salaire annuel de 48 000 francs, y compris le 13^{ème} salaire. Cette approche est également celle suivie par les syndicats lors de l'initiative pour un salaire minimum à 4000 francs brut refusée par 73,6 % du peuple suisse en mai 2014.

Rapporté dans l'échelle des traitements 2019 du personnel de l'Etat, le salaire minimum demandé n'est pas atteint pour la classe 1 (paliers 0 à 3), la classe 2 (paliers 0 à 2), la classe 3 (paliers 0 à 1) et la classe 4 (palier 0).

Selon l'arrêté concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat, aucune fonction de l'Etat de Fribourg n'est colloquée en classe 1 ou 2. Trois fonctions sont colloquées en classe 3 (aide de bureau, personnel de nettoyage et aide de laboratoire). En classe 4, se trouvent les fonctions de : aide bibliothécaire, ouvrier/ière spécialisé/e, employé/e de maison, employé/e de lingerie, employé/e de cafétéria, aide-concierge, employé/e de cuisine, employé/e d'exploitation ARS et aide d'exploitation. Pour toutes ces fonctions, les conditions salariales offertes par l'Etat de Fribourg correspondent à celles du marché du travail.

Il est à noter que les fonctions dont la classe de traitement est inférieure à la classe 6 sont des fonctions pour lesquelles aucune formation préalable n'est exigée. Dès qu'une personne exerce une fonction pour laquelle une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) est requise, elle bénéficiera de la classe 6 et d'un salaire annuel minimum, en palier 0, de 50 148.80 francs.

Actuellement, moins d'une dizaine de collaborateurs ou collaboratrices de l'Etat ont un salaire annuel avec un taux d'activité à 100 % inférieur à 48 000 francs (classe 3 - palier 0 à 1, classe 4 - palier 0). Cette statistique ne tient pas compte du personnel en formation à l'Etat (apprentissage,

stages) ou engagé temporairement pour des activités auxiliaires ou non-régulières (travaux d'appoints, de vacances).

Le salaire de ces personnes va progresser avec l'augmentation annuelle du palier (article 88 de la Loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 et article 103 alinéa 1 du règlement du personnel de l'Etat du 17 décembre 2002). Ainsi, la rémunération demandée par les motionnaires sera atteinte, au plus tard, deux ans après leur entrée en fonction si l'engagement a lieu en classe 3 palier 0 (46 317.70 francs). A terme, ces personnes recevront un salaire annuel de 68 287.70 francs si elles se trouvent dans la classe 3 (palier 20).

Conclusion

L'Etat de Fribourg garantit actuellement un salaire minimum de 4000 francs par mois pour toutes les fonctions exigeant une formation de base. Seules quelques fonctions sans exigence de formation préalable se situent en-dessous du montant minimum de 4000 francs. A ce jour, moins d'une dizaine de personnes sur près de 19 000 collaborateurs ou collaboratrices de l'Etat n'atteignent pas le seuil de 48 000 francs mais l'atteindront au plus tard d'ici deux ans.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter cette motion.

24 juin 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Pythoud-Gaillard Chantal / Ganioz Xavier

2019-GC-39

Mindestlohn von 4000 Franken für das Staatspersonal

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 26. März 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre eine Korrektur der Lohnskalen des Staates, damit kein Monatsgehalt unter 4000 Franken liegt. Sie begründen dieses Begehren mit den zunehmenden sozialen Unterschieden und Lohnungleichheit. Es darf nicht sein, dass der Lohn für eine Arbeit in Vollzeit nicht zum Leben reicht. Die Lebenshaltungskosten sind in den vergangenen Jahrzehnten mit den steigenden Mieten und Krankenkassenprämien explodiert. Ein Lohn, der diesen Namen verdient, sollte es ermöglichen, anständig zu leben. Der Arbeitgeber Staat und die subventionierten Sektoren müssen hier mit gutem Beispiel vorangehen.

II. Antwort des Staatsrats

Im Vorfeld ist darauf hinzuweisen, dass im Mindestlohn von 4000 Franken pro Monat der dreizehnte Monatslohn eingeschlossen ist und es damit um ein Jahresgehalt von 48 000 Franken einschliesslich dreizehntem Monatslohn geht. Von einem Lohn von 4000 Franken sind auch die Gewerkschaften bei der Mindestlohninitiative ausgegangen, die im Mai 2014 von 73,6 % der Schweizer Stimmberechtigten abgelehnt wurde.

Bezogen auf die Gehaltsskala 2019 des Staatspersonals wird der geforderte Mindestlohn in der Klasse 1 (Stufen 0 - 3), Klasse 2 (Stufen 0 - 2), Klasse 3 (Stufen 0 - 1) und Klasse 4 (Stufe 0) nicht erreicht.

Gemäss Beschluss über die Einreihung der Funktionen des Staatspersonals ist keine Funktion beim Staat Freiburg in Klasse 1 oder 2 eingereiht. Drei Funktionen sind in Klasse 3 eingereiht (Bürogehilfin/Bürogehilfe, Reinigungspersonal und Laborgehilfin/Laborgehilfe). In Klasse 4 eingereiht sind: Hilfsbibliothekar/in, Spezialhandwerker/in, Hausangestellte/r, Lingerieangestellte/r, Cafeteriaangestellte/r, Hilfs hauswart/in, Küchenangestellte/r, Betriebsangestellte/r ZGH und Betriebsangestellte/r (Informatik). Die Lohnbedingungen des Staates Freiburg entsprechen für alle diese Funktionen denjenigen des Arbeitsmarkts.

Dabei ist zu beachten, dass für die Funktionen in den Gehaltsklassen unter der Klasse 6 keine Vorbildung erforderlich ist. Wer eine Funktion ausübt, für die ein eidgenössisches Berufsattest (EBA) vorausgesetzt wird, ist mindestens in die Gehaltsklasse 6 eingereiht, mit einem Jahreslohn ab 50 148.80 Franken in der Gehaltsstufe 0.

Gegenwärtig verdienen weniger als zehn Mitarbeitende beim Staat mit einem Beschäftigungsgrad von 100 % weniger als 48 000 Franken pro Jahr (Klasse 3 - Stufe 0 - 1, Klasse 4 - Stufe 0). In dieser Statistik nicht berücksichtigt ist das Personal in Ausbildung beim Staat (Lehre, Praktikum)

oder Temporärpersonal als Aushilfen oder für unregelmässige Einsätze (Aushilfsarbeiten, Ferienjobs).

Die Löhne werden jährlich um eine Gehaltsstufe erhöht (Artikel 88 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal und Artikel 103 Absatz 1 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal), und so wird die von den Motionären geforderte Entlohnung bei Anstellung in Klasse 3, Stufe 0 (46 317.70 Franken) spätestens zwei Jahre nach Stellenantritt erreicht sein. Längerfristig werden diese Angestellten in der Lohnklasse 3 (Stufe 20) auf einen Jahreslohn von 68 287.70 Franken kommen.

Fazit

Der Staat Freiburg garantiert aktuell einen Mindestlohn von 4000 Franken pro Monat in allen Funktionen, für die eine Grundbildung vorausgesetzt wird. Lediglich einige Funktionen, für die keine Vorbildung erforderlich ist, liegen unter dem Mindestlohn von 4000 Franken. Zurzeit verdienen weniger als zehn Personen auf fast 19 000 Staatsmitarbeitende weniger als 48 000 Franken, werden aber spätestens in zwei Jahren auf diesen Lohn kommen.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diese Motion abzuweisen.

24. Juni 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Pythoud-Gaillard Chantal / Krattinger-Jutzet Ursula
**Installation de boucles magnétiques* à l'intention des
malentendants**

2018-GC-137

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 12 septembre 2018, les députées Pythoud-Gaillard et Krattinger-Jutzet demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'équiper les guichets des services de l'Etat de boucles magnétiques afin de faciliter la communication orale des personnes malentendantes du canton.

Dans le but de favoriser l'accès à la vie culturelle, il y aurait lieu également de promouvoir et soutenir ces installations pour les salles de spectacles sur le territoire cantonal.

Vu le vieillissement de la population, le nombre de personnes malentendantes va aussi augmenter. En cohérence avec la politique Senior+, il y a lieu de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie et la responsabilité individuelle, ainsi que d'optimiser la participation sociale des citoyens malentendants.

*Le site de « forum écoute » explique (extrait) : La boucle magnétique est un système d'aide à l'écoute pour les malentendants porteurs d'un appareil auditif avec la [position T](#). Elle permet à la personne malentendante de recevoir le son directement dans son appareil auditif sans les interférences des bruits avoisinants. Il s'agit d'un fil de cuivre (généralement posé le long des murs ou intégré dans la dalle ou dans le plafond du lieu où on se trouve) fermé en boucle et relié à un amplificateur. Le malentendant avec son appareil auditif doit se trouver à l'intérieur, ou dans le faible rayon d'action extérieur de la boucle, pour que le système fonctionne.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat décide de donner suite directe au postulat, en application de l'article 64 de la loi sur le Grand Conseil. Ainsi il vous propose d'accepter le postulat et de prendre connaissance du rapport annexé qui présente la conclusion suivante :

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de mettre à disposition des malentendants des installations qui améliorent sensiblement la possibilité pour eux de participer activement à la vie sociale et culturelle. Ces installations permettent aussi d'avoir accès de manière autonome et confortable aux prestations et services de l'Etat. Ainsi, ces mesures contribuent à influencer favorablement la qualité de vie au quotidien des personnes malentendantes.

La demande formulée dans le postulat, concernant les services de l'Etat, étant mise en œuvre progressivement par l'application de la norme SIA 500 « Constructions sans obstacles » au fur et à mesure des rénovations ou des nouvelles constructions, le Conseil d'Etat propose également d'équiper les guichets importants de l'Administration cantonale par des systèmes portatifs.

4 juillet 2019

Annexe

—

[Rapport 2019-DAEC-117 du 4 juillet 2019](#)



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Pythoud-Gaillard Chantal / Krattinger-Jutzet Ursula
Installation von induktiven Höranlagen* für hörbehinderte Personen

2018-GC-137

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 12. September 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossrätinnen Chantal Pythoud-Gaillard und Ursula Krattinger-Jutzet den Staatsrat, die Möglichkeit zu prüfen, die Schalter der staatlichen Dienststellen mit induktiven Höranlagen auszustatten, um die mündliche Kommunikation für hörbehinderte Personen im Kanton zu erleichtern.

Um den Zugang zum kulturellen Leben zu fördern, sollen diese Einrichtungen auch für die Theater- und Konzertsäle im Kanton gefördert und unterstützt werden.

Weiter halten die Verfasserinnen des Postulats fest, dass mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung auch die Zahl der Personen mit Hörbehinderung zunehmen werde. Im Einklang mit der Politik Senior+ sollten deshalb Massnahmen ergriffen werden, mit denen die Autonomie und Eigenverantwortung gefördert und die gesellschaftliche Teilhabe hörbehinderter Bürgerinnen und Bürger optimiert werden.

*Die Website «forum écoute» erklärt hierzu, dass es sich bei der induktiven Höranlage um eine Technologie zur Hörunterstützung handelt, die es Trägerinnen und Trägern von Hörgeräten erlaubt, durch Umschalten auf [Stellung T](#) das Audiosignal induktiv und störungsfrei zu empfangen. Sie besteht aus einem Kupferdraht (normalerweise entlang der Wände verlegt oder in die Decke des betroffenen Raums integriert), der einen geschlossenen Kreislauf bildet und mit einem Verstärker verbunden ist. Damit das System funktioniert, muss die Person mit dem Hörgerät im Innern des Raums oder im äusseren Aktionsradius der Schleife, der jeweils klein ist, befinden.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beschloss in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes, dem Postulat direkt Folge zu geben. Das heisst, er ersucht den Grossen Rat, das Postulat anzunehmen und den Bericht zum Postulat zur Kenntnis zu nehmen; dieser kann wie folgt zusammengefasst werden:

Der Staatsrat weiss um die Bedeutung von Anlagen für Personen mit Hörbehinderung, die deren Fähigkeit, aktiv am sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen, deutlich verbessern. Zudem geben diese Anlagen diesen Personen die Möglichkeit, eigenständig und komfortabel die Leistungen und Dienstleistungen des Staats in Anspruch zu nehmen. Sie tragen insgesamt dazu bei, die Lebensqualität im Alltag zu verbessern.

Obwohl die im Postulat formulierte Forderung bezüglich der staatlichen Dienststellen fortlaufend umgesetzt wird, indem die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» angewendet wird, wenn Gebäude renoviert oder gebaut werden, schlägt der Staatsrat zudem vor, die wichtigsten Schalter der Kantonsverwaltung mit einem tragbaren Induktionsschleifensystem auszustatten.

4. Juli 2019

Anhang

—

[Bericht 2019-DAEC-117 vom 4. Juli 2019](#)



Rapport 2019-DAEC-117

4 juillet 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2018-GC-137 Pythoud-Gaillard Chantal/Krattinger-Jutzet Ursula – Installation de boucles magnétiques à l'intention des malentendants

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat 2018-GC-137 des députés Pythoud-Gaillard Chantal et Krattinger-Jutzet Ursula – Installation de boucles magnétiques à l'intention des malentendants.

1. Introduction

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de mettre à disposition des malentendants des installations qui améliorent sensiblement la possibilité pour eux de participer activement à la vie sociale et culturelle. Ces installations permettent aussi d'avoir accès de manière autonome et confortable aux prestations et services de l'Etat. Ainsi, ces mesures contribuent à influencer favorablement la qualité de vie au quotidien des personnes malentendantes.

Le Conseil d'Etat souligne que les guichets de l'administration cantonale doivent répondre à la norme SIA 500 «Constructions sans obstacles» mais également à l'article 9 de la convention relative aux droits des personnes handicapées qui précise à l'al. 1 que les Etats parties de ladite convention doivent prendre des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication. Cette mesure s'applique aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Plus récente, la loi du 12 octobre 2017, sur la personne en situation de handicap (LPSH) dans son article 4, al. 3, let. g mentionne que «l'Etat prend des mesures visant à faciliter l'accès à l'information et promouvoir les moyens de communication adaptés aux besoins et aux compétences spécifiques des personnes en situation de handicap».

C'est ainsi que dans le cadre de l'aménagement de nouveaux guichets, il est prévu qu'une boucle magnétique soit installée. Ainsi, par exemple, la réception du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, qui a été aménagée dans ses nouveaux locaux, s'est vue équiper d'un tel système. Toutefois, la très grande majorité des réceptions n'offre pas encore de telles installations. Le Service des bâtiments veillera, à chaque rénovation/construction/nouvel aménagement de bâtiments, au respect de la norme SIA 500. En revanche et

comme ces travaux vont s'étaler sur de nombreuses années, le Conseil d'Etat mandatera le Service des bâtiments afin d'étudier l'acquisition de dispositifs de boucles portatives pour les mettre à disposition des principaux guichets de l'Administration cantonale.

Concernant l'équipement des infrastructures culturelles comme les salles de spectacles, celui-ci relève de compétences régionales ou communales. Ces salles ont certes parfois été construites grâce à une impulsion financière de l'Etat, mais elles sont actuellement gérées et financées par des communes et associations de communes. Il revient par conséquent aux communes et associations de communes de financer l'installation d'un tel équipement. Conscients de la problématique, les responsables des salles Nuithonie et Equilibre ont entrepris des démarches en ce sens. Les responsables des salles de spectacles ont un intérêt majeur à équiper leurs infrastructures d'installations pour les malentendants afin de garantir l'accessibilité au plus grand nombre et ainsi améliorer la fréquentation des spectacles qu'ils programment. Le Service des bâtiments élaborera une documentation de base à l'intention des responsables de salles intéressés. Celle-ci sera intégrée au portefeuille d'actions durables à l'attention des communes en cours de préparation.

2. Conclusion

La demande formulée dans le postulat, concernant les services de l'Etat, étant mise en œuvre progressivement par l'application de la norme SIA 500 «Constructions sans obstacles» au fur et à mesure des rénovations ou des nouvelles constructions, le Conseil d'Etat propose également d'équiper les guichets importants de l'Administration cantonale par des systèmes portatifs.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DAEC-117

4. Juli 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-137 Pythoud-Gaillard Chantal/Krattinger-Jutzet Ursula – Installation von induktiven Höranlagen für hörbehinderte Personen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2018-GC-137 (Installation von induktiven Höranlagen für hörbehinderte Personen) der Grossrätinnen Pythoud-Gaillard Chantal und Krattinger-Jutzet Ursula.

1. Einführung

Der Staatsrat weiss um die Bedeutung von Anlagen für Personen mit Hörbehinderung, die deren Fähigkeit, aktiv am sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen, deutlich verbessern. Zudem geben diese Anlagen diesen Personen die Möglichkeit, eigenständig und komfortabel die Leistungen und Dienstleistungen des Staats in Anspruch zu nehmen. Sie tragen insgesamt dazu bei, die Lebensqualität im Alltag zu verbessern.

Der Staatsrat unterstreicht, dass die Schalter der Kantonsverwaltung verschiedene Vorgaben erfüllen müssen; zu erwähnen sind namentlich die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und Artikel 9 der Behindertenrechtskonvention, der sich mit der Zugänglichkeit befasst und mit Absatz 1 die Vertragsstaaten zur Durchführung geeigneter Massnahmen verpflichtet mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen, zu gewährleisten. Ein kantonaler Erlass neueren Datums geht in dieselbe Richtung. So verlangt Artikel 4 Abs. 3 Bst. g des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG) vom 12. Oktober 2017 vom Staat, dass dieser Massnahmen ergreift, die darauf abzielen, «den Zugang zur Information zu erleichtern und Kommunikationsmittel, die den spezifischen Bedürfnissen und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen angepasst sind, zu fördern».

Entsprechend ist vorgesehen, neue Schalter jeweils mit einer Induktionsschleife auszustatten. Als Beispiel kann der Empfang des Amts für Justizvollzug und Bewährungshilfe erwähnt werden, der beim Umzug des Amts in neue Räumlichkeiten mit einem solchen System ausgerüstet wurde. Bei der überwiegenden Mehrheit der Schalter fehlen jedoch noch solche Anlagen. Das Hochbauamt wird darauf achten, dass

die Vorgaben der Norm SIA 500 eingehalten werden, wann immer ein Gebäude renoviert, gebaut oder neu eingerichtet wird. Weil sich die Arbeiten jedoch über zahlreiche Jahre erstrecken werden, wird der Staatsrat das Hochbauamt damit beauftragen, den Erwerb von tragbaren Induktionsschleifen zu prüfen, um sie den wichtigsten Schaltern der Kantonsverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Zur Ausstattung von Kultureinrichtungen wie Theater- oder Konzertsäle ist zu sagen, dass sie in die Zuständigkeit der regionalen oder kommunalen Behörden fällt; denn auch wenn sie teilweise mit der finanziellen Unterstützung des Staats gebaut wurden, werden sie gegenwärtig von den Gemeinden und Gemeindeverbänden verwaltet und finanziert. Es ist daher Sache der Gemeinden und Gemeindeverbände, die Installation solcher Anlagen zu finanzieren. Die Verantwortlichen der Säle Nuithonie und Equilibre sind sich der Problematik bewusst und haben Schritte in diese Richtung unternommen. Es liegt nämlich auch im Interesse der Verantwortlichen, ihre Säle mit Einrichtungen für Personen mit Hörbehinderung auszustatten, um die Zugänglichkeit für möglichst viele Menschen zu gewährleisten und so die Besucherzahlen für die von ihnen organisierten Vorstellungen und Konzerte zu erhöhen. Das Hochbauamt wird eine Grundlegendokumentation für die Veranstalter ausarbeiten. Diese Dokumentation wird auch in das Portfolio für die Freiburger Gemeinden mit Massnahmen zugunsten der nachhaltigen Entwicklung integriert werden, das im Moment aktualisiert wird.

2. Schlussfolgerung

Obwohl die im Postulat formulierte Forderung bezüglich der staatlichen Dienststellen fortlaufend umgesetzt wird, indem die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» angewendet wird, wenn Gebäude renoviert oder gebaut werden, schlägt der Staatsrat zudem vor, die wichtigsten Schalter der Kantonsverwaltung mit einem tragbaren Induktionsschleifensystem auszustatten.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport annuel 2018 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de Messieurs les députés:

Peter Gasser	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	Président 2018
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Vice-président 2018

Durant l'année 2018, le bureau a siégé à trois reprises et la CIP CSR s'est réunie deux fois en séance plénière.

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par « la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. RAPPORT D'ACTIVITES DE LA CIIP : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

Education au numérique

L'enseignement de l'informatique a été au centre, en automne 2017, de la séance plénière thématique de la commission. En 2018, le dossier a fait l'objet d'un suivi particulier qui se

poursuivra en 2019.

La CIIP réfléchit actuellement à un plan d'action qui mettra en exergue diverses mesures en faveur de l'éducation numérique. Ce document présentera un catalogue d'actions très concrètes que les cantons latins pourraient s'engager à conduire plus ou moins simultanément. Cinq raisons ont présidé à la préparation de ce plan d'actions, qui a été mis en consultation durant tout le mois de juin 2018 auprès des différentes conférences de chefs de service :

- i. au vu des évolutions technologiques, il est nécessaire de généraliser l'apprentissage de l'informatique, en dépassant le caractère transversal et les expériences pilotes locales et ponctuelles ;
- ii. suite à la décision de la CDIP d'introduire l'enseignement obligatoire de l'informatique au gymnase et au fait que l'informatique est déjà présente et de plus en plus importante dans les filières de la formation professionnelle, il est urgent de déterminer les prérequis à l'entrée du secondaire II ;
- iii. il est indispensable de revoir et de mettre à niveau les objectifs du PER avec ceux du Lehrplan 21, de les adapter à l'évolution de la société et au savoir que les élèves doivent acquérir durant leur scolarité obligatoire ;
- iv. il est impératif de poser un diagnostic et de trouver des solutions quant aux différents verrous à faire sauter, qui retardent ou handicapent les mesures déjà prises dans les différents cantons. Des verrous techniques (le wifi, l'obsolescence de certains équipements, etc.), de compétences et de qualifications, notamment à la formation des cadres dirigeants des écoles et de la formation initiale et continue des enseignants. Le dernier cadenas à faire sauter, et non le moindre, est le volet financier. Il faudra faire passer au niveau des parlements l'idée que cette évolution indispensable nécessite aussi la mise à disposition de moyens financiers suffisants pour répondre à cette exigence, à laquelle ni la Société, ni l'Ecole ne peuvent se soustraire ;
- v. la collaboration avec les Hautes écoles dans l'espace romand doit être renforcée. A cet effet, la CIIP a rencontré le Président de l'EPFL, M. Vetterli, afin de discuter des attentes des formations subséquentes, ainsi que d'aborder la problématique du numérique dans la société en général.

La volonté de la CIIP est de faire évoluer le PER, de manière à fixer des objectifs communs, ce but est partagé par tous les responsables de l'instruction publique membres de la CIIP. Devant les positions divergentes des spécialistes et des politiques, la CIIP devra prendre des décisions politiques et délimiter les prérequis et les objectifs à atteindre par les élèves. Tous les spécialistes ont des attentes différentes, raison pour laquelle il s'agira de fixer des minimas afin que les élèves puissent entrer dans les formations subséquentes en ayant acquis des bases suffisantes à la fin de l'école obligatoire.

En ce qui concerne la CDIP, la conférence nationale n'a pas pour mission de s'occuper des plans d'études pour la scolarité obligatoire (mais par contre des plans d'études cadre pour la formation générale du secondaire II). L'impulsion ne viendra donc pas de cette instance pour les degrés Harmos.

Le plan d'études alémanique (Lehrplan 21) a été adopté en 2014, mais n'est pas encore introduit dans tous les cantons : dix-sept cantons sur vingt-et-un actuellement. Le Lehrplan 21 pose des objectifs qui vont plus loin que le PER dans l'apprentissage de l'informatique. La demande des trois cantons bilingues membres de la CIIP est de supprimer le décalage entre le Lehrplan 21 et le PER. Dans un premier temps, la CIIP tient à adapter à la fois les objectifs déjà présents dans le PER, mais surtout, à faire en sorte que leur application soit généralisée.

La décision politique a été prise le 22 novembre 2018. L'adoption finale du document devra être faite au printemps 2019 par l'assemblée plénière de la CIIP.

Actuellement, l'informatique n'est pas considérée comme une discipline scolaire en tant que telle, elle est enseignée de manière transversale par les enseignants dans les différentes branches qu'ils enseignent, mais ce procédé ne garantit pas un apprentissage suffisant partout et pour tous les élèves. La décision première à prendre dans ce programme d'action est de rendre l'enseignement de l'informatique obligatoire, donc de l'introduire comme discipline en tant que telle. Fixer de nouveaux objectifs dans le PER en regard de l'évolution de la société actuelle pourrait créer un nouveau décalage avec le Lehrplan21, il est à craindre que ceci induise une surenchère permanente entre les deux plans d'études. La CIIP souhaite bien évidemment éviter ce type de débat et entend mettre à niveau les deux plans d'études, raison pour laquelle ces réflexions doivent être menées entre régions linguistiques et pas du tout au niveau de la CDIP.

Dans tous les cas, la modification du PER, pour aller vers une extension de l'éducation au numérique, demandera, en plus de l'équipement des salles de classe, une formation des enseignants. Pour les nouveaux enseignants, les HEP devront intégrer ce paramètre dans leur formation initiale et pour les enseignants en place, des moyens dédiés à la formation continue, devront être trouvés dans les budgets cantonaux.

S'agissant du secondaire II, l'informatique est déjà bien présente dans les filières de la formation professionnelle car ce sont les organisations du monde du travail (OrTra) qui définissent les contenus des formations. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) édicte ensuite les ordonnances de formation professionnelle par métier.

Au niveau des Ecoles de culture générale (ECG), l'informatique est présente en partie, cela se précisera encore ces prochaines années. La nouveauté est l'introduction, d'ici 2021 au plus tard, de l'informatique dans le parcours gymnasial. Il est urgent que la CIIP définisse les prérequis à atteindre par les élèves en fin de scolarité obligatoire, afin de leur garantir un bagage suffisant en regard des contenus enseignés ensuite au secondaire II. Il est par ailleurs indispensable que les régions s'entendent entre elles et fixent un niveau d'exigence quasi similaire. Des réflexions doivent porter, non seulement sur la question de la grille horaire, mais aussi sur la manière dont cette discipline pourrait être certifiée, ce qui pourrait amener les élèves à passer une évaluation. La mise en œuvre reste toujours cantonale et ces décisions seront discutées dans les Parlements car celles-ci impacteront les budgets cantonaux.

En ce qui concerne l'extension de la grille horaire, la CIIP précise que la volonté n'est pas d'étendre la grille horaire à l'infini. L'un des rôles de l'école est de préparer au mieux les élèves pour le passage au secondaire II, au marché du travail, aux études et à l'évolution de la société, avec bien évidemment une différenciation selon l'âge de l'enfant et sa capacité d'assimilation. La CIIP est consciente de ne pas pouvoir toujours étendre la grille horaire, pas seulement pour une question financière mais aussi pour une question pédagogique. Aujourd'hui, la CIIP n'a pas encore de réponse figée sur la question.

3. L'EPUISEMENT PROFESSIONNEL CHEZ LES ENSEIGNANTS

La commission a focalisé la thématique de sa séance plénière d'automne sur l'épuisement professionnel chez les enseignants. Le sujet a fait l'objet d'une large couverture médiatique lors de la conférence de presse du SER (syndicats des enseignants romands) à l'occasion de la rentrée scolaire 2016/2017¹.

¹ <http://www.le-ser.ch/actualites/rapport-2017-sur-la-sant%C3%A9-des-enseignants-romands>

Trois orateurs ont présenté des points de vue différents :

- celui des enseignants par M. Jean-Marc Haller, secrétaire général du syndicat des enseignants romands (SER)
- celui des directions par M. Gérard Aymon, président de la conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire (CLACESO)
- celui d'une structure de soutien aux enseignants par Mme, Laurence Oro-Messerli, Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPES), Neuchâtel.

Plusieurs hypothèses au mal-être des enseignants ont été évoquées notamment les défis relationnels avec les élèves et les parents, la promotion de l'intégration dans les classes, la mise en place du PER, l'avènement du numérique, l'incompréhension intergénérationnelle (générations X, Y, Z), l'administration devenue trop conséquente ou le manque de défis du métier (routine et perspectives).

Au-delà de l'appréhension des causes multifactorielles de l'épuisement du corps enseignant, la commission a essayé de réfléchir aux moyens ou aux mesures permettant d'y remédier.

De l'avis de la commission, la formation des enseignants doit être questionnée. Si le syndicat des enseignants se montre, quant à lui, favorable à l'allongement à quatre ans de la formation initiale dans les HEP, plusieurs commissaires estiment, à l'aune de leur expérience, que la problématique réside moins dans la durée des études que dans le manque de formation sur le terrain des enseignants. A ce titre, le postulat déposé par la commission auprès de la CIIP et demandant plus d'enseignement pratique au sein des HEP garde toute sa validité.

A ce sujet, la CIIP préconise une introduction à la profession accompagnée, et ce à l'aide des dispositifs existants qui pourraient être renforcés. L'enseignant qui se destine à ce métier et qui se forme à la HEP ou à l'Université est très encadré lorsqu'il effectue ses stages. En revanche, au moment où il entre concrètement en fonction, il se trouve dans un tout autre contexte et doit parfois faire face à de réels problèmes, en partie inconnus et qu'il doit gérer seul, problèmes de didactique ou de dialogue avec les parents ou les élèves, avec des collègues ou avec la direction ; c'est donc à ce moment-là qu'il devrait pouvoir recourir à un système de mentorat.

La tendance exprimée par la commission ne tend pas vers un allongement de la formation initiale des enseignants en exigeant le master pour tous. Les avis exprimés vont dans les sens de formations continues qui devraient être proposées en fonction des besoins repérés progressivement chez les enseignants au fil des ans. L'idée d'une validation et d'une valorisation de ces formations continues paraît intéressante.

Du côté des membres de la CIIP, le niveau master pour l'enseignement primaire n'est pas revendiqué, position qui rejoint la tendance actuelle de l'ensemble de la Suisse. Toutefois, les Chefs de Départements reconnaissent la nécessité de garantir un meilleur étalement de la formation et de l'encadrement, y compris lorsque l'enseignant se retrouve sur le terrain. Pour ce faire, un renforcement de la formation continue, dont une partie serait reconnue et certifiée, pourrait être une bonne option.

Actuellement, la crainte des cantons porte d'abord sur le risque de pénurie de personnel enseignant. Dès lors, toutes les HEP et les institutions ont augmenté leurs effectifs ou sont en passe de le faire, ce qui engendre des coûts élevés. Les investissements sont d'abord injectés dans ces dispositifs et non dans le prolongement de la formation ou le besoin de créer une autre certification de la profession. Certes il y a lieu de faire de la prévention, mais il est également important d'offrir un dispositif de soutien qui permette d'agir sur des cas particuliers, comme le fait le canton de Neuchâtel par exemple avec le CAPPES.

En ce qui concerne la formation des directions, la CIIP rappelle que la formation minimale exigée est un CAS à hauteur de quinze crédits. Il est possible de compléter cette formation par un DAS, formation qui s'oriente vers le développement et la mise en œuvre d'une stratégie d'établissement, mais qui requiert trente crédits, soit la moitié d'une année académique. Afin d'adapter l'offre et rendre cette formation davantage accessible, il a été demandé au dispositif FORDIF (formation en Direction d'Institutions de formation) de mettre en place des formations continues spécifiques à des problèmes rencontrés dans la pratique et à des études de cas concrets.

La thématique de l'école inclusive, de l'intégration de la différence et des soutiens mis à dispositions des enseignants généralistes a été effleurée mais mérite à elle-seule une séance spéciale qui sera organisée durant l'automne 2019.

4. COMPTES 2017

Actuellement, la CIIP se trouve au milieu de son programme d'activités quadriennal (2016-2019), puisque la "législature" se terminera en 2019. Depuis quelques années, la contribution des cantons n'a jamais été indexée et est restée identique durant toute cette période, y compris dans le cadre du budget 2019 adopté en mars dernier par l'Assemblée plénière de la CIIP.

Actuellement la CIIP vit en partie sur des réserves : le fond des moyens d'enseignement a été dissout en 2012, le consortium romand PISA romande n'existe plus, etc. Grâce à ces reliquats, la CIIP a pu éviter de demander plus d'argent aux cantons, la Conférence annonce devoir bientôt faire face, au niveau de la prévision budgétaire, à des exercices déficitaires du fait de la consommation de ces réserves. Les déficits budgétés sont anticipés en effectuant un maximum d'économies sur les exercices, en retardant par exemple l'engagement pour des postes vacants, en économisant sur certains projets qui ne seraient pas prioritaires, sans toutefois mettre en péril les activités. Les exercices 2018 et 2019 seront bouclés avec une petite marge positive grâce aux réserves.

En revanche, de nombreuses interrogations portent sur le programme 2020 – 2023, puisque les réserves auront été épuisées et que d'autres dossiers émergent, comme le numérique par exemple. A l'heure actuelle, une réflexion est menée au sujet du futur périmètre d'action de la CIIP, d'autant plus qu'une difficulté supplémentaire s'est greffée à cela, à savoir la recapitalisation de la caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel qui induit quelques factures importantes. Nonobstant, grâce à des reliquats positifs, la CIIP se trouve dans une situation qui n'est pas dramatique, mais qui exige de la vigilance.

La CIP CSR a pris acte des documents de bouclage qui lui ont été transmis.

5. BUDGET 2019 ET PLANIFICATION FINANCIERE

Le budget 2019 présente un fort dépassement, auquel il sera possible de faire face grâce à des économies réalisées de manière préventive durant les exercices 2016 et 2017 et qui permettront de boucler l'exercice 2019 qui sera le dernier du programme quadriennal en cours.

Comme cité précédemment, la CIIP a dû faire face à une modification de la loi sur la caisse de prévoyance du personnel neuchâteloise à laquelle elle est affiliée. En effet, un changement de régime va intervenir dès 2019 et a conséquemment des incidences sur la part employeur, raison pour laquelle des solutions ont dû être trouvées avec les cantons. Moyennant cet aspect, le budget a pu être adopté sans augmenter celui de fonctionnement.

La CIP-CSR prend acte du budget qui lui a été transmis.

6. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Genève, mai 2019

Jean Romain

Président CIP CSR 2018

Jahresbericht 2018 der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und -präsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Gemäss den nachstehenden Bestimmungen lädt Sie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) ein, von ihrem Jahresbericht Kenntnis zu nehmen.

Das Büro der Kommission setzt sich aus den Präsidenten der kantonalen Delegationen zusammen, d.h. aus den Herren Abgeordneten:

Peter Gasser	BE	
Gaéтан Emonet	FR	
Jean Romain	GE	Präsident 2018
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Vizepräsident 2018

Im Jahr 2018 ist das Büro zu drei Sitzungen und die IPK CSR zu zwei Plenarsitzungen zusammengetreten.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft den Westschweizer Bildungsraum im Einklang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS). Die CSR übernimmt also die zwingenden Bestimmungen der schweizerischen Vereinbarung und erweitert die Verpflichtungen der Westschweizer Kantone auf andere Bereiche der obligatorischen Zusammenarbeit.

Die Tätigkeit der Kommission ist Teil der parlamentarischen Kontrolle interkantionaler Institutionen, die 2001 in der Westschweiz über die «Interkantonale Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Abänderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» allgemein eingeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland» (ParlVer) ersetzt.

Der vorliegende Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente basiert auf den Bestimmungen der Artikel 20 bis 25 von Kapitel 5 der CSR, die vorsehen, dass die Kommission den Jahresbericht, das Budget und die Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) prüft.

2. TÄTIGKEITSBERICHT DER CIIP: UMSETZUNGSSTAND DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

Digitales Lernen

Bei der thematischen Plenarsitzung der Kommission im Herbst 2017 stand der Informatikunterricht im Mittelpunkt. 2018 wurde dem Dossier besondere Aufmerksamkeit gewidmet, was auch 2019 weiterhin der Fall sein wird.

Die CIIP befasst sich derzeit mit einem Aktionsplan, der verschiedene sehr konkrete Massnahmen zugunsten des digitalen Lernens enthält, zu deren mehr oder weniger gleichzeitigen Umsetzung sich die lateinischen Kantone verpflichten könnten. Fünf Gründe waren ausschlaggebend bei der Erarbeitung dieses Aktionsplans, der sich im Juni 2018 bei den verschiedenen Konferenzen der Dienstchefs in der Vernehmlassung befand:

- i. In Anbetracht der technologischen Entwicklungen ist es notwendig, den Informatikunterricht gesamthaft einzuführen und über den fächerübergreifenden Charakter und die lokalen und punktuellen Pilotprojekte hinauszugehen.
- ii. Infolge des Entscheids der EDK, den obligatorischen Informatikunterricht am Gymnasium einzuführen, und aufgrund der Tatsache, dass die Informatik in den Berufsschulen bereits sehr präsent ist und immer wichtiger wird, müssen die Anforderungen zu Beginn der Sekundarstufe II unbedingt festgelegt werden.
- iii. Es ist unerlässlich, die Ziele des Westschweizer Lehrplans (PER) jenen des Lehrplans 21 anzugleichen, sie an die gesellschaftlichen Entwicklungen und das Wissen, das sich die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schulzeit aneignen müssen, anzupassen.
- iv. Es ist unbedingt notwendig, die verschiedenen Barrieren, welche die in den einzelnen Kantonen bereits ergriffenen Massnahmen verzögern oder behindern, ausfindig zu machen und zu verstehen, wie sie beseitigt werden können. Dazu gehören Hindernisse in Sachen Technik (WLAN, veraltete Geräte usw.), Kompetenzen und Qualifikationen, insbesondere auf Ebene der Ausbildung der Schuldirektionen sowie der Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen. Die letzte, und nicht am leichtesten zu überwindende Barriere ist der finanzielle Aspekt. Die Parlamente müssen verstehen, dass diese unbedingt notwendige Entwicklung auch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel bedingt, um es zu ermöglichen, diesen Anforderungen, denen sich weder die Gesellschaft noch die Schule entziehen kann, gerecht zu werden.
- v. Die Zusammenarbeit mit den Westschweizer Hochschulen muss verstärkt werden. Mit diesem Ziel hat die CIIP mit dem Präsidenten der EPFL, Martin Vetterli, über die Erwartungen auf Stufe der weiterführenden Ausbildung gesprochen und dabei auch die Problematik der Digitalisierung in der Gesellschaft als Ganzes angesprochen.

Die CIIP beabsichtigt, den PER mit Blick auf die Festlegung gemeinsamer Ziele anzupassen. Diese Absicht wird von allen Verantwortlichen des öffentlichen Unterrichtswesens, die Mitglieder der CIIP sind, mitgetragen. Mit den abweichenden Standpunkten der Spezialisten und der Politiker konfrontiert, muss die CIIP politische Entscheidungen treffen und die von den Schülerinnen und Schülern zu erreichenden Anforderungen und Ziele festlegen. Die verschiedenen Spezialisten haben unterschiedliche Erwartungen, weshalb Mindestanforderungen festgelegt werden müssen, damit die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über ausreichende Grundlagen verfügen, um Zugang zu weiterführenden Ausbildungen zu erhalten.

Es ist nicht Aufgabe der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), sich um die Lehrpläne für die obligatorische Schule zu kümmern (sondern um den Rahmenlehrplan für die allgemeine Ausbildung auf Sekundarstufe II). Der Anstoss für die Harnos-Stufen wird also nicht von dieser Instanz kommen.

Der Deutschschweizer Lehrplan 21 wurde 2014 angenommen, ist aber nach wie vor noch nicht in allen Kantonen eingeführt (zurzeit in 17 von 21 Kantonen). Der Lehrplan 21 steckt im Bereich Informatik höhere Ziele als der PER. Die drei zweisprachigen Kantone der CIIP fordern, dass die Unterschiede zwischen dem Lehrplan 21 und dem PER ausgeglichen werden. Zunächst möchte die CIIP die im PER bereits vorhandenen Ziele anpassen, jedoch in erster Linie deren flächendeckende Anwendung durchsetzen. Der politische Entscheid fiel am 22. November 2018. Das Dokument dürfte im Frühling 2019 von der Plenarversammlung der CIIP endgültig verabschiedet werden.

Zurzeit wird die Informatik noch nicht als eigenes Schulfach betrachtet, sondern fächerübergreifend von den jeweiligen Lehrpersonen unterrichtet. Dieses Vorgehen garantiert jedoch keinen ausreichenden Lernerfolg in allen Bereichen und für alle Schülerinnen und Schüler. Die wichtigste im Rahmen dieses Aktionsplans zu treffende Entscheidung ist die Einführung des obligatorischen Informatikunterrichts als eigenständiges Fach. Die Festlegung neuer Ziele im PER mit Blick auf die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung könnte den Unterschied zum Lehrplan 21 vergrössern; dies könne einen permanenten Konkurrenzkampf zwischen den beiden Lehrplänen zur Folge haben. Die CIIP möchte diese Art von Wettbewerb natürlich verhindern und beabsichtigt, die beiden Lehrpläne einander anzugleichen. Deshalb müssen diese Überlegungen zwischen den Sprachregionen angestellt werden und nicht auf Ebene der EDK.

Auf jeden Fall bedingt eine Änderung des PER mit Blick auf die Verstärkung des digitalen Lernens neben der Ausrüstung der Schulzimmer auch eine entsprechende Ausbildung der Lehrpersonen. Für neue Lehrpersonen müssen die Pädagogischen Hochschulen (PH) diesen Aspekt in ihrer Grundausbildung berücksichtigen; für die bestehenden Lehrpersonen müssen in den kantonalen Budgets finanzielle Mittel für die Weiterbildung bereitgestellt werden.

Auf Sekundarstufe II ist die Informatik in den verschiedenen Berufsbildungen bereits sehr präsent, da die Organisationen der Arbeitswelt den Inhalt der Lehrgänge festlegen. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erlässt anschliessend berufsspezifische Bildungsverordnungen.

In den Fachmittelschulen (FMS) ist die Informatik teilweise präsent und wird in den kommenden Jahren weiter verstärkt. Neu ist die Einführung der Informatik in den gymnasialen Lehrplan bis 2021. Die CIIP muss dringend die von den Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichenden Bildungsziele festlegen, um sicherzustellen, dass sie für die auf Sekundarstufe II unterrichtete Materie ausreichend vorbereitet sind. Es ist zudem unbedingt nötig, dass sich die Regionen verständigen und ein ähnliches Anforderungsniveau festlegen. Es müssen nicht nur Überlegungen zur Stundentafel angestellt werden, sondern auch zur Art, wie dieses Fach validiert werden könnte. Von den Schülerinnen und Schülern könnte verlangt werden, dass sie einen Test absolvieren. Die Umsetzung bleibt in jedem Fall kantonal, und diese Entscheidungen werden in den Parlamenten besprochen, da sie Auswirkungen auf die kantonalen Budgets haben.

Die CIIP betont, dass die Stundentafel nicht unendlich erweitert werden sollte. Eine Aufgabe der Schule bestehe darin, die Schülerinnen und Schüler bestmöglich auf die Sekundarstufe II, den Arbeitsmarkt, ein Studium und auf die gesellschaftliche Entwicklung vorzubereiten, wobei natürlich Alter und Aufnahmefähigkeit des Kindes stets zu berücksichtigen sind. Die CIIP ist sich bewusst, dass sie die Stundentafel nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gründen nicht endlos erweitern kann. Zurzeit hat die CIIP noch keine

definitive Antwort auf diese Frage.

3. BERUFLICHE ERSCHÖPFUNG BEI LEHRPERSONEN

An ihrer Plenarsitzung im Herbst konzentrierte sich die Kommission auf das Thema der beruflichen Erschöpfung bei Lehrpersonen. Im Anschluss an die Pressekonferenz des Westschweizer Lehrersyndikats zum Schulbeginn 2016/17¹ berichteten die Medien intensiv über dieses Thema.

Drei Redner legten verschiedene Standpunkte dar:

- jenen der Lehrpersonen, vertreten durch Jean-Marc Haller, Generalsekretär der Westschweizer Lehrgewerkschaft (SER);
- jenen der Direktionen, vertreten durch Gérard Aymon, Präsident der lateinischen Konferenz der Schuldirektionen der obligatorischen Schulzeit (CLACESO);
- jenen einer Unterstützungseinrichtung für Lehrpersonen, vertreten durch Laurence Oro-Messerli, Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPES), Neuenburg.

Mehrere Hypothesen betreffend die Ursachen der Erschöpfung bei Lehrpersonen, insbesondere die zwischenmenschlichen Herausforderungen gegenüber Schülerinnen und Schülern und Eltern, die Integrationsförderung in den Klassen, die Umsetzung des PER, die Digitalisierung, das mangelnde Verständnis zwischen den Generationen (X, Y und Z), die zu gross gewordene administrative Belastung oder die fehlenden beruflichen Herausforderungen (Routine und Perspektiven).

Die Kommission hat die verschiedenen Gründe für die Erschöpfung der Lehrpersonen erörtert und versucht, Massnahmen zu finden, um dagegen vorzugehen.

Nach Meinung der Kommission muss die Ausbildung der Lehrpersonen hinterfragt werden. Während die Lehrgewerkschaft eine Verlängerung der Grundausbildung in den PH auf vier Jahre befürwortet, sind verschiedene Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass das Hauptproblem nicht die Studiendauer, sondern die mangelnde Betreuung von jungen Lehrpersonen während der Berufsausübung sei. Somit behält das von der Kommission bei der CIIP eingereichte Postulat, mit dem mehr Praxis in den PH gefordert wird, seine Gültigkeit.

Diesbezüglich empfiehlt die CIIP eine begleitete Berufseinführung mithilfe der bestehenden Mittel, die verstärkt werden könnten. Studierende an der PH oder der Universität werden im Rahmen ihrer Praktika sehr gut betreut. Nach Antritt ihrer Funktion jedoch finden die jungen Berufsleute einen ganz anderen Kontext vor und werden mit realen, teilweise unbekannten Problemen allein gelassen. Dazu gehören didaktische Schwierigkeiten, der Dialog mit Eltern oder Schülerinnen und Schülern, mit Kollegen oder der Direktion – und genau in diesen Momenten müssten sie auf ein Coaching-System zurückgreifen können.

Die Kommission tendiert nicht zu einer Verlängerung der Grundausbildung der Lehrpersonen mit einem obligatorischen Master für alle. Die Meinungen gehen eher in Richtung Weiterbildungen, die aufgrund des im Laufe der Zeit bei den Lehrpersonen festgestellten Bedarfs vorgeschlagen werden sollten. Die Idee einer Validierung und einer Aufwertung dieser Weiterbildungen scheint interessant.

Die Mitglieder der CIIP fordern für den Primarschulunterricht keinen Master, was der aktuellen Tendenz in der ganzen Schweiz entspricht. Die Departementsvorsteher anerkennen jedoch die Notwendigkeit einer besseren Staffelung der Ausbildung und Betreuung, einschliesslich während der Zeit, in der sich die Lehrpersonen bereits im

¹ <http://www.le-ser.ch/actualites/rapport-2017-sur-la-sant%C3%A9-des-enseignants-romands>

Berufsalltag befinden. Zu diesem Zweck könnte eine Stärkung der Weiterbildung und deren teilweise Anerkennung und Zertifizierung eine gute Option sein.

Zurzeit befürchten die Kantone in erster Linie einen Lehrermangel. So haben sämtliche PH und Institutionen ihren Bestand erhöht oder sind dabei, ihn zu erhöhen, was hohe Kosten verursacht. Die Investitionen werden zunächst für diese Massnahmen verwendet und nicht für die Verlängerung der Ausbildung oder die Schaffung einer weiteren Zertifizierung des Berufsstandes. Natürlich ist es nötig, Prävention zu betreiben, allerdings muss auch ein Unterstützungsdispositiv bereitgestellt werden, das in bestimmten Fällen eingreifen kann, wie dies zum Beispiel im Kanton Neuenburg mit dem CAPPES geschieht.

Was die Ausbildung der Direktionen anbelangt, erinnert die CIIP daran, dass als Mindestausbildung ein CAS (Certificate of Advanced Studies) mit 15 Kreditpunkten verlangt wird. Es ist möglich, diese Ausbildung mit einem DAS (Diploma of Advanced Studies) im Bereich der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für eine Bildungsanstalt zu ergänzen, die 30 Kreditpunkte erfordert, was einem halben akademischen Jahr entspricht. Um das Angebot anzupassen und diese Ausbildung zugänglicher zu machen, wurde die FORDIF (Formation en Direction d'Institutions de formation) aufgefordert, Weiterbildungen anzubieten, die sich spezifisch auf in der Praxis auftretende Probleme beziehen und konkrete Fallstudien umfassen.

Die Themen integrative Schule, Integration und Hilfsmittel für Generalisten wurden angeschnitten, erfordern jedoch eine separate Sitzung, die im Herbst 2019 organisiert wird.

4. RECHNUNG 2017

Zurzeit befindet sich die CIIP mitten in ihrem Vierjahresprogramm (2016–2019), da die «Legislatur» 2019 zu Ende geht. Seit einigen Jahren wurde der Beitrag der Kantone nicht mehr indexiert und ist unverändert geblieben. Dies gilt auch für das Budget 2019, das im vergangenen März von der Plenarversammlung der CIIP verabschiedet wurde.

Zurzeit zehrt die CIIP zum Teil von ihren Reserven: Der Lehrmittelfonds wurde 2012 aufgelöst, das Westschweizer Konsortium PISA existiert nicht mehr usw. Dank ihrer Restbeträge musste die CIIP von den Kantonen nicht mehr Geld verlangen. Die Konferenz lässt allerdings verlauten, dass sie sich, nachdem die Reserven aufgebraucht sind, auf defizitäre Rechnungsjahre einstellen muss. Den budgetierten Defiziten wird vorgebeugt, indem möglichst viel eingespart wird, zum Beispiel durch das Hinauszögern der Neubesetzung freier Stellen oder Einsparungen bei bestimmten, nicht vorrangigen Projekten, ohne dabei jedoch die Aktivitäten zu gefährden. Die Rechnungsjahre 2018 und 2019 können dank den Reserven leicht positiv abgeschlossen werden.

Hinter dem Programm 2020–2023 stehen jedoch zahlreiche Fragezeichen, da die Reserven erschöpft sein werden und andere Dossiers in den Vordergrund treten, wie zum Beispiel die Digitalisierung. Zurzeit werden Überlegungen zum künftigen Tätigkeitsfeld der CIIP angestellt, umso mehr, als eine zusätzliche Schwierigkeit hinzugekommen ist, nämlich die Rekapitalisierung der Vorsorgekasse des Staates Neuenburg, die beachtliche Beträge verschlingt. Dank der positiven Restbeträge befindet sich die CIIP nicht in einer dramatischen Situation, allerdings ist dennoch Vorsicht geboten.

Die IPK CSR hat die ihr vorgelegten Dokumente zum Rechnungsabschluss zur Kenntnis genommen.

5. BUDGET 2019 UND FINANZPLANUNG

Das Budget 2019 wurde deutlich überschritten, was jedoch dank vorsorglich realisierter Einsparungen in den Rechnungsjahren 2016 und 2017 ausgeglichen werden kann. Somit kann das Rechnungsjahr 2019, das letzte des laufenden Vierjahresprogramms, abgeschlossen werden.

Wie oben erwähnt, sah sich die CIIP mit einer Änderung des Gesetzes über die Vorsorgekasse für das Personal des Staates Neuenburg konfrontiert, der sie angeschlossen ist. Ab 2019 gilt ein Wechsel des Vorsorgesystems, was Auswirkungen auf den Arbeitgeberbeitrag hat. Aus diesem Grund mussten Lösungen mit den Kantonen gefunden werden. So konnte das Budget ohne Erhöhung des Betriebsbudgets verabschiedet werden.

Die IPK CSR nimmt das ihr vorgelegte Budget zur Kenntnis.

6. SCHLUSSFOLGERUNG – ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNG

Die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) empfiehlt den Parlamenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht der CIIP, der ihnen gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung unterbreitet wird, zur Kenntnis zu nehmen.

Genf, Mai 2019

Jean Romain

Präsident IPK CSR 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Rey Benoît

2019-GC-21

Liberté d'accès à l'année préparatoire « passerelle »

CONTENU

I.	Résumé de la motion.....	1
II.	Réponse du Conseil d'Etat.....	2
1.	Introduction.....	2
2.	Filière de formation « Passerelle maturité professionnelle / maturité spécialisée - hautes écoles universitaires »	4
2.1.	Motifs ayant conduit à l'introduction de l'examen d'admission	5
2.2.	Comparaison avec les réglementations dans d'autres cantons	6
2.3.	Régulations dans les hautes écoles spécialisées et à la Haute école pédagogique de Fribourg.....	9
3.	Conclusions.....	9
3.1.	Examen d'admission.....	9
3.2.	Frais à la charge des étudiant-e-s et de l'Etat	10
3.3.	Perméabilité du système éducatif et équivalence des filières de formations	10

I. Résumé de la motion

La motion développée et déposée le 6 février 2019 par les députés Nicolas Kolly et Benoît Rey demande au Conseil d'Etat une modification de la LESS afin d'abolir l'examen d'entrée à l'année préparatoire de la passerelle instauré par la directive du 26 novembre 2018 et d'introduire une base légale formelle afin de permettre aux étudiant-e-s pouvant se présenter à l'examen de la passerelle selon la législation fédérale d'avoir accès, sans restriction, à l'année préparatoire dispensée par le canton de Fribourg.

Les dépositaires de la motion estiment que les raisons invoquées pour justifier l'instauration de cet examen ne sont pas suffisantes. Selon eux, le nombre important d'échecs à l'examen de la passerelle ou d'abandons en cours de formation s'explique par le fait que l'examen est difficile et son niveau élevé. Ils souhaitent que les personnes qui remplissent les conditions fixées par le droit fédéral (détention d'un certificat de maturité professionnelle ou d'un certificat de maturité spécialisée reconnu au niveau suisse) puissent suivre cette année préparatoire. Ils craignent que des étudiant-e-s soient d'emblée exclus par l'examen d'admission, faute de connaissances initiales suffisantes, alors qu'ils disposeraient des qualités nécessaires pour se former à l'examen de la passerelle. Il en irait également de l'attractivité de la formation professionnelle duale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Dans le canton de Fribourg, l'éducation à tous les niveaux occupe une place prépondérante et son niveau élevé est incontesté. Cela se reflète non seulement dans le large éventail des formations proposées, mais aussi dans la qualité de leur enseignement. La perméabilité entre les filières garantit un développement optimal et individuel. Au cycle d'orientation déjà, la transition entre les trois types de classes (exigences de base, générales et prégymnasiales) est par exemple garantie. Les nouvelles conditions d'admission dans les écoles du secondaire supérieur, qui entreront en vigueur dès l'année scolaire 2020/21, visent également à promouvoir davantage cette perméabilité.

Le fort engagement en faveur de la formation se reconnaît également dans le taux élevé de réussite aux maturités (gymnasiale, professionnelle et spécialisée). En comparaison nationale, le taux de réussite moyen à ces maturités est très élevé dans le canton de Fribourg (figure 1). Parmi les jeunes adultes résidant dans le canton de Fribourg, 47,9 % ont obtenu un certificat de maturité en 2016, contre 39,6 % pour l'ensemble de la Suisse. Le taux de maturité est de 6,3 % (3 % au niveau national) pour la maturité spécialisée, de 18,4 % (15,4 % au niveau national) pour la maturité professionnelle et de 23,3 % (21,2 % au niveau national) pour la maturité gymnasiale.

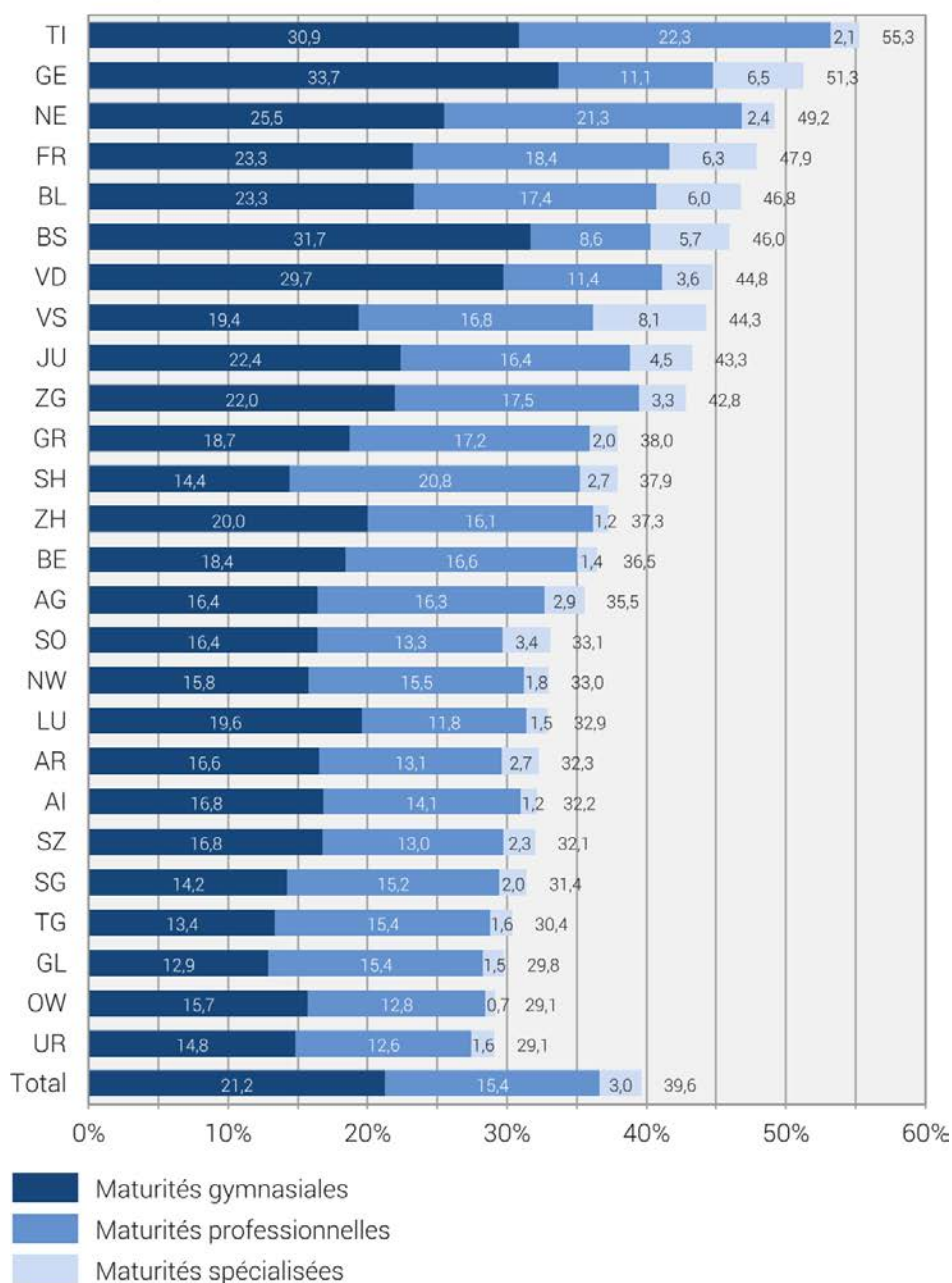
Le canton de Fribourg compte également un taux de certification supérieur à la moyenne suisse pour la passerelle maturité professionnelle / maturité spécialisée – hautes écoles universitaires. En 2018, 6,8 % des diplômés de l'enseignement professionnel et spécialisé ont réussi cet examen dans l'ensemble de la Suisse, contre 7,5 % dans le canton de Fribourg.

La passerelle maturité professionnelle / maturité spécialisée - hautes écoles universitaires assure, dans le système éducatif fribourgeois, la perméabilité entre la formation professionnelle et les hautes écoles universitaires. Le niveau exigeant de cette formation complémentaire doit être maintenu. Une réglementation des admissions par le biais d'un examen d'entrée conforte les personnes avec la motivation et le potentiel requis dans leur choix d'accéder à cette filière.

Figure 1: Taux de maturités en 2016

Selon le canton de domicile¹

Taux net moyen 2015–2017 jusqu'à l'âge de 25 ans, en % de la population de référence d'âge correspondant



¹ Pour les petits cantons, les valeurs obtenues peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre.
État au 29.11.2018

2. Filière de formation « Passerelle maturité professionnelle / maturité spécialisée - hautes écoles universitaires »

L'examen de la passerelle organisé sous l'égide de la Commission suisse de maturité qui permet aux détenteurs d'une maturité professionnelle et, depuis 2017, d'une maturité spécialisée d'accéder aux universités existe au niveau national depuis le printemps 2005. Deux examens sont organisés annuellement dans chacune des trois régions linguistiques.

Le certificat délivré suite à la réussite de l'examen de la passerelle ne constitue pas légalement un certificat de maturité gymnasiale. Toutefois, avec une maturité professionnelle fédérale ou une maturité spécialisée reconnue au niveau national, il ouvre l'accès à toutes les hautes écoles universitaires suisses et à tous les domaines d'études, à l'exception des filières réglementées comme la médecine. Il ne donne accès aux universités étrangères que si elles reconnaissent volontairement le certificat de réussite de l'examen complémentaire.

La préparation à l'examen complémentaire de la passerelle peut se faire librement, de manière autodidacte ou en suivant un cours d'un an proposé par une école privée ou publique.

A la demande d'un canton, la Commission suisse de maturité peut autoriser une école préparant à une maturité gymnasiale reconnue par la Confédération à faire passer elle-même l'examen complémentaire. La condition préalable est que l'école organise un cours d'un an qui prépare à cet examen.

Dans le canton de Fribourg, en 2009 et 2010, ce cours préparatoire à l'examen complémentaire était organisé sur mandat par la Fondation pour les cours d'introduction aux études universitaires suisses (CIUS). Cette fondation ayant cessé ses activités en septembre 2011, il a été décidé d'intégrer la passerelle au Collège St-Michel. En parallèle, la Commission suisse de maturité a également créé la possibilité pour les écoles reconnues de faire passer elles-mêmes l'examen complémentaire. Le cours préparatoire était à l'origine destiné aux jeunes titulaires d'un certificat de maturité professionnelle. Depuis 2017, il est également ouvert aux personnes qui ont obtenu un certificat de maturité spécialisée.

Pour la rentrée scolaire 2019/20, un examen d'admission au cours préparatoire a été introduit dans le canton de Fribourg. Le but de cet examen est de déterminer si les candidat-e-s sont aptes à suivre le cours préparatoire. L'examen porte sur la langue maternelle (française ou allemande) et les mathématiques. La somme des points obtenus aux deux examens est un facteur déterminant pour l'admission. Une certaine forme de compensation est donc possible. En mathématiques, les questions portent sur des sujets que toutes les personnes candidates ont abordés au cours de leurs études antérieures, peu importe l'école qu'elles ont fréquentée. Les questions de l'examen sont conçues de telle sorte que les compétences techniques seules ne suffisent pas pour répondre à toutes les questions. C'est notamment la pensée logique et conceptuelle qui est évaluée. Quant à l'examen portant sur la langue maternelle, ou langue première, il permet d'évaluer la compréhension générale et littéraire d'un texte, la maîtrise de la langue et l'aptitude à l'analyse littéraire.

2.1. Motifs ayant conduit à l'introduction de l'examen d'admission

Depuis l'introduction du cours préparatoire au Collège St-Michel en 2011/12, les inscriptions n'ont cessé d'augmenter (comme le montre le tableau 1). L'offre qui s'adressait initialement à quelques étudiant-e-s au bénéfice d'un certificat de maturité professionnelle a, au fil du temps, suscité l'intérêt d'un nombre croissant de jeunes. La première année, ce sont 32 étudiant-e-s qui étaient intégrés dans les deux classes ouvertes. En 2016/17, ce chiffre est passé à 67 étudiant-e-s répartis dans trois classes. Un an plus tard, le nombre d'inscriptions, et par conséquent aussi les ouvertures de classes, ont presque doublé. L'accès à la passerelle pour les étudiant-e-s ayant obtenu une maturité spécialisée n'a quant à elle amené que 27 nouvelles inscriptions. Parallèlement, le taux de réussite aux examens n'a cessé de baisser, passant de 59,4 % (année scolaire 2011/12) à 48,6 % (année scolaire 2017/18) (voir tableau 2). Les candidat-e-s sont pourtant informés, via les canaux d'information habituels dont le site internet du Service de l'enseignement secondaire du 2e degré notamment, que, si leur note moyenne à la maturité professionnelle ou spécialisée est inférieure à 4,8, la probabilité de réussir l'examen complémentaire de la passerelle est faible.

L'organisation du cours préparatoire s'avère problématique car, d'une part, des candidat-e-s inscrits se rétractent avant le début de l'année scolaire et car, d'autre part, un grand nombre d'étudiant-e-s abandonne le cursus en cours de route. En avril 2018, par exemple, 185 étudiant-e-s s'étaient inscrits au cours préparatoire. En septembre, seuls 133 jeunes débutaient finalement la formation. En fin d'année scolaire, 104 élèves se sont inscrits aux examens. Le taux de désistement atteint plus de 40 % des personnes inscrites en avril, ce qui représente trois classes.

Tableau 1: Evolution du nombre d'étudiant-e-s et de classes (état au mois de septembre)

Année scolaire	Alémaniques		Francophones		Total	
	Elèves	Classes	Elèves	Classes	Elèves	Classes
2011/12	8	1	24	1	32	2
2012/13	12	1	32	2	44	3
2013/14	9	1	39	2	48	3
2014/15	12	1	33	2	45	3
2015/16	19	1	46	2	65	3
2016/17	15	1	52	2	67	3
2017/18*	26	2	83	3	109	5
2018/19	26	1	107	5	133	6
2019/20**	14	1	70	3	84	4

* Accès également possible pour les détenteurs/trices d'une maturité spécialisée.

** Après l'examen d'admission. Etat au mois d'avril 2019.

Tableau 2: Nombre d'étudiant-e-s en septembre, taux de désistements, taux de réussite (moyen)

Année scolaire	Elèves en septembre (1)	Elèves arrivés jusqu'aux examens finaux (2)	Taux de désistements (1)-(2)/(1)	Examens réussis (3)	Taux de réussite aux examens finaux en %	Taux de réussite par rapport au nombre d'élèves ayant débuté le cursus ** (3)/(1)
2011/12	32	26	18,8 %	19	73,1 %	59,4 %
2012/13	36	25	27,8 %	19	76,0 %	52,8 %
2013/14	48	42	12,5 %	30	71,4 %	62,5 %
2014/15	45	40	11,1 %	26	65,0 %	57,7 %
2015/16	65	57	12,3 %	43	75,4 %	66,2 %
2016/17	67	58	13,4 %	33	56,9 %	49,3 %
2017/18*	109	102	6,4 %	53	51,9 %	48,6 %
2018/19	133	104	21,8 %	-	-	

* Accès également possible pour les détenteurs/trices d'une maturité spécialisée.

** Ce taux tient compte des étudiant-e-s en septembre et non de leur nombre en février lors de l'inscription.

2.2. Comparaison avec les régulations dans d'autres cantons

Le Secrétariat d'Etat à l'éducation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a reconnu, au niveau national, 19 écoles proposant la formation passerelle et faisant passer l'examen complémentaire en interne (statut : décembre 2018). L'accès au cours préparatoire est réglementé dans 10 écoles sur 19 (voir tableau 3). Dans les cantons du Valais et du Tessin, par exemple, les places d'études sont limitées à deux classes. Dans d'autres cantons, les notes du certificat de maturité ou un entretien individuel sont déterminants pour l'admission. Dans les écoles privées (Feusi Bildungszentrum Bern et AKAD College Zurich), une régulation indirecte se fait par le biais des frais de scolarité. A Berne, par exemple, l'année préparatoire coûte plus de 11 000 francs.

Outre les écoles reconnues et pouvant faire passer elles-mêmes l'examen complémentaire, il existe également des écoles qui préparent aux examens organisés deux fois par an par la Commission suisse de maturité. A l'école PrEP de Lausanne, par exemple, cette préparation dure 6 mois et coûte 7990 francs.

Tableau 3: Ecoles reconnues avec formation passerelle et examens en interne

Canton	Ecole (1)	Régulation des admissions (2)
AG	Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene (AME)	Entretien Note moyenne conseillée : 4,8 et plus. L'admission repose sur la réussite de l'entretien d'admission. La rectrice décide de l'admission ou non.
BS	Gymnasium Kirschgarten, Maturitätskurse für Berufstätige (MfB)	Aucune Recommandation : maturité professionnelle/maturité spécialisée avec une note moyenne minimale de 4.8 et 14.5 points dans les branches suivantes : allemand, anglais et mathématiques.
BE	Berner Maturitätsschule für Erwachsene (BME)	Aucune Recommandation : note moyenne à la maturité professionnelle ou à la maturité spécialisée d'au moins 4.8.
BE	Feusi Bildungszentrum	Entretien d'admission Coûts: 936 francs par mois (12 mois)
VS	Kollegium Spiritus Sanctus Brig	1 classe alémanique Les places d'études sont limitées à 25 étudiant-e-s. Le chef du département chargé de l'éducation peut accorder une exception, mais le nombre d'étudiant-e-s doit rester inférieur à 30. Les places d'études sont réparties à parts égales entre les titulaires d'une maturité spécialisée et d'une maturité professionnelle. Les notes obtenues en langue première, en mathématiques, en deuxième et troisième langue sont prises en compte.
TG	Thurgauisch-Schaffhauserische Maturitätsschule für Erwachsene (TSME)	Note moyenne de 4.7
LU	Kantonsschule Reussbühl, Maturitätsschule für Erwachsene (MSE)	Entretien Entretien d'admission avec la direction de l'école. La direction de l'école décide de l'admission sur la base du dossier de candidature et de l'entretien d'admission. Si le nombre de places est limité, les personnes ayant les moyennes de maturité spécialisée et professionnelle les plus élevées sont privilégiées.

SO	Kantonsschule Solothurn (KSSO)	Aucune Recommandation : note moyenne d'environ 4.8 au certificat de maturité professionnelle/spécialisée
SG	Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene (ISME)	Aucune Recommandation : combler les éventuelles lacunes dans certaines branches avant le début de la formation.
ZH	Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene (KME)	Entretien Entretien d'admission portant sur les connaissances acquises au sein de l'école ayant conduit à la maturité professionnelle/spécialisée ainsi que sur la motivation de l'étudiant-e et son aptitude à suivre la formation passerelle. Cet entretien est décisif pour l'admission.
ZH	AKAD College Zürich	Aucune Coûts : dès 975 francs par mois.
BEJUNE	Gymnase français de Bienne	Pour le canton du Jura : Le canton peut limiter le nombre de places pour lesquelles il accepte de payer les frais d'écologie. Dans ce cas, il définit les critères.
GE	Collège pour adultes Alice-Rivaz	Nombre de places restreint. Lettre de motivation, notes et entretien éventuel.
VD	Gymnase de Provence	Admission sur dossier. Les places ne sont pas limitées.
VD	Gymnase du Soir	Aucune
VS	Collège de l'Abbaye de Saint-Maurice	1 classe francophone Les places d'études sont limitées à 25 étudiant-e-s. Le chef du département chargé de l'éducation peut accorder une exception, mais le nombre d'étudiant-e-s doit rester inférieur à 30. Les places d'études sont réparties à parts égales entre les titulaires d'une maturité spécialisée et d'une maturité professionnelle. Les notes obtenues en langue première, en mathématiques, en deuxième et troisième langue sont prises en compte.
TI	Liceo cantonale die Bellinzona	Limité à 2 classes Classement selon la moyenne des notes obtenues dans les matières suivantes : italien*, allemand, anglais, mathématiques*, histoire/politique et institutions sociales. (*double coefficient)

- (1) Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI . Etat : décembre 2018.
(2) Données cantonales

2.3. Régulations dans les hautes écoles spécialisées et à la Haute école pédagogique de Fribourg

Le système éducatif suisse se caractérise généralement par sa grande perméabilité. Toutefois une forme de régulation existe également au niveau des formations du tertiaire. L'accès à certains programmes de Bachelor dans les hautes écoles spécialisées est limité, cela notamment en lien avec le nombre de places de stage disponibles. Selon le domaine ou la voie de formation choisis, des tests d'aptitude et des examens d'admission doivent être passés. Dans les domaines du travail social, de l'ostéopathie, de l'ergothérapie, de la nutrition et de la diététique, de la physiothérapie et pour la formation de sage-femme, un test d'entrée est organisé.

Depuis l'année scolaire 2004/05 et selon les années, la Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-FR) limite également le nombre des admissions. Les candidatures doivent parvenir à l'école jusqu'à fin mars. En juillet, les candidat-e-s sont informés de leur admission ou non pour la rentrée de septembre.

Bien des étudiant-e-s se destinant à des études à la HEP-FR ou dans une haute école spécialisée mais conscients des places limitées, s'inscrivaient parallèlement à la passerelle afin d'avoir une possibilité de formation alternative si nécessaire. Cela a conduit plusieurs de ces personnes inscrites à la passerelle à se désister finalement avant le début de l'année scolaire.

3. Conclusions

3.1. Examen d'admission

L'examen d'entrée permet de mieux cibler et gérer les admissions. Si d'autres cantons se basent pour les admissions sur les notes moyennes de maturité ou des entretiens d'admission, le canton de Fribourg préfère introduire un examen d'admission pour garantir l'égalité des chances. L'examen a le mérite de clarifier le potentiel aux études sans se baser sur des notes obtenues dans différents types de maturités. L'objectif de l'examen d'entrée n'est en aucun cas de limiter le nombre d'étudiant-e-s qui réussissent l'examen de la passerelle, mais plutôt d'éviter un trop grand nombre de retraits avant et pendant la formation ainsi qu'un taux d'échecs élevé à l'examen. L'effort que l'examen implique prouve l'engagement des candidat-e-s dans cette formation. La baisse des inscriptions pour l'année scolaire 2019/20 (première année avec examen) découle certainement d'une meilleure orientation. Le taux de réussite aux examens d'entrée en mars était de 82 % pour les germanophones (14 sur 17) et de 72 % pour les francophones (70 sur 97). Ces résultats montrent les difficultés existantes et la nécessité de faire passer un examen d'admission. Celui-ci a d'ailleurs été bien accepté par les candidat-e-s ; aucun recours n'a été formulé. Il s'agit de ne pas laisser penser aux étudiant-e-s qu'une année préparatoire suffit à réussir l'examen de la passerelle. Une année de préparation se soldant par un échec représente non seulement un gaspillage des ressources personnelles, mais peut également affecter l'estime de soi.

S'ils échouent à l'examen d'entrée, les étudiant-e-s fribourgeois peuvent le repasser une fois ou s'inscrire à l'examen final organisé par le SEFRI. Diverses écoles privées préparent les étudiant-e-s à ces examens.

3.2. Frais à la charge des étudiant-e-s et de l'Etat

Il est également important de tenir compte des coûts supportés par les étudiant-e-s et l'Etat, donc les contribuables.

Chaque année, les ouvertures de classes posent problème en raison du nombre important de retraits et d'abandons. Même en tenant compte de ces critères, ces facteurs sont difficiles à maîtriser. Une classe passerelle coûte à l'Etat (coûts salariaux) environ 150 000 francs par an. Dans le contexte actuel lié aux emplois à plein temps (EPT) des enseignant-e-s, avec l'évolution démographique qui entraîne un nombre croissant d'étudiant-e-s et par conséquent un nombre de classes plus élevé, la question se pose de savoir si ces EPT ne pourraient pas être attribués à des postes plus appropriés.

Les étudiant-e-s qui suivent le cours préparatoire paient environ 13 000 francs par an pour leurs études, entretien et repas compris. Ce montant est calculé en se fondant sur les normes minimales fixées dans le calcul des bourses et les prêts d'études. Les frais d'inscription (100 francs) et les frais annuels d'écologie (1200 francs) sont également compris dans ce montant. Durant leur l'année préparatoire, les étudiant-e-s ne peuvent occuper un emploi rémunéré qu'à un taux très réduit. Leur salaire annuel s'élève en moyenne et selon leur domaine de formation à 50 000 francs. Ainsi, ces jeunes personnes doivent supporter un coût total (coûts effectif et d'opportunité) d'environ 63 000 francs pour cette année d'études. En plus de ces coûts matériels, cette année préparatoire exigeante pour les étudiant-e-s implique aussi beaucoup d'engagement personnel et de renoncement. Il n'est donc pas surprenant qu'un échec entraîne souvent une perte de motivation et de confiance pour la poursuite des études.

3.3. Perméabilité du système éducatif et équivalence des filières de formations

L'argument avancé par les dépositaires de la motion selon lequel l'examen d'admission réduirait l'attrait de la formation professionnelle n'est pas justifié. Les deux chemins de formation, professionnelle et générale, sont différents mais de valeur égale. Les parcours éducatifs sont adaptés aux intérêts et compétences différents de chaque personne ainsi qu'aux nombreux besoins de la société. La perméabilité du système éducatif est un atout important qui permet à des talents multiples de se développer. Diverses campagnes menées dans le cadre de l'orientation professionnelle évoquent des ouvertures possibles vers les hautes écoles universitaires, mais toutes les attentes ne peuvent de loin pas être satisfaites par la formation complémentaire de la passerelle. Comme son nom l'indique, le cours de la passerelle ne s'adresse qu'à un nombre limité d'étudiant-e-s qui détiennent les compétences nécessaires et sont enclins aux études universitaires. La maturité professionnelle et la maturité spécialisée donnent un accès direct aux hautes écoles spécialisées. Les étudiant-e-s qui, après l'obtention d'un Bachelor dans une HES, souhaitent obtenir un Master dans une haute école universitaire peuvent bénéficier de ponts vers les universités. L'introduction de l'examen d'admission n'a donc aucun effet sur l'accès à la poursuite des études.

Les étudiant-e-s titulaires d'un certificat de maturité professionnelle qui ont échoué à l'examen de la passerelle bénéficient d'une possibilité simplifiée de passer un examen d'entrée à la HEP-FR après avoir effectué le cours préparatoire approprié proposé dans les écoles de culture générale du canton.

Pour toutes les raisons invoquées, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

12 juin 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kolly Nicolas / Rey Benoît

2019-GC-21

Uneingeschränkter Zugang zum Vorbereitungsjahr «Passerelle»

INHALT

I. Zusammenfassung der Motion	1
II. Antwort des Staatsrats	2
1. Einleitung.....	2
2. Bildungsgang Passerelle Berufsmaturität/Fachmaturität - universitäre Hochschulen.....	4
2.1. Beweggründe für die Einführung der Aufnahmeprüfung.....	5
2.2. Vergleich mit den Regulierungen in anderen Kantonen.....	6
2.3. Regulierung bei den Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschule Freiburg.....	9
3. Schlussfolgerung.....	9
3.1. Aufnahmeprüfung	9
3.2. Kosten für die Studierenden und den Staat.....	10
3.3. Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit der Bildungswege.....	10

I. Zusammenfassung der Motion

Die am 6. Februar 2019 eingereichte und begründete Motion der Grossräte Nicolas Kolly und Benoît Rey ersucht den Staatsrat um eine Änderung des Mittelschulgesetzes (MSG), um die mit der Richtlinie vom 26. November 2018 eingeführte Aufnahmeprüfung für das Vorbereitungsjahr «Passerelle» abzuschaffen bzw. um eine formelle Rechtsgrundlage einzuführen, die allen Studierenden, die nach Bundesrecht die Prüfung «Passerelle» ablegen können, den uneingeschränkten Zugang zum Vorbereitungsjahr des Kantons Freiburg zu ermöglichen.

Die Motionäre erachten die angeführten Gründe für die Einführung einer Aufnahmeprüfung als ungenügend. Die hohe Aussteig- und Durchfallquote sei ein Zeichen des hohen Anforderungsniveaus. Entsprechend sollte für alle Personen, die gemäss Bundesrecht die Kriterien für die Zulassung zur Ergänzungsprüfung erfüllen (eidgenössische Berufsmaturitätszeugnisse und gesamtschweizerisch anerkannte Fachmaturitätszeugnisse), der Zugang zum Vorbereitungsjahr möglich bleiben. Es wird befürchtet, dass Interessierte ausgeschlossen werden könnten, die wegen den verschiedenen beruflichen Ausbildungen ungenügende Kenntnisse zum Zeitpunkt der Aufnahmeprüfung haben, die aber über genügend Potenzial verfügen würden, um sie für das erfolgreiche Bestehen der Ergänzungsprüfung vorzubereiten. Auch die Attraktivität der dualen Berufsausbildung würde auf dem Spiel stehen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Bildung, auf allen Stufen, hat im Kanton Freiburg einen hohen und unangefochtenen Stellenwert. Dies zeigt sich nicht nur im breiten Angebot, sondern auch in der anerkannten Qualität. Durchlässigkeit garantiert die optimale und individuelle Förderung. Bereits an der Orientierungsschule ist beispielsweise ein Wechsel zwischen den drei Klassentypen Realklasse, Sekundarklasse und Progymnasialklasse garantiert. Auch mit den neuen Aufnahmebedingungen an die Mittelschulen, welche für das Schuljahr 2020/21 in Kraft treten werden, soll die Durchlässigkeit weiter gefördert werden.

Das starke Bekenntnis zur Bildung zeigt sich auch in der gesamten Maturitätsquote (gymnasiale Maturität, Berufsmaturität, Fachmaturität). Diese ist im Kanton Freiburg im gesamtschweizerischen Vergleich sehr hoch (Abbildung 1). Von den jungen Erwachsenen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg haben 2016 47,9 Prozent eine Maturität erlangt, dies bei einem gesamtschweizerischen Vergleichswert von 39,6 Prozent. Die Fachmaturitätsquote beträgt 6,3 Prozent (gesamtschweizerisch 3 Prozent), die Berufsmaturitätsquote 18,4 Prozent (gesamtschweizerisch 15,4 Prozent) und die gymnasiale Maturitätsquote 23,3 Prozent (gesamtschweizerisch 21,2 Prozent).

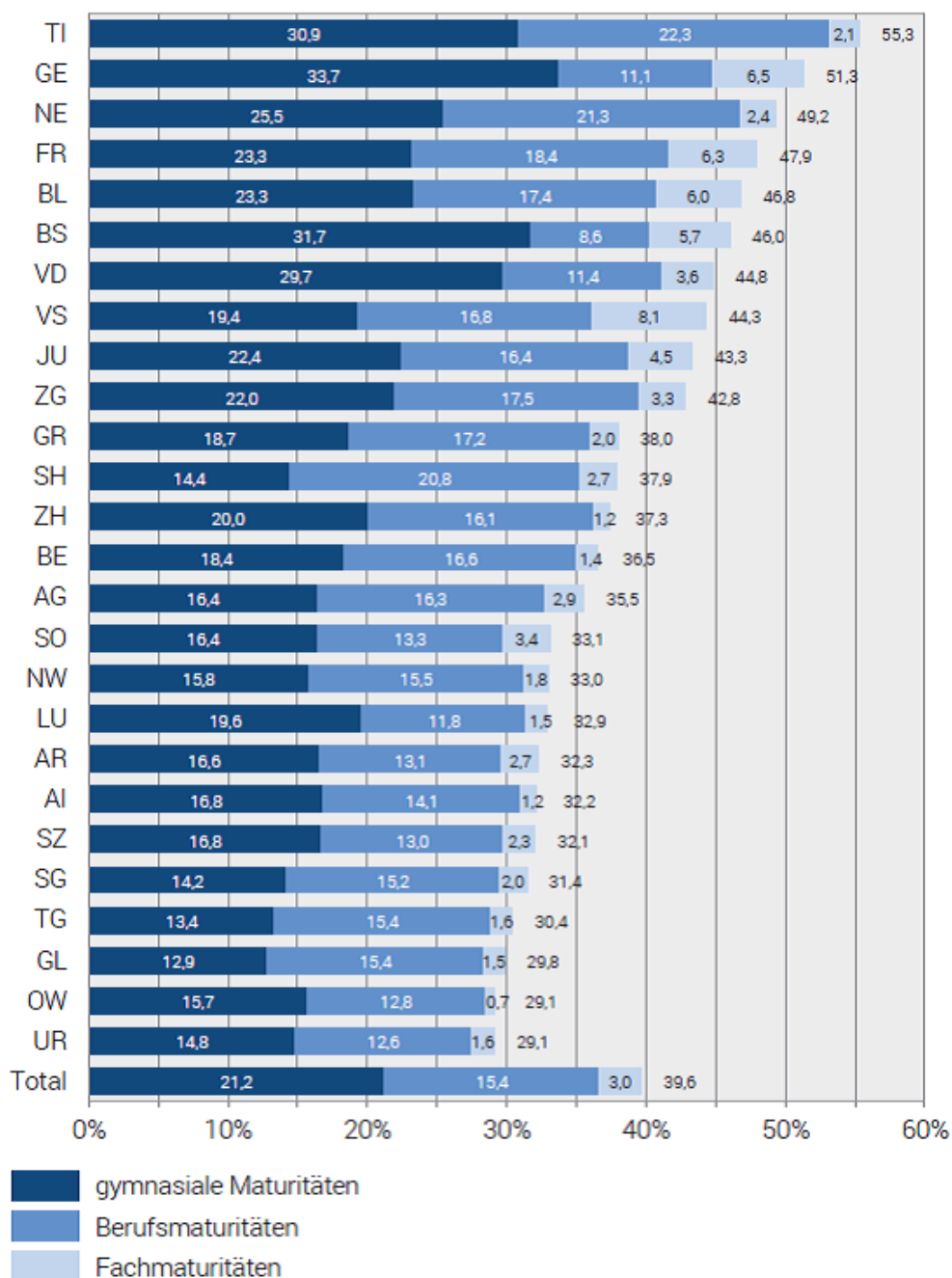
Auch die Anzahl der Ausweise der Passerelle «Berufsmaturität/Fachmaturität - universitäre Hochschulen» ist im Kanton Freiburg überdurchschnittlich. Haben im Jahre 2018 gesamtschweizerisch 6,8 Prozent der Berufs- und Fachmaturandinnen und Maturanden diese Prüfung erfolgreich abgelegt, so waren dies im Kanton Freiburg 7,5 Prozent.

Die Passerelle „Berufsmaturität/Fachmaturität – universitäre Hochschulen“ ist für das Freiburger Bildungssystem ein anerkanntes und unbestrittenes Brückenelement, um die Durchlässigkeit zwischen der Berufsbildung und der universitären Hochschulbildung zu garantieren. Das erforderete Niveau dieser Ausbildung muss garantiert werden. Der regulierte Zugang mittels Aufnahmeprüfung stellt sicher, dass Personen mit entsprechendem Potential und Motivation den Ausbildungsweg beschreiten.

Abbildung 1: Maturitätsquote 2016

Nach Wohnkanton ¹

Mittlere Nettoquote 2015–2017 bis zum 25. Altersjahr, in % der gleichaltrigen Referenzbevölkerung



¹ Bei kleinen Kantonen können die berechneten Werte von Jahr zu Jahr spürbar variieren.
Stand am 29.11.2018

2. Bildungsgang Passerelle Berufsmaturität/Fachmaturität - universitäre Hochschulen

Die unter der Federführung der Schweizerischen Maturitätskommission organisierte Ergänzungsprüfung, die Personen mit einer Berufsmaturität und seit 2017 auch mit einer Fachmaturität den Zugang zu den universitären Hochschulen erlaubt, besteht auf nationaler Ebene seit Frühjahr 2005. Jährlich finden in den drei Sprachregionen je zwei Prüfungen statt.

Das Zeugnis zur bestandenen Ergänzungsprüfung stellt rechtlich kein gymnasiales Maturitätszeugnis dar. Es öffnet aber zusammen mit einem eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnis oder einem gesamtschweizerisch anerkannten Fachmaturitätszeugnis den Zugang zu allen schweizerischen universitären Hochschulen und zu allen Studienrichtungen, mit Ausnahme von regulierten Studiengängen wie der Medizin. Zugang zu ausländischen Hochschulen verschafft es nur dort, wo diese das Zeugnis zur bestandenen Ergänzungsprüfung freiwillig anerkennen.

Die Art der Vorbereitung auf die Ergänzungsprüfung ist frei wählbar. Sie kann autodidaktisch oder durch den Besuch eines einjährigen Kurses, den private oder öffentliche Schulen anbieten, erfolgen.

Die Schweizerische Maturitätskommission kann auf Antrag eines Kantons eine Schule mit eidgenössisch anerkannter gymnasialer Maturität ermächtigen, die Ergänzungsprüfung selber abzunehmen. Voraussetzung ist, dass die Schule einen einjährigen Kurs führt, der auf die Prüfung vorbereitet.

Im Kanton Freiburg wurde in den Jahren 2009 und 2010 dieser Vorbereitungskurs auf die Ergänzungsprüfung von der Stiftung für die Vorbereitungskurse auf die Hochschulbildung in der Schweiz (VKHS) auf Mandatsbasis durchgeführt. Weil diese Stiftung im September 2011 ihren Betrieb einstellte, wurde beschlossen, die Passerelle Berufsmaturität–universitäre Hochschulen, ins Kollegium St. Michael zu integrieren. Zusätzlich hat die Schweizerische Maturitätskommission damals auch die Möglichkeit geschaffen, dass anerkannte Schulen die Prüfungen selber abnehmen können. War der Lehrgang ursprünglich für die Berufsmaturandinnen und –maturanden gedacht, so steht dieser seit 2017 auch Personen offen, die ein Fachmaturitätszeugnis erworben haben.

Mit dem Schuljahr 2019/20 wurde im Kanton Freiburg eine Aufnahmeprüfung zum Vorbereitungskurs eingeführt. Mit der Aufnahmeprüfung soll festgestellt werden, ob die Bewerberinnen und Bewerber für die Absolvierung des Vorbereitungskurses geeignet sind. Geprüft wird die Erstsprache (Deutsch bzw. Französisch) und Mathematik. Ausschlaggebend für die Zulassung ist die Summe der Punktzahlen der beiden Prüfungen. Es besteht damit eine gewisse Kompensationsmöglichkeit zwischen den sprachlichen und mathematischen Anforderungen. In Mathematik behandeln die Fragen Themen, mit denen sich alle Kandidatinnen und Kandidaten während ihrer bisherigen Ausbildung befasst haben und dies unabhängig von den Schulen, die sie besucht haben. Die Prüfungsfragen sind so konzipiert, dass technische Fähigkeiten allein nicht ausreichen, um alle Fragen zu beantworten. Geprüft werden insbesondere das logische und konzeptionelle Denken. In der Erstsprache werden allgemeines und literarisches Textverständnis, die Beherrschung der deutschen bzw. französischen Sprache und die Fähigkeit zur literarischen Analyse geprüft.

2.1. Beweggründe für die Einführung der Aufnahmeprüfung

Seit der Einführung des Vorbereitungskurses am Kollegium St. Michael 2011/12 sind die Einschreibungen, wie in Tabelle 1 dargestellt, kontinuierlich gestiegen. Was als Angebot für einige Kandidatinnen und Kandidaten mit Berufs- und Fachmaturität gedacht war, weckte das Interesse einer Vielzahl junger Leute. Waren es zu Beginn 32 Studierende, die in zwei Klassen aufgenommen werden konnten, so stieg die Zahl für das Schuljahr 2016/17 auf 67 Studierende in 3 Klassen. Ein Jahr später haben sich die Einschreibungen und damit auch die Klasseneröffnungen fast verdoppelt. Der neu geschaffene Zugang mit Fachmaturität hatte nur zu 27 zusätzlichen Einschreibungen geführt. Gleichzeitig hat sich die Prüfungserfolgsquote, bezogen auf den Klassenbestand zu Beginn des Schuljahres, kontinuierlich von 59,4 Prozent (Schuljahr 2011/12) auf 48,6 Prozent (Schuljahr 2017/18) verringert (vgl. Tabelle 2). Dies, obwohl mit den allgemeinen Informationen, die auch über das Internetportal des Amtes S2 erfolgen, die Kandidatinnen und Kandidaten darauf hingewiesen wurden, dass ein Prüfungserfolg mit geringer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, wenn die Durchschnittsnote der Berufs- oder Fachmaturität tiefer ist als 4,8.

Für die Organisation des Vorbereitungskurses stellt es ein Problem dar, dass sich einerseits eingeschriebene Kandidatinnen und Kandidaten bis zum Schuljahresbeginn wieder zurückziehen können und andererseits viele das Vorbereitungsjahr frühzeitig abbrechen. Im April 2018 hatten sich beispielsweise 185 Studierende für den Vorbereitungskurs eingeschrieben. Im September haben dann lediglich 133 die Ausbildung aufgenommen. Für die Examen Ende Schuljahr haben sich 104 Studierende angemeldet. Die Rückzugsquote liegt damit bei mehr als 40 Prozent der Eingeschriebenen im April oder bei drei Klassen.

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl Studierenden und Klassen, Stand jeweils September

Schuljahr	Deutschsprachige		Französischsprachige		Total	
	Studierende	Klassen	Studierende	Klassen	Studierende	Klassen
2011/12	8	1	24	1	32	2
2012/13	12	1	32	2	44	3
2013/14	9	1	39	2	48	3
2014/15	12	1	33	2	45	3
2015/16	19	1	46	2	65	3
2016/17	15	1	52	2	67	3
2017/18*	26	2	83	3	109	5
2018/19	26	1	107	5	133	6
2019/20**	14	1	70	3	84	4

* Ab 2017/18 Zugang auch für Fachmaturandinnen und –maturanden

** Nach Aufnahmeprüfung, Stand April

Tabelle 2: Studierende Stand September, Rückzugsquote, Bestehensquote (insgesamt)

Schuljahr	Studierende im September (1)	Studierende bei den Abschluss- prüfungen (2)	Rückzugsquote- (1)-(2)/(1)	Prüfungs- erfolge (3)	Erfolgsquote der Prüfungs- teilnehmenden in % (3)/(2)	Erfolgsquote Studierende bezüglich Studienanfänger ** (3)/(1)
2011/12	32	26	18,8 %	19	73,1 %	59,4 %
2012/13	36	25	27,8 %	19	76,0 %	52,8 %
2013/14	48	42	12,5 %	30	71,4 %	62,5 %
2014/15	45	40	11,1 %	26	65,0 %	57,7 %
2015/16	65	57	12,3 %	43	75,4 %	66,2 %
2016/17	67	58	13,4 %	33	56,9 %	49,3 %
2017/18*	109	102	6,4 %	53	51,9 %	48,6 %
2018/19	133	104	21,8 %	-	-	

* Ab 2017/18 Zugang auch für Fachmaturandinnen und –maturanden

** Diese Quote berücksichtigt die Studierenden im September und im Februar beim Einschreibetermin

2.2. Vergleich mit den Regulierungen in anderen Kantonen

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat gesamtschweizerisch 19 Schulen mit Passerellen-Lehrgang und hausinternen Prüfungen anerkannt. (Stand: Dezember 2018). In 10 von 19 Schulen wird der Zugang zum Vorbereitungsjahr reguliert (vgl. Tabelle 3). Im Kanton Wallis und Tessin beispielsweise werden die Studienplätze auf zwei Klassen beschränkt. In weiteren Kantonen sind die Maturitätsnoten oder ein Aufnahmegespräch für die Aufnahme massgebend. In den privaten Schulen (Feusi Bildungszentrum Bern und AKAD College Zürich) findet zudem eine indirekte Regulierung über das Schulgeld statt. In Bern beispielsweise kostet das Vorbereitungsjahr mehr als 11 000 Franken.

Neben den anerkannten Schulen, die die Passerellenprüfung selber abnehmen können, gibt es auch Schulen, die auf die Prüfungen vorbereiten, die von der Schweizerischen Maturitätskommission zweimal jährlich organisiert werden. Bei der PrEP in Lausanne beispielsweise dauert diese Vorbereitung 6 Monate und kostet 7990 Franken.

Tabelle 3: Anerkannte Schulen mit Passerellen-Lehrgang und hausinternen Prüfungen

Kanton	Schule (1)	Aufnahme einschränkungen (2)
AG	Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene (AME)	Gespräch Der empfohlene Notendurchschnitt ist 4,8 und mehr. Die Aufnahme erfolgt nach einem obligatorischen Gespräch. Über die Aufnahme entscheidet die Rektorin.
BS	Gymnasium Kirschgarten, Maturitätskurse für Berufstätige (MfB)	Keine Empfehlung: Berufsmaturitätszeugnis/Fachmaturitätszeugnis Notendurchschnitt von mindestens 4,8 und in den Fächern Deutsch, Englisch und Mathematik mindestens 14,5 Punkte
BE	Berner Maturitätsschule für Erwachsene (BME)	Keine Empfehlung: im Berufsmaturitäts- bzw. Fachmaturitätszeugnis einen Notendurchschnitt von mindestens 4,8 erreicht
BE	Feusi Bildungszentrum	Aufnahmegespräch Kosten: 936 Franken pro Monat (12 Monate)
VS	Kollegium Spiritus Sanctus Brig	1 deutsche Klasse Studienplätze sind auf 25 Studierende beschränkt. Der Vorsteher des für Bildung zuständigen Departements kann eine Ausnahme gewähren, wobei der Klassenbestand aber unter 30 bleiben muss. Studienplätze werden gleichmässig auf die Inhaber einer Berufsmaturität und einer Fachmaturität aufgeteilt. Die Ergebnisse der Fächer Erstsprache, Mathematik, Zweitsprache und Drittsprache im Maturitätsausweis werden berücksichtigt.
TG	Thurgauisch-Schaffhauserische Maturitätsschule für Erwachsene (TSME)	Notendurchschnitt von mindestens 4,7
LU	Kantonsschule Reussbühl, Maturitätsschule für Erwachsene (MSE)	Gespräch Aufnahmegespräch mit der Schulleitung. Die Schulleitung entscheidet gestützt auf die eingereichten Anmeldeunterlagen und das Aufnahmegespräch über die Aufnahme. Bei beschränkter Platzzahl werden Personen mit höherem Notendurchschnitt im Berufsmaturitäts- beziehungsweise im Fachmaturitätszeugnis zuerst berücksichtigt.
SO	Kantonsschule Solothurn (KSSO)	Keine Empfehlung: Notendurchschnitt von ca. 4,8 im Maturitätszeugnis

SG	Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene (ISME)	Keine Empfehlung: vor Beginn des Lehrgangs zu nutzen, um allfällige Defizite in einzelnen Fächern aufzuarbeiten
ZH	Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene (KME)	Gespräch Aufnahmegespräch über Leistungsausweis der Herkunftsschule sowie über Motivation und Eignung für die Passerelle. Dieses Gespräch ist massgebend für die Zulassung.
ZH	AKAD College Zürich	Keine Kosten: ab 975 Franken pro Monat
BEJUNE	Gymnase français de Bienne	Für Jura: Der Kanton Jura kann die Anzahl Studienplätze, für die er das Schulgeld bezahlen will, beschränken. In diesem Fall legt er Kriterien fest.
GE	Collège pour adultes Alice-Rivaz	Anzahl Plätze begrenzt Motivationsbrief, Noten und ev. Gespräch
VD	Gymnase de Provence	Aufnahme nach Dossier, die Plätze sind nicht beschränkt
VD	Gymnase du soir	Keine
VS	Collège de l'Abbaye de Saint-Maurice	1 französische Klasse Studienplätze sind auf 25 Studierende beschränkt. Der Vorsteher des für Bildung zuständigen Departements kann eine Ausnahme gewähren, wobei der Klassenbestand aber unter 30 bleiben muss. Studienplätze werden gleichmässig auf die Inhaber einer Berufsmaturität und einer Fachmaturität aufgeteilt. Die Ergebnisse der Fächer Erstsprache, Mathematik, Zweitsprache und Drittsprache im Maturitätsausweis werden berücksichtigt.
TI	Liceo cantonale die Bellinzona	Beschränkung auf 2 Klassen Rangfolge nach dem Durchschnitt der Fächer Italienisch*, Deutsch, Englisch, Mathematik*, Geschichte/Politik und soziale Einrichtungen und dem Gesamtdurchschnitt (*doppelter Koeffizient).

- (1) Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, Stand: Dezember 2018.
(2) Kantonale Angaben

2.3. Regulierung bei den Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschule Freiburg

Das Schweizerische Bildungssystem zeichnet sich allgemein durch eine hohe Durchlässigkeit aus. Eine gewisse Regulierung findet aber auch im tertiären Bildungsbereich statt. In bestimmten Bachelor-Studiengängen der Fachhochschulen werden die Zulassungen beschränkt, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der verfügbaren Ausbildungsplätze. Je nach Fachbereich oder Studiengang werden Eignungstests und Aufnahmeprüfungen verlangt. Für die Bereiche Soziale Arbeit, Osteopathie, Ergotherapie, Ernährung und Diätetik, Physiotherapie und Hebamme gibt es bei der HES-SO beispielsweise einen Test zur Regulierung.

Auch an der Pädagogischen Hochschule Freiburg (HEP-PH FR) besteht seit dem Studienjahr 2004/05, mit gewissen Unterbrüchen, eine Zulassungsbeschränkung. Frist für die Einreichung der Kandidaturen ist jeweils Ende März, und im Juli werden die Zulassungen für den Beginn des Studienjahres im September bekanntgegeben.

Viele angehende Studierende sind sich der Platzbeschränkung sowohl an der HEP-PH FR als auch an den Fachhochschulen bewusst und haben sich bisher, da es keine Aufnahmeprüfung gab, auch für die Passerellenausbildung eingeschrieben. Dies um gegebenenfalls eine alternative Ausbildungsmöglichkeit zu haben, aber ohne sich des hohen Anforderungsniveaus bewusst zu sein. Dies führt dazu, dass sich eingeschriebene Kandidatinnen und Kandidaten bis zum Schuljahresbeginn oder bis zu den Schlussexamen auch wieder zurückziehen.

3. Schlussfolgerung

3.1. Aufnahmeprüfung

Die Aufnahmeprüfung garantiert eine gezielte und geordnete Steuerung der Zulassung. Im Unterschied zur Regulierung über Maturitätsnotendurchschnitte oder Aufnahmegespräche, wie dies in anderen Kantonen praktiziert wird, garantiert eine Aufnahmeprüfung die Chancengleichheit. Die Prüfung klärt das Studierpotenzial und stützt sich nicht auf Notengebungen unterschiedlicher Maturitätstypen. Es ist in keinem Falle das Ziel der Aufnahmeprüfung, die Anzahl der erfolgreichen Passerellenexamen einzuschränken, sondern die Rückzugs- und die Misserfolgsquote zu senken. Der damit verbundene Aufwand fördert das Engagement der Kandidatinnen und Kandidaten für diese Ausbildung. Der Rückgang der Einschreibungen für das Schuljahr 2019/20 (erstes Jahr mit Prüfung) kann dahin gedeutet werden, dass eine bessere Orientierung stattgefunden hat. Die Erfolgsquote bei den Aufnahmeprüfungen von März war bei den Deutschsprachigen bei 82 Prozent (14 von 17) und bei den Französischsprachigen bei 72 Prozent (70 von 97). Diese Resultate zeigen die vorhandenen Schwierigkeiten und die Notwendigkeit der Aufnahmeprüfung. Die Aufnahmexamen wurden von den Kandidatinnen und Kandidaten auch gut akzeptiert und es gab keine Rekurse. Die Studierenden dürfen nicht im Glauben gelassen werden, dass ein Vorbereitungsjahr reicht, um die Passerellenexamen erfolgreich zu bestehen. Ein verlorenes Vorbereitungsjahr ist nicht nur eine Verschwendung von persönlichen Ressourcen, sondern beeinträchtigt auch das Selbstwertgefühl.

Im Falle eines Misserfolgs bei der Aufnahmeprüfung können die Freiburger Studierenden diese einmal wiederholen oder die vom SBFI organisierte Abschlussprüfung ablegen. Verschiedene Privatschulen bereiten auf diese Prüfungen vor.

3.2 Kosten für die Studierenden und den Staat

Es sind auch die Kosten zu beachten, die den Studierenden und auch dem Staat und damit den Steuerzahlern anfallen.

Die Planung der jährlichen Klasseneröffnungen erweist sich wegen der hohen Rückzugs- und Studienabbruchquote als sehr schwierig. Auch wenn entsprechende Werte berücksichtigt werden, kann die Klasseneröffnung und die Klassengrösse nicht optimal gesteuert werden. Eine Passerellenklasse kostet dem Staat (Lohnkosten) jährlich zirka 150 000 Franken. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die Vollzeitstellen (VZÄ) der Lehrpersonen im Griff zu halten, sowie der demografischen Entwicklung, die unweigerlich zu mehr Klasseneröffnungen führt, stellt sich die Frage, ob diese Vollzeitstellen nicht anderswo besser eingesetzt werden könnten.

Für Studium, Unterhalt und Verpflegung tragen die Studierenden jährliche Kosten von rund 13 000 Franken. Dies bei Berücksichtigung der minimalen Beträge gemäss Stipendienberechnung. Inbegriffen sind dabei auch die Einschreibgebühr (100 Franken) und das jährliche Schulgeld (1200 Franken). Da die Studierenden während des Vorbereitungsjahres nur in einer sehr reduzierten Masse einer bezahlten Tätigkeit nachgehen können, verzichten sie auf einen Lohn, der branchenabhängig und individuell ist, der aber durchschnittlich rund 50 000 Franken betragen kann. Mit dem Besuch des Vorbereitungsjahres fallen den Studierenden damit ungefähr totale Kosten (tatsächliche und Opportunitätskosten) in der Höhe von 63 000 Franken an. Neben diesen materiellen Kosten ist dieses anspruchsvolle Vorbereitungsjahr für die Studierenden aber auch mit viel persönlichem Einsatz und Verzicht verbunden. Und so erstaunt es nicht, dass mit dem Misserfolg dann leider oft auch Motivation und Vertrauen für weitere Studien verloren gehen.

3.3 Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit der Bildungswege

Das von den Motionären angeführte Argument, dass die Zulassungsprüfung die Attraktivität der Berufsbildung mindern würde, ist nicht haltbar. Die beiden Bildungswege, Berufsbildung und Allgemeinbildung, sind unterschiedlich aber gleichwertig. Es braucht verschiedene Bildungswege für unterschiedliche Interessen und Kompetenzen sowie für die Bedürfnisse der Gesellschaft. Die Durchlässigkeit im Bildungssystem ist ein wichtiges Gut, gilt es doch keine Talente zu verlieren. Verschiedene Kampagnen im Rahmen der Berufsorientierung suggerieren gelegentlich Möglichkeiten und wecken Erwartungen, die auch eine Passerellen-Ausbildung nicht garantieren und erfüllen kann. Wie es der Name sagt, so ist der Passerellen-Lehrgang für eine begrenzte Zahl von Studierenden mit entsprechenden Fähigkeiten und Neigungen gedacht. Die Berufs- und Fachmaturität ermöglicht einen direkten Zugang zu den Fachhochschulen. Für Studierende, die nach dem Bachelorabschluss an einer Fachhochschule ein Masterstudium an einer universitären Hochschule anstreben, bestehen an den Universitäten entsprechende Übertrittsmöglichkeiten. Die Einführung der Eintrittsprüfung hat damit keine Auswirkungen auf den Zugang zu weiteren Studien.

Der Zugang zur HEP-PH Freiburg ist zudem für Berufsmaturanten und –maturantinnen auch ohne erfolgreiche Passerellenprüfung möglich. Es besteht alternativ die einfachere Möglichkeit eines Eintrittsexamens mit entsprechendem Vorbereitungskurs, der an den Fachmittelschulen des Kantons angeboten wird.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Motion abzulehnen.

12. Juni 2019



Rapport 2019-DICS-34

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la situation financière de la société SICHH SA au 31 décembre 2018

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport concernant la situation financière de la société anonyme Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH SA) au 31 décembre 2018, ceci conformément au décret du Grand Conseil du 12 décembre 2017 relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme Swiss Integrative Center for Human Health.

1. Introduction	1
2. Situation financière	1
3. Utilisation de l'aide financière de l'Etat	2
4. Positionnement actuel	3
5. Perspectives	3

1. Introduction

La société anonyme à but non lucratif SICHH SA a été créée le 17 juillet 2013 par l'Université de Fribourg, en accord avec le Conseil d'Etat et en lien avec l'établissement du parc d'innovation de blueFactory dont elle constitue l'une des plateformes.

La société a été dotée initialement d'un capital-actions de 100 000 francs, porté à 200 000 francs en janvier 2018. Ce capital-actions est actuellement entièrement libéré et détenu à 94% par l'Université de Fribourg. Les trois autres actionnaires actuels sont l'Université de Neuchâtel (depuis le 9 janvier 2019), ainsi que Cardiocentro Ticino et Vital-IT Group de Swiss Institute of Bioinformatics (SIB) (depuis le 12 juin 2019), chacun avec une part de 2% du capital-actions.

En juin 2013, la société a obtenu une aide financière à fonds perdu de 298 300 francs dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR) 2012-2015.

Le 15 mai 2014, le Grand Conseil a approuvé le décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur du SICHH portant sur un montant total de 12 millions de francs et structurée de la manière suivante:

- > 3 000 000 de francs d'un prêt remboursable;
- > 9 000 000 de francs de cautionnement.

Le 12 décembre 2017, le Grand Conseil a adopté le décret relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme Swiss Integrative Center for Human Health. Il a ainsi autorisé l'Etat

à modifier la structure de financement et à le répartir librement entre un prêt et/ou un cautionnement, voire à le transformer en tout ou en partie en capital-actions. Il a été décidé en même temps que le Conseil d'Etat transmette annuellement au Grand Conseil le bilan financier de la société SICHH SA. C'est l'objet du présent rapport qui présente la situation financière de la société au 31 décembre 2018.

2. Situation financière

Lors des séances de la Commission parlementaire chargée de l'examen du projet de décret adopté le 12 décembre 2017 (ci-après Commission 2017), un plan financier portant sur les années 2017 à 2026 a été présenté. Le tableau ci-dessous met en relation les résultats de la société aux comptes des années 2017 et 2018 par rapport aux prévisions figurant dans ce plan financier.

Compte de résultats	PF 2017	Comptes 2017	Ecart 2017	PF 2018	Comptes 2018	Ecart 2018
Chiffre d'affaire	300 000	416 696	116 696	800 000	519 791	-280 209
Frais matériel et prestations	21 000	26 175	5 175	56 000	59 928	3 928
Salaires et charges sociales	1 708 546	1 700 416	-8 130	1 751 867	1 662 409	-89 458
Charges d'exploitation	627 540	627 122	-418	705 540	644 871	-60 669
Résultat brut d'exploitation	-2 057 086	-1 937 017	120 069	-1 713 407	-1 847 417	-134 010
Amortissements	434 242	624 708	190 466	763 201	746 137	-17 064
Résultat avant intérêts	-2 491 328	-2 561 725	-70 397	-2 476 608	-2 593 554	-116 946
Charges d'intérêts	73 713	65 129	-8 584	91 713	88 108	-3 605
Résultat d'exploitation	-2 565 041	-2 626 854	-61 813	-2 568 321	-2 681 662	-113 341

Le compte de résultat 2017 accuse une perte de 2 626 854 francs, supérieure de 61 813 francs aux prévisions. Cette différence est due à une planification insuffisante des amortissements qui ont été sous-évalués à hauteur de 190 466 francs. Par contre, le chiffre d'affaire montre un résultat positif, supérieur de 116 696 francs par rapport aux prévisions.

Le compte de résultat 2018 accuse une perte de 2 681 662 francs, supérieure de 113 341 francs aux prévisions. En effet, le chiffre d'affaire n'a pas atteint le niveau escompté et se situe 280 209 francs au-dessous des prévisions. Des économies au niveau du personnel et des charges d'exploitations ont permis d'atténuer partiellement cette mauvaise performance.

Cette situation a mené le Conseil d'administration à établir un budget 2019 prudent qui prévoit un chiffre d'affaire de 1 million de francs et une perte de 2 414 000 francs, tandis que la planification réalisée en 2017 tablait, pour 2019, sur un chiffre d'affaire de 1,5 million et sur une perte de 2 046 322 francs.

3. Utilisation de l'aide financière de l'Etat

Le plan de financement par les emprunts bancaire et cantonal présenté à la Commission 2017 prévoyait l'utilisation de l'aide financière de l'Etat jusqu'à la fin 2020. Elle est reproduite ci-dessous.

PLAN FINANCEMENT BANCAIRE/CANTONAL SICHH 2017-2020															
	Cumul 9.2017	Q4 2017	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018	Q4 2018	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019	Q4 2019	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020	Q4 2020	Total
Emprunt bancaire	4357	500	550	550	500	400	400	400	300	300	300	200	100	0	8857
Emprunt cantonal	3000														3000
Total	7357	500	550	550	500	400	400	400	300	300	300	200	100	0	11857
Reprise dette bancaire		2500				2800				2200				1400	8900

L'évolution réelle de l'endettement ces trois dernières années se présente de la manière suivante:

Endettement	fin 2016	fin 2017	fin 2018
Emprunt cantonal postposé	2 400 000	5 500 000	8 200 000
Emprunt bancaire (cautionné)	2 377 000	2 677 000	2 000 000
Total	4 777 000	8 177 000	10 200 000

A la fin 2017, l'Etat a repris et postposé la dette bancaire à hauteur de 2,5 millions de francs, conformément aux prévisions. Par contre le solde de l'emprunt bancaire a été de

2 677 000 francs, c'est-à-dire supérieur de 320 000 francs au montant annoncé.

La transformation de la dette bancaire en prêt postposé, nécessaire pour éviter le surendettement légal au 31 décembre 2018, a porté sur un montant de 2,7 millions de francs, montant se situant à 100 000 francs au-dessous des prévisions. Après ce rachat, l'endettement total de l'entreprise au 31 décembre 2018 est de 10,2 millions de francs, contre 9 857 000 francs prévus, dont:

- > 8,2 millions de francs du prêt de l'Etat postposé et
- > 2,0 millions de francs du prêt bancaire

Etant donné les besoins financiers 2019 de la société évalués à 1,6 million de francs, la limite de crédit bancaire pour l'année 2019 a été portée à 3,6 millions de francs. Si ce crédit est entièrement utilisé, la dette totale du SICHH à la fin 2019 s'élèvera à 11,8 millions de francs.

Le plafond de 12 millions étant ainsi (quasiment) atteint, force est de constater que la poursuite de l'activité du SICHH au-delà du 31 décembre 2019 n'est pas envisageable dans le cadre financier actuel.

4. Positionnement actuel

L'année 2018 a été décisive pour le SICHH au niveau de son positionnement stratégique. Après deux ans de fonctionnement avec les ressources complètes, il a été possible d'établir un bilan, de corriger le modèle d'affaires et de mieux définir les domaines d'activité en construisant sur les acquis.

Depuis sa création en 2013 et surtout depuis la mise en place de son outil de travail (laboratoires dans la Halle bleue) en 2016, le SICHH s'est établi en tant qu'acteur d'envergure nationale dans le domaine de la santé humaine. Il dispose d'un équipement de pointe, a développé des compétences spécifiques, a acquis une visibilité et une reconnaissance scientifique et a construit un large réseau national tant académique qu'industriel. Il est désormais reconnu par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et Innosuisse comme porteur de projets. Il a aussi entamé auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) la procédure pour obtenir le financement fédéral en tant que centre de compétence technologique. Il participe également à l'attrait de la place économique fribourgeoise auprès des entreprises qui envisagent de s'y établir.

Les expériences accumulées ont démontré que le modèle d'affaires initial basé sur les services simples ne peut pas assurer seul le financement du SICHH. L'acquisition de mandats basés sur ces services demande un investissement trop important par rapport aux recettes que ces derniers génèrent. Le SICHH a donc mis l'accent sur les projets R&D et, surtout, sur deux activités principales vues comme présentant un grand potentiel d'innovation et pouvant générer à terme des revenus importants. Il s'agit, d'une part, du programme Swiss Innovation Maker (SIM) destiné aux académiques

voulant développer et transférer vers l'industrie une technologie sans devoir créer leur propre start-up. D'autre part, la mise en place d'une division industrielle dans le domaine du diagnostic (Swiss Smart Diagnostics – SSD) vise un positionnement distinct afin d'attirer des unités de recherche d'entreprises actives dans ce domaine et de rentrer dans le cercle exclusif des centres de compétence technologiques financés par la Confédération.

5. Perspectives

La mise en place des programmes SIM d'une part, et SSD d'autre part, a pour objectif principal d'attirer des financements de tiers.

Pour le premier, il s'agit, à court terme, de lever des fonds auprès de différents organismes de financement de start-up (seed capital, capital-risque, venture capital, investisseurs privés) et d'opérer une vente au terme du développement de chaque produit, après 4 à 5 ans.

Quant à SSD, la création de cette division industrielle vise un financement fédéral en tant que centre de compétence technologique. La Confédération apporterait un financement allant jusqu'à 50% de la valeur des autres contributions. Ces dernières devraient être constituées d'une part par des fonds privés provenant des entreprises qui intégreraient cette division, et d'autre part, par un financement cantonal dédié.

Dans ce contexte, des modifications statutaires et éventuellement structurelles de l'entreprise devront être étudiées afin de pouvoir assurer l'attractivité des investissements de tiers dans le SICHH.

Le Conseil d'administration de la société SICHH SA a transmis au Conseil d'Etat une demande portant sur le financement cantonal supplémentaire pour les années 2020 à 2024, ceci en lien avec le projet de centre de compétence technologique. Le Conseil d'Etat examine l'opportunité de poursuivre un effort financier afin de valoriser l'investissement déjà consenti ces dernières années, positionner le canton dans le domaine du diagnostic et obtenir une reconnaissance nationale en abritant un centre de compétence technologique. En ce qui concerne ce dernier, une demande de subventionnement fédéral doit être déposée auprès du SEFRI avant le 30 juin 2019. L'engagement financier du canton devra y figurer, ceci naturellement sous réserve de la décision du Grand Conseil qui sera saisi, à l'automne 2019, d'un projet de décret accompagné d'un message présentant ce projet, son potentiel et ses conséquences financières.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DICS-34

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zur finanziellen Lage (Bilanz) der Aktiengesellschaft SICHH AG am 31. Dezember 2018

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur finanziellen Bilanz der Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH SA) am 31. Dezember 2018, wie dies im Dekret des Grossen Rates vom 12. Dezember 2017 über die Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health vorgesehen ist.

1. Einführung	4
2. Finanzielle Lage	4
3. Verwendung der Finanzhilfe des Staates	5
4. Aktuelle Positionierung	6
5. Ausblick	6

1. Einführung

Das Kompetenzzentrum SICHH ist eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft (AG), die am 13. Juli 2013 von der Universität Freiburg in Absprache mit dem Staatsrat und in Zusammenhang mit dem Aufbau des Innovationsparks blue-Factory, zu dessen Plattformen sie gehört, gegründet wurde.

Die Gesellschaft verfügte zunächst über ein Aktienkapital von 100 000 Franken, das im Januar 2018 auf 200 000 Franken erhöht wurde. Dieses Aktienkapital ist derzeit voll liberiert und befindet sich zu 94% im Besitz der Universität Freiburg. Die drei weiteren Aktionäre sind die Universität Neuenburg (seit dem 9. Januar 2019), das Cardiocentro Ticino und die Vital-IT Group des Swiss Institute of Bioinformatics (SIB) (beide seit dem 12. Juni 2019) jeweils mit 2% des Aktienkapitals.

Im Juni 2013 erhielt die Aktiengesellschaft im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) 2012–2015 eine nicht rückzahlbare Finanzhilfe von 298 300 Franken.

Der Grosse Rat genehmigte am 15. Mai 2014 das Dekret über eine Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft SICHH in Höhe von insgesamt 12 Millionen Franken, die sich wie folgt zusammensetzt:

- > ein rückzahlbares Darlehen in Höhe von 3 000 000 Franken;
- > eine Bürgschaft in Höhe von 9 000 000 Franken.

Am 12. Dezember 2017 genehmigte der Grosse Rat das Dekret über die Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss

Integrative Center for Human Health. Er ermächtigte den Staat somit, die Finanzierungsstruktur zu ändern und diese zwischen einem Darlehen und/oder einer Bürgschaft frei aufzuteilen oder den Betrag sogar ganz oder teilweise in Aktienkapital umzuwandeln. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass der Staatsrat dem Grossen Rat jedes Jahr die Bilanz des SICHH übermittelt. Dies ist der Zweck dieses Berichts, der die finanzielle Lage der Gesellschaft am 31. Dezember 2018 präsentiert.

2. Finanzielle Lage

An den Sitzungen der parlamentarischen Kommission, die mit der Prüfung des am 12. Dezember 2017 genehmigten Dekretsentwurfs betraut war (nachstehend: Kommission 2017) wurde ein Finanzplan für die Jahre 2017 bis 2026 vorgelegt. In der nachfolgenden Tabelle werden die Ergebnisse der Aktiengesellschaft für die Jahre 2017 und 2018 den in diesem Finanzplan prognostizierten Zahlen gegenübergestellt.

Erfolgsrechnung	Finanzplan 2017	Jahresrechnung 2017	Differenz 2017	Finanzplan 2018	Jahresrechnung 2018	Differenz 2018
Umsatz	300 000	416 696	116 696	800 000	519 791	-280 209
Kosten für Material und Leistungen	21 000	26 175	5 175	56 000	59 928	3 928
Lohn- + Lohnnebenkosten	1 708 546	1 700 416	-8 130	1 751 867	1 662 409	-89 458
Betriebsaufwand	627 540	627 122	-418	705 540	644 871	-60 669
Bruttobetriebsergebnis	-2 057 086	-1 937 017	120 069	-1 713 407	-1 847 417	-134 010
Abschreibungen	434 242	624 708	190 466	763 201	746 137	-17 064
Ergebnis vor Zinsen	-2 491 328	-2 561 725	-70 397	-2 476 608	-2 593 554	-116 946
Zinsaufwand	73 713	65 129	-8 584	91 713	88 108	-3 605
Betriebsergebnis	-2 565 041	-2 626 854	-61 813	-2 568 321	-2 681 662	-113 341

Die Erfolgsrechnung 2017 weist einen Verlust von 2 626 854 Franken aus, 61 813 Franken mehr als erwartet. Diese Differenz ist auf eine unzureichende Planung der Abschreibungen zurückzuführen, die um 190 466 Franken unterbewertet worden waren. Andererseits wurde beim Umsatz ein positives Ergebnis erzielt; er fiel 116 696 Franken höher aus als erwartet.

Die Erfolgsrechnung 2018 weist einen Verlust von 2 681 662 Franken aus, 113 341 Franken mehr als erwartet. Die Umsatzzahlen haben nicht die erhoffte Höhe erreicht und liegen 280 209 Franken unter den Erwartungen. Mit Einsparungen bei Personal- und Sachkosten konnten diese geringeren Umsatzzahlen teilweise ausgeglichen werden.

Diese Situation bewog den Verwaltungsrat, ein vorsichtiges Budget 2019 aufzustellen, das einen Umsatz von 1 Mio. Franken und einen Verlust von 2 414 000 Franken prognostiziert, während die im Jahr 2017 erstellte Planung für 2019 einen Umsatz von 1,5 Mio. Franken und einen Verlust von 2 046 322 Franken vorsah.

3. Verwendung der Finanzhilfe des Staates

Der der Kommission 2017 vorgelegte Finanzierungsplan durch Bank- und Kantonsdarlehen sah die Inanspruchnahme staatlicher Finanzhilfen bis Ende 2020 vor. Er setzt sich wie folgt zusammen:

FINANZIERUNGSPLAN DURCH BANK/KANTON SICHH 2017-2020

	Kumuliert 9.2017	Q4 2017	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018	Q4 2018	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019	Q4 2019	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020	Q4 2020	Total
Bankdarlehen	4357	500	550	550	500	400	400	400	300	300	300	200	100	0	8857
Kantonsdarlehen	3000														3000
Total	7357	500	550	550	500	400	400	400	300	300	300	200	100	0	11 857
Übernahme der Bankschulden		2500				2800				2200				1400	8900

Die tatsächliche Entwicklung der Verschuldung in den letzten drei Jahren ergibt folgendes Bild:

Verschuldung	Ende 2016	Ende 2017	Ende 2018
Nachrangiges Kantonsdarlehen	2 400 000	5 500 000	8 200 000
Bankdarlehen (verbürgt)	2 377 000	2 677 000	2 000 000
Total	4 777 000	8 177 000	10 200 000

Ende 2017 übernahm der Staat die Bankschulden von 2,5 Millionen Franken und stellte diese im Rang zurück, wie es vorgesehen war. Der restliche Bankkredit belief sich auf

2 677 000 Franken und lag damit 320 000 Franken über dem angekündigten Betrag.

Ende 2018 betrug die Umwandlung der Bankschulden in ein nachrangiges Darlehen zur Vermeidung einer rechtlichen Überschuldung 2,7 Mio. Franken, d.h. 100 000 Franken weniger als erwartet. Nach dieser Akquisition belief sich die Gesamtverschuldung des Unternehmens per 31. Dezember 2018 auf 10,2 Mio. Franken gegenüber den geplanten 9 857 000 Franken, davon:

- > 8,2 Millionen nachgestelltes Kantonsdarlehen und
- > 2 Millionen Franken Bankschulden.

Angesichts des auf 1,6 Mio. Franken geschätzten Finanzbedarfs der Aktiengesellschaft für 2019 wurde die Bankkreditgrenze für 2019 auf 3,6 Mio. Franken erhöht. Wird dieser Kredit vollständig in Anspruch genommen, so wird sich die Gesamtverschuldung des Kompetenzzentrums SICHH per Ende 2019 auf 11,8 Mio. Franken belaufen.

Da die Obergrenze von 12 Millionen Franken damit fast erreicht ist, muss festgehalten werden, dass das SICHH nach dem derzeitigen Finanzrahmen seine Tätigkeit nicht über den 31. Dezember 2019 hinaus weiterführen könnte.

4. Aktuelle Positionierung

2018 war für die strategische Positionierung des SICHH ein entscheidendes Jahr. Nach der anfänglichen Aufbauphase war es nach zwei Jahren Betrieb mit vollständigen Ressourcen möglich, eine Bilanz zu erstellen, das Geschäftsmodell zu korrigieren und die Tätigkeitsbereiche aufbauend auf den erzielten Ergebnissen besser zu bestimmen.

Seit seiner Gründung im Jahr 2013 und insbesondere seit der Einrichtung seiner Arbeitsräume (Labore in der Blauen Halle) im Jahr 2016 hat sich das SICHH als nationaler Akteur in allen Bereichen, die mit der menschlichen Gesundheit zu tun haben, etabliert. Das Kompetenzzentrum verfügt über modernste Ausrüstung, hat spezielles Fachwissen erworben, eine gewisse Bekanntheit und wissenschaftliche Anerkennung erlangt und ein grosses nationales Netzwerk aufgebaut, sowohl im akademischen als auch im industriellen Bereich. Es wird mittlerweile vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und von Innosuisse als Projektträger anerkannt. Zudem hat es beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ein Verfahren eingeleitet, um die Fördermittel des Bundes als Technologiekompetenzzentrum zu erhalten. Es stärkt darüber hinaus die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Freiburg für Unternehmen, die sich hier niederlassen wollen.

Die gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass das ursprüngliche Geschäftsmodell, das auf einfachen Dienstleistungen beruhte, die Finanzierung des SICHH nicht allein gewährleisten kann. Die Beschaffung von Aufträgen, die auf diesen Dienstleistungen basieren, erfordert einen im Verhältnis zu den damit erzielten Erträgen zu hohen Aufwand. Das

SICHH konzentriert sich daher auf Forschungs- und Entwicklungsprojekte und vor allem auf zwei Hauptaktivitäten, von denen erwartet wird, dass sie ein grosses Innovationspotenzial bergen und langfristig einen bedeutenden Umsatz generieren werden. Zum einen geht es um das Programm Swiss Innovation Maker (SIM) für Akademikerinnen und Akademiker, die Technologien entwickeln und in die Industrie transferieren wollen, ohne ein eigenes Start-up gründen zu müssen. Zum anderen zielt die Gründung einer industriellen Abteilung im Bereich der Diagnostik (Swiss Smart Diagnostics SSD) auf eine gesonderte Positionierung, um Forschungseinheiten von in diesem Bereich tätigen Unternehmen anzuziehen und um in den exklusiven Kreis der vom Bund finanzierten Technologiekompetenzzentren einzutreten.

5. Ausblick

Der Hauptzweck dieser beiden Projekte, dem SIM wie dem SSD, besteht darin, Drittmittel zu gewinnen.

Beim ersten Projekt (SIM) geht es kurzfristig darum, Kapital von verschiedenen Fördereinrichtungen für Start-ups (Seed Capital, Risikokapital, Venture Capital, Privatinvestoren) zu beschaffen und nach 4 bis 5 Jahren, jeweils am Ende der Entwicklung eines Produkts, einen Verkauf zu tätigen.

Was das zweite Projekt (SSD) betrifft, so möchte man mit der Schaffung dieser industriellen Abteilung eine Finanzierung vom Bund als Technologiekompetenzzentrum erhalten. Der Bund würde eine zusätzliche Finanzierung von bis zu 50% aller übrigen Beiträge zur Verfügung stellen. Diese Beiträge sollten zum einen aus privaten Mitteln von Unternehmen, die dieser Abteilung beitreten würden, und zum anderen aus kantonalen Mitteln bestehen.

In diesem Zusammenhang ist eine statuarische und gegebenenfalls strukturelle Anpassung des Unternehmens zu prüfen, um dafür zu sorgen, dass Investitionen Dritter in das SICHH attraktiv sind.

Der Verwaltungsrat des SICHH hat dem Staatsrat im Zusammenhang mit dem geplanten Technologiekompetenzzentrum einen Antrag auf zusätzliche kantonale Mittel für die Jahre 2020 bis 2024 gestellt. Der Staatsrat prüft die Möglichkeit, die in den letzten Jahren getätigten Investitionen mit weiteren Finanzmitteln zu verstärken, den Kanton im Bereich der Diagnostik zu positionieren und sich durch die Schaffung eines Technologiekompetenzzentrums nationale Bedeutung zu verschaffen. Für die Anerkennung als Technologiekompetenzzentrum muss vor dem 30. Juni 2019 beim SBFI ein Gesuch um Bundesbeiträge eingereicht werden. Das finanzielle Engagement des Kantons muss dabei mit berücksichtigt werden, natürlich vorbehaltlich des Entscheids des Grossen Rates, dem im Herbst 2019 ein entspre-

chender Dekretsentwurf mit einer Botschaft über das Projekt, sein Potenzial und seine finanziellen Auswirkungen vorgelegt wird.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
