

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.	2019-GC-190	Motion <i>Motion</i>	Aspects durables et leurs conséquences pour les décisions du Grand Conseil <i>Nachhaltigkeitsaspekte und ihre Folgen für Entscheide des Grossen Rats</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2020-GC-9	Motion <i>Motion</i>	Protection du climat – article constitutionnel <i>Klimaschutz / Schutzartikel in die Verfassung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Urs Perler Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert 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>
4.	2020-DAEC-86	Rapport <i>Bericht</i>	Suivi des ressources en eau potable dans le canton (Rapport sur postulat 2018-GC-140) : Suite directe <i>Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton (Bericht zum 2018-GC-140) : Direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2020-CE-43	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2019) <i>Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (2019)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Ursula Krattinger-Jutzet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2019-CE-234	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Médiation cantonale administrative (MED). Rapport annuel 2019 <i>Kantonale Ombudsstelle (Omb). Jahresbericht 2019</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Ursula Krattinger-Jutzet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2019-GC-187	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) <i>Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2020-GC-13	Motion <i>Motion</i>	Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale <i>Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	(Xavier Ganioz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>) Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2019-GC-147	Postulat <i>Postulat</i>	Utilisation du langage simplifié <i>Verwendung von leichter Sprache</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Andréa Wassmer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Gabrielle Bourguet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella 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>
10.	2020-GC-20	Motion <i>Motion</i>	Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0.3 % <i>Für eine automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Francine Defferrard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
11.	2018-DIAF-24	Rapport <i>Bericht</i>	Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale (Rapport sur postulat 2017-GC-178) <i>Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung (Bericht zum Postulat 2017-GC-178)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Collaud Romain / Morel Bertrand

2019-GC-190

Aspects durables et leurs conséquences pour les décisions du Grand Conseil

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 novembre 2019, les députés Collaud et Morel demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1). Considérant que les conséquences sur la durabilité doivent être évaluées suffisamment en amont, ils proposent d'introduire une nouvelle disposition imposant l'obligation de mentionner, dans les réponses aux motions, postulats et mandats, les conséquences sur le développement durable et les effets financiers de l'objet à traiter. Un tel rapport, voulu simple, devrait permettre aux élus de se positionner sur un sujet en connaissance de cause.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 197 al. 1 let. e^{bis} de la loi sur le Grand Conseil (LGC) mentionné par les motionnaires, tous les messages doivent contenir des informations sur leurs effets sur le développement durable. La plupart des projets de loi et de construction soumis au Grand Conseil font ainsi l'objet d'une évaluation de la durabilité avec l'outil Boussole21. De telles analyses portent sur les trois enjeux interconnectés d'un développement durable : la prospérité économique, l'inclusion et le bien-être de tous les membres de la société, le respect des limites écologiques planétaires. Il s'agit d'évaluations qualitatives basées sur l'appréciation de l'évaluateur-trice, sans recours à des données objectives telles que des mesures ou données statistiques. Pour cette raison, un résultat consolidé ne peut être obtenu que si l'exercice est mené par une équipe d'au moins trois personnes, de manière à aboutir à une évaluation qui soit le plus proche possible de la réalité. Chaque analyse passe en revue dix-neuf critères et nécessite de trois à cinq heures de travail selon la complexité du projet.

Si la Boussole21 a été développée par le canton de Vaud, il est prévu de créer en 2020 une structure réunissant plusieurs cantons romands (FR, VS, GE et VD notamment) afin d'assurer la gestion commune de l'outil et de le développer de manière concertée, entre autres en l'alignant sur l'Agenda 2030 en faveur d'un développement durable et en optimisant certaines de ses fonctionnalités.

Le Conseil d'Etat partage l'avis des motionnaires, selon lequel les conséquences d'un projet sur la durabilité doivent être analysées suffisamment en amont. A cet effet, l'une des mesures de la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg actuellement en consultation prévoit de revisiter le processus d'évaluation de la durabilité des lois, décrets et projets de construction.

A cette occasion, des outils seront donnés aux chef-f-es de projets afin de définir le moment le plus pertinent pour effectuer l'évaluation.

Si l'idée d'imposer une évaluation de la durabilité des motions, postulats et mandats, au stade de la réponse du Conseil d'Etat, paraît séduisante, celui-ci est d'avis d'y renoncer en raison des ressources qu'un tel exercice nécessiterait. Même si le rapport attendu doit être simple, le résultat n'en doit pas moins être pertinent. Une telle pertinence ne peut être obtenue sans une analyse en équipe – même réduite à trois personnes – sur une durée de trois heures au minimum. Considérant qu'environ 150 instruments parlementaires sont déposés chaque année par les membres du Grand Conseil, de telles analyses systématiques de la durabilité nécessiteraient environ 450 heures de travail par personne, soit en tout 1350 heures de travail.

En ce qui concerne la mise en évidence des effets financiers des instruments parlementaires déposés, l'article 72 al. 2 LGC prévoit déjà que le Conseil d'Etat, dans sa réponse à une motion, s'exprime sommairement sur les conséquences financières et en personnel qui découleraient d'une acceptation. Cette disposition s'applique également, par analogie, au postulat (art. 76 al. 2 LG) et au mandat (art. 80 al. 1 LGC). Le Conseil d'Etat considère qu'elle est suffisante, ce d'autant plus que tout message du Conseil d'Etat informe ensuite de manière approfondie sur les conséquences financières et en personnel du projet, en application de l'article 197 let. d LGC.

Compte tenu des réflexions en cours au niveau intercantonal concernant l'outil Boussole21, des démarches qui vont être entreprises pour l'amélioration du processus d'évaluation de la durabilité des lois, décrets et projets de construction, de ce qui est déjà appliqué en matière d'effets financiers ainsi que des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la motion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

16 juin 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Collaud Romain / Morel Bertrand

2019-GC-190

Nachhaltigkeitsaspekte und ihre Folgen für Entscheide des Grossen Rats

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. November 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Collaud und Morel den Staatsrat auf, das Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) zu ändern: Weil die Folgen für die Nachhaltigkeit ausreichend im Voraus abgeschätzt werden müssen, schlagen sie vor, eine neue Bestimmung einzuführen, mit der der Staatsrat verpflichtet wird, in seinen Antworten auf Motionen, Postulate und Aufträge die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung und die finanziellen Folgen des zu behandelnden Gegenstands zu nennen. Dieser einfach gehaltene Bericht soll die Grossrätinnen und Grossräte in die Lage versetzen, in Kenntnis der Sachlage zu entscheiden.

II. Antwort des Staatsrats

Nach Artikel 197 Abs. 1 Bst. e^{bis} des Grossratsgesetzes (GRG), der von den Motionären erwähnt wird, müssen alle Botschaften insbesondere über die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung informieren. Die meisten Gesetzesentwürfe und Bauprojekte, die dem Grossen Rat vorgelegt werden, werden daher einer Nachhaltigkeitsbeurteilung mit dem Instrument Kompass21 unterzogen. Solche Analysen untersuchen die drei miteinander verbundenen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung, die da lauten: wirtschaftlicher Wohlstand, Inklusion und Wohlergehen aller Mitglieder der Gesellschaft sowie Achtung der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. Dabei handelt es sich um eine qualitative Bewertung, die auf der Einschätzung der Bewerterin oder des Bewerbers beruhen und für die keine objektiven Daten wie Messungen oder statistische Daten herangezogen werden. Aus diesem Grund kann ein konsolidiertes Ergebnis nur erzielt werden, wenn die Beurteilung von einem Team von mindestens drei Personen durchgeführt wird, was eine möglichst realitätsnahe Bewertung ermöglicht. Die Analysen stützen sich auf neunzehn Kriterien und benötigen in Abhängigkeit von der Komplexität des Entwurfs oder Projekts drei bis fünf Arbeitsstunden.

Nachdem der Kompass21 vom Kanton Waadt entwickelt wurde, ist nun geplant, im Jahr 2020 eine Struktur, die mehrere französischsprachige Kantone (insbesondere FR, VS, GE und VD) vereint, zu schaffen, um die gemeinschaftliche Verwaltung und Weiterentwicklung des Instruments zu gewährleisten, unter anderem mit einer Ausrichtung auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und durch die Optimierung einiger seiner Funktionalitäten.

Der Staatsrat teilt die Ansicht der Motionäre, dass die Auswirkungen eines Entwurfs oder Projekts auf die Nachhaltigkeit frühzeitig analysiert werden müssen. Zu diesem Zweck sieht eine der Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg, die derzeit in der Vernehmlassung ist, vor, das Verfahren für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Gesetzen, Verordnungen und Bauprojekten zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Bei dieser Gelegenheit werden den Projektleiterinnen und -leitern Instrumente an die Hand gegeben, mit denen sie den geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung der Beurteilung bestimmen können.

Die Idee, eine Beurteilung der Nachhaltigkeit von Motionen, Postulaten und Aufträgen in der Phase der Antwort des Staatsrats aufzuerlegen, mag zwar attraktiv erscheinen, doch sollte aus Sicht des Staatsrats wegen der dafür erforderlichen Ressourcen darauf verzichtet werden; denn auch wenn ein einfach gehaltener Bericht erwartet wird, muss dessen Inhalt aussagekräftig sein. Eine solche Aussagekraft kann indes nicht ohne eine Analyse in einem wenigstens dreiköpfigen Team und über einen Zeitraum von mindestens drei Stunden erreicht werden. Wenn man bedenkt, dass jedes Jahr etwa 150 parlamentarische Vorstösse von den Mitgliedern des Grossen Rats eingereicht werden, würden solche systematischen Nachhaltigkeitsanalysen etwa 450 Arbeitsstunden pro Person erfordern, was einer Gesamtarbeitszeit von 1350 Stunden entspricht.

Hinsichtlich der Hervorhebung der finanziellen Folgen eines parlamentarischen Vorstosses sieht Artikel 72 Abs. 2 GRG heute schon vor, dass sich der Staatsrat in seiner Antwort auf eine Motion zusammenfassend zu den finanziellen und personellen Folgen äussert, die sich aus einer Annahme ergeben würden. Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für Postulate (Art. 76 Abs. 2 GRG) und Aufträge (Art. 80 Abs. 1 GRG). Der Staatsrat hält dies für ausreichend, zumal jede Botschaft des Staatsrats dann in Anwendung von Artikel 197 Bst. d GRG ausführlich über die finanziellen und personellen Folgen des Entwurfs informiert.

Angesichts der auf interkantonaler Ebene laufenden Überlegungen zum Instrument Kompass21, der Schritte, die unternommen werden sollen, um das Verfahren für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Gesetzen, Dekreten und Bauprojekten zu verbessern, der bereits geltenden Vorgaben betreffend Information über die finanziellen Folgen und der Mittel und Ressourcen, die für die Umsetzung der Motion nötig wären, schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion abzulehnen.

16. Juni 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Perler Urs / Rey Benoît

2020-GC-9

Protection du climat – article constitutionnel

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 janvier 2020, les députés Perler et Rey demandent que la Constitution cantonale soit complétée par l'intégration d'un nouvel article ayant pour objectif d'inscrire la protection du climat dans une base légale de rang supérieur, permettant ainsi de se doter des outils nécessaires à la réalisation de la politique climatique formulée par le Conseil d'Etat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat prend la thématique climatique très au sérieux et a établi les bases d'une politique climatique centrée sur la réalisation d'un plan climat se déclinant en différentes mesures pour l'ensemble des domaines concernés. Ce Plan Climat Cantonal devrait être mis en consultation d'ici fin 2020.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs déjà été interpellé sur la nécessité d'un ancrage législatif de cette thématique au travers de la motion Senti/Mutter 2019-GC-44. Dans la réponse à cette motion, il *« reconnaît [...] qu'un ancrage formel du plan climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité »*.

Dans sa réponse à la motion précitée, le Conseil d'Etat affirme également vouloir se pencher sur le volet financier avec toute l'attention nécessaire, un financement adéquat représentant un enjeu crucial pour répondre aux attentes légitimes émises par la population et pour permettre une mise en œuvre cohérente avec ses objectifs en la matière.

De manière plus précise, il s'est dit prêt à entamer les travaux législatifs nécessaires à présenter un projet de création de bases légales au Grand Conseil comprenant :

- > un objectif climatique général aligné sur l'accord de Paris et les décisions du Conseil fédéral ;
- > une base légale prévoyant l'élaboration d'un plan climat ;
- > une analyse de l'opportunité de créer un Fonds spécifique pour le climat en tenant compte des objectifs et des moyens d'autres Fonds existants.

Le 24 juin dernier, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la réponse à cette motion 2019-GC-44. Le Conseil d'Etat entamera donc les travaux législatifs mentionnés afin de présenter un projet de loi cantonale climatique au Grand Conseil.

De ce fait, le Conseil d'Etat estime qu'un article constitutionnel n'est dès lors pas nécessaire puisque la problématique du climat sera prochainement thématisée dans une loi cantonale et que les travaux relatifs à l'élaboration et l'adoption d'un article constitutionnel risqueraient de retarder la mise en application de la politique climatique du Conseil d'Etat telle qu'énoncée.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de ne pas entrer en matière sur la présente motion et invite le Grand Conseil à la rejeter.

17 août 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Perler Urs / Rey Benoît
Klimaschutz / Schutzartikel in die Verfassung

2020-GC-9

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 22. Januar 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Perler und Rey, dass der Klimaschutz in der Kantonsverfassung und damit als Ziel übergeordneten Rechts verankert wird, um die für die Verwirklichung der Klimapolitik des Staatsrats nötigen Instrumente zu schaffen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat nimmt die Klimafrage sehr ernst und hat die Grundlagen für eine Klimapolitik gelegt, die auf die Umsetzung eines Klimaplanes mit verschiedenen Massnahmen für alle relevanten Bereiche ausgerichtet ist. Der kantonale Klimaplan soll bis Ende 2020 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Der Staatsrat wurde im Übrigen mit der Motion Senti/Mutter 2019-GC-44 bereits zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung dieses Themas angesprochen. In seiner Antwort auf die Motion schrieb der Staatsrat, dass «eine formelle Verankerung des Klimaplanes im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken».

Weiter erklärte der Staatsrat, dass er den finanziellen Aspekt mit der gebührenden Aufmerksamkeit prüfen will, da eine angemessene Finanzierung eine entscheidende Frage ist, um den legitimen Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden und eine Umsetzung zu ermöglichen, die mit seinen Zielen in diesem Bereich übereinstimmt.

Konkret erklärte sich der Staatsrat bereit, mit der Gesetzgebungsarbeit zu beginnen, um dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, der den Forderungen der Motionärinnen entspricht und folgende Punkte umfasst:

- > ein allgemeines Klimaziel, das mit dem Pariser Übereinkommen und den Beschlüssen des Bundesrates im Einklang steht;
- > eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Klimaplanes;
- > die Prüfung der Zweckmässigkeit eines spezifischen Klimafonds unter Berücksichtigung der Ziele und Mittel von bereits bestehenden Fonds.

Am 24. Juni 2020 erklärte der Grosse Rat die Motion 2019-GC-44 erheblich. Der Staatsrat wird entsprechend die oben erwähnten Gesetzgebungsarbeiten aufnehmen, um dem Grossen Rat einen Entwurf für ein kantonales Klimagesetz vorzulegen.

Aus Sicht des Staatsrats bedeutet dies auch, dass ein Verfassungsartikel nicht notwendig ist, da die Klimafrage demnächst in einem kantonalen Gesetz geregelt werden wird, und dass darüber hinaus die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Verfassungsartikels eine rasche Umsetzung der Klimapolitik des Staatsrates gefährden würde.

Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, nicht auf die vorliegende Motion einzutreten und sie abzulehnen.

17. August 2020



Rapport 2020-DAEC-86

29 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-140 Antoinette Badoud/Markus Bapst – Suivi des ressources en eau potable dans le canton

1. Résumé du postulat	1
2. Contexte et situation actuelle	1
3. Réponses aux questions posées par les députés	5
4. Conclusion	9

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat des députés Antoinette Badoud et Markus Bapst, transmis au Conseil d'Etat le 19 septembre 2018, concernant le suivi des ressources en eau potable dans le canton de Fribourg.

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 septembre 2018, les députés Badoud et Bapst ont demandé au Conseil d'Etat de faire établir un rapport circonstancié portant sur l'état et le suivi des ressources en eau potable du canton de Fribourg.

Cette demande est issue du souci que portent les députés vis-à-vis de nos ressources et de l'impact à long terme du changement climatique sur celles-ci d'une part, qui tend à accentuer les périodes de sécheresse estivale et à inquiéter les agriculteurs ainsi que les communes sur le niveau des nappes phréatiques alimentant leur réseau d'alimentation en eau potable. D'autre part, le développement des communes nécessite que les ressources en eau potable soient suffisantes pour répondre aux besoins de la population, tout en garantissant également une alimentation des zones constructibles figurant dans leur PAL. Là encore, la connaissance de l'état de la ressource fait défaut et risque de générer pour les communes une situation critique face à leur développement.

Les députés ont formulé sept questions autour desquelles articuler le rapport et dont les réponses devraient permettre au Conseil d'Etat de renforcer les outils lui permettant d'assurer une prévention efficace de l'approvisionnement en eau potable sur le long terme, tenant compte du développement démographique et des changements climatiques.

2. Contexte et situation actuelle

2.1. Les changements climatiques

Entre 2013 et 2016, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a mandaté la réalisation de huit analyses de risques et opportunités liés aux changements climatiques dans divers cantons suisses – dont Fribourg. Sur la base de ces études de cas, l'OFEV a publié en 2017 le rapport «Risques et opportunités liés au climat – une synthèse à l'échelle de la Suisse» présentant les risques et opportunités prioritaires à l'échelle de la Suisse. Ce rapport permet d'identifier les risques majeurs par région dans plusieurs domaines, dont celui de la gestion de l'eau. Il ressort de ce rapport que les changements climatiques ont un impact autant sur la qualité que sur la quantité d'eau potable dans toutes les régions de Suisse.

Ces impacts sont confirmés par les scénarios climatiques établis pour la Suisse (CH 2018). Il faut en particulier s'attendre à des étés plus secs et à des précipitations plus importantes. Certaines réserves en eau potable vont ainsi diminuer en été, alors même que leur utilisation va s'accroître, pour l'irrigation notamment. Elles seront également plus sensibles à la pollution (limitation de l'effet de dilution). D'autre part, c'est lors des fortes pluies que l'entraînement de substances polluantes vers les ressources en eau est le plus important.

D'un point de vue législatif, c'est la Confédération qui coordonne les mesures d'adaptation (selon la loi sur le CO₂; RS 641.71). Cette loi est actuellement en révision pour la période postérieure à 2020 et la nouvelle version de la loi prévoit une plus grande implication des cantons en matière d'adaptation aux changements climatiques. Sous réserve d'acceptation, la Confédération ne coordonnera ainsi plus seule, mais avec les cantons, les mesures d'adaptation. Les cantons doivent ainsi veiller avec la Confédération à l'élaboration des bases nécessaires à la prise de mesures.

L'Etat de Fribourg est conscient des enjeux importants liés au changement climatique et de ses responsabilités. Il a ainsi décidé de s'attaquer, dans la présente législature, à cette thématique et d'élaborer un Plan Climat. Ce dernier aborde aussi bien le champ de l'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) que de l'adaptation aux changements climatiques. Il a également comme objectif de faire évoluer le contexte politique et légal en la matière et de mettre en place des projets pilotes. C'est le Service de l'environnement (SEn) qui est chargé de la coordination pour la réalisation de ce Plan.

Un premier calendrier a été établi et des objectifs fixés pour les années 2018 à 2021. Au niveau du module *Adaptation*, l'objectif 2018 était de réaliser un état des lieux et un inventaire des forces et faiblesses dans le canton, ainsi que d'élaborer une stratégie d'adaptation. Cette stratégie a permis, dans un deuxième temps, d'élaborer un plan de mesures. Cette étape s'est traduite par la réalisation d'entretiens et d'ateliers de travail avec les experts des autorités cantonales concernées par les changements climatiques. Le premier atelier a eu lieu en septembre 2018, des résultats provisoires montrent clairement les risques pour le canton ainsi que les besoins d'actions. Les experts ont également livré une liste des mesures existantes pour réduire les risques et une liste des mesures souhaitées pour pallier aux besoins d'actions. En 2019, il a été question de détailler cette liste de mesures souhaitées. Pour cela, un second atelier a eu lieu réunissant tous les experts des 10 domaines concernés, ceci afin d'avoir un regard croisé sur les différentes mesures, d'éviter les doublons avec des mesures existantes et d'identifier les synergies et les conflits entre secteurs.

Concernant l'aspect de l'eau potable, voici les éléments importants qui ressortent de ces ateliers:

*«A l'heure actuelle, les changements climatiques sont indirectement pris en compte dans la gestion de l'eau. **Les risques induits par les changements climatiques devront donc être davantage pris en compte** pour la définition de mesures ainsi que dans les processus existants. Dans ce sens, le lien entre la Planification cantonale de la gestion globale des eaux et le Plan Climat devra être renforcé. Certaines mesures identifiées dans le cadre du Plan Climat devront à terme être intégrées à la Planification cantonale de gestion globale des eaux.*

*Enfin, aussi bien au niveau de l'atelier sur la gestion des eaux que dans les autres ateliers, en particulier agriculture, énergie, biodiversité ou encore tourisme, il a été montré que la **question de l'accès à l'eau** – avec en perspective une raréfaction de la ressource d'une part et une augmentation des besoins d'autre part – **va devenir de plus en plus problématique et induire des conflits d'usage qu'il s'agira d'arbitrer**. Cette situation fait de la gestion des eaux un axe stratégique prioritaire pour le Plan Climat.»*

Suite à ce premier constat, il a été décidé que le thème de l'eau soit un axe stratégique du Plan Climat. Cet axe stratégique chapeaute des objectifs stratégiques dont voici l'énoncé:

Axe stratégique «eau»: Prévenir les conséquences d'une plus grande variabilité des ressources en eau et en préserver la qualité.

Explication de l'axe: Les changements climatiques impactent tant la disponibilité en eau que sa qualité. Il est ainsi nécessaire d'une part de mieux connaître l'impact des changements climatiques sur cette ressource et d'autre part de développer des outils et mesures permettant une gestion efficace de celle-ci, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

Les objectifs spécifiques à cet axe sont les suivants:

Objectif 1: Développer les scénarios d'évolution de disponibilité des ressources en eau

Objectif 2: Gérer les ressources en eau de manière réfléchie en trouvant un équilibre entre les usages et les ressources disponibles dans le temps et dans l'espace

Objectif 3: Prévenir et lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau pouvant impacter les milieux aquatiques et/ou la santé humaine

Plusieurs mesures sont en cours de discussion et intégreront le Plan Climat. Le Plan Climat suivra le processus de consultation usuel et sera publié à cette fin, sous réserve d'imprévu, d'ici fin 2020/début 2021.

2.2. Le développement du canton

Bien que revu à la baisse ces dernières années, l'accroissement démographique du canton de Fribourg prévu à l'horizon 2035 reste soutenu avec une estimation à 359 400 habitants, soit environ +13% par rapport à 2018 (selon le Service de la statistique de l'Etat de Fribourg).

Les besoins actuels en eau potable sont estimés à 163 litres par personne par jour pour les ménages (chiffres SSIGE 2016). Ce chiffre ne prend pas en compte les besoins du secteur économique, qui font actuellement monter les besoins en eau potable à 300 litres par personne par jour. Si des scénarios d'augmentation de la population ont été calculés (cf. ci-dessus), il est par contre beaucoup plus difficile d'estimer les besoins futurs liés aux activités économiques. En parallèle, l'urbanisation toujours croissante du canton engendre une pression forte sur les ressources en eau souterraine destinées à l'alimentation en eau potable, en limitant leur exploitabilité (impossibilité de délimiter des zones de protection des eaux souterraines du fait de constructions) et en augmentant les risques de pollution durable des eaux, notamment souterraines.

Il en ressort que l'augmentation démographique, le développement économique et l'urbanisation du canton induisent à moyen-terme des risques croissants pour l'alimentation en eau potable du canton supérieurs à ceux liés aux changements climatiques, en limitant la disponibilité et la qualité des ressources en eau potable et en accroissant les besoins globaux en eau. A long-terme, les deux processus (développement et changements climatiques) pèseront à part égale sur l'approvisionnement en eau potable du canton. Ces processus ne se feront par contre pas sentir de la même manière sur l'ensemble du territoire cantonal, puisque l'augmentation de la population ainsi que celle des activités économiques n'est pas identique partout, notamment dans la répartition entre espace urbains ou péri-urbains et espaces ruraux.

Dans le domaine de l'eau potable, les risques de pénurie liés aux changements climatiques sont actuellement faibles dans les Préalpes, car les sources exploitées dans cette région sont alimentées par des nappes de plus grande capacité et sont situées dans des régions agricoles extensives (pacage). Les mois secs de la fin de l'été ne poseront vraisemblablement que peu de problèmes hormis dans quelques localisations spécifiques, et liées à l'estivage du bétail. Ces risques sont cependant plus élevés dans la région du Plateau (cf. EBP/WSL/SLF, 2013), du fait de la capacité plus faible de nombreux aquifères de cette région et de l'agriculture plus intensive qui y est pratiquée.

Selon le rapport «État et évolution des eaux souterraines en Suisse. Résultats de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, état 2016» (OFEV 2019), corroborés par les analyses effectuées par le Service de l'environnement dans le cadre de son réseau de surveillance de la qualité des eaux souterraines, les ressources en eau souterraine sont menacées qualitativement par des polluants persistants (nitrates, produits phytosanitaires et leurs métabolites) dans toutes les régions où une agriculture intensive est pratiquée, ce qui induit une pression supplémentaire sur l'eau souterraine destinée à l'eau potable.

Le canton de Fribourg finalise actuellement une Planification cantonale de la gestion globale des eaux (PGGE), pilotée par le Service de l'environnement, afin de gérer les eaux de façon optimale et de garantir leur utilisation à long terme. Plusieurs mesures qui concernent les ressources en eau souterraine destinée à l'alimentation en eau potable permettent de contribuer à répondre aux questions posées par les députés Badoud et Bapst et sont indiquées dans les réponses au présent postulat (voir chap. 3).

2.3. Les effets de la sécheresse et la planification des infrastructures en eau potable

Le canton de Fribourg a vécu plusieurs périodes de sécheresse au cours des dernières années (en particulier 2011, 2015, 2017 et 2018). Pour cette raison, une directive cantonale pour la gestion des prélèvements dans les eaux superficielles en cas de sécheresse a été publiée le 29 juin 2018 et mise à jour en 2019. Cette directive permet de coordonner (surveillance, limitation et si besoin interdiction temporaire) les prélèvements dans les eaux superficielles dans les cas de sécheresse avérée, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques. Cette organisation repose sur un réseau de mesures présent sur le territoire fribourgeois et dans les cantons limitrophes qui permet d'obtenir des informations en continu sur le débit des principaux cours d'eau.

Ce genre de réseau n'existe malheureusement pas encore pour les eaux souterraines à l'échelle cantonale, raison pour laquelle il est difficile d'évaluer les effets des changements climatiques et des sécheresses sur les réserves en eau potable constituées à 80% par des eaux souterraines.

Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) a procédé, en 2015 et 2017, à une enquête auprès des distributeurs afin de connaître l'état de leurs ressources en eau potable durant ces périodes de sécheresse. En 2015, 35 distributeurs, sur 146 ayant répondu à l'enquête, ont confirmé avoir imposé des restrictions de consommation. En 2017, ils étaient 11 sur 99. Dans la plupart des cas, les restrictions imposées étaient essentiellement préventives et surtout financières, afin d'éviter de s'approvisionner à des coûts plus élevés auprès d'autres distributeurs disposant de suffisamment d'eau. Ces enquêtes ont par conséquent démontré que la disponibilité de la ressource en eau potable n'était en général pas problématique au niveau cantonal, mais que des pénuries ponctuelles pouvaient apparaître.

Pour ce qui est de l'approvisionnement, les communes du canton de Fribourg sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir (art. 13, Loi sur l'eau potable (LEP); RSF 821.32.1). Pour garantir cet objectif, les communes établissent un Plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) dans lequel elles effectuent en particulier un bilan de leurs ressources par rapport à leurs besoins actuels et futurs. Elles doivent vérifier notamment que les apports d'eau potable sont suffisants pour couvrir le besoin moyen même en cas de mise hors service de leur ressource principale. Ce bilan a déjà permis de révéler des situations de faiblesse pour lesquelles les communes concernées doivent rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement. Les rares cas réellement problématiques ont donc été identifiés dans les PIEP réalisés par les communes et des recherches de solutions sont en cours.

D'une manière générale, sur la base des données des PIEP actuellement en possession du Service de l'environnement, on peut estimer que plus de 90% de la population fribourgeoise est alimentée par des réseaux sûrs, qui possèdent des interconnexions pouvant remonter jusqu'à des ressources importantes et considérées comme pérennes (lacs, captages stratégiques et nappes phréatiques importantes).

2.4. La protection des eaux souterraines

L'eau potable consommée dans le canton de Fribourg provient à 80% des eaux souterraines et à 20% des eaux de surface. Au contraire des eaux superficielles, les eaux souterraines peuvent être généralement utilisées pour l'alimentation en eau potable sans traitement préalable ou avec un traitement simple. Elles sont cependant très vulnérables aux pollutions chimiques dont l'origine, généralement diffuse, est souvent difficile à localiser, et donc à traiter. En cas de contamination, l'assainissement des eaux souterraines est ainsi problématique et son utilisation pour l'alimentation en eau potable peut être compromise à long-terme. Il y a donc nécessité primordiale de protéger correctement les eaux souterraines contre tous types de pollution.

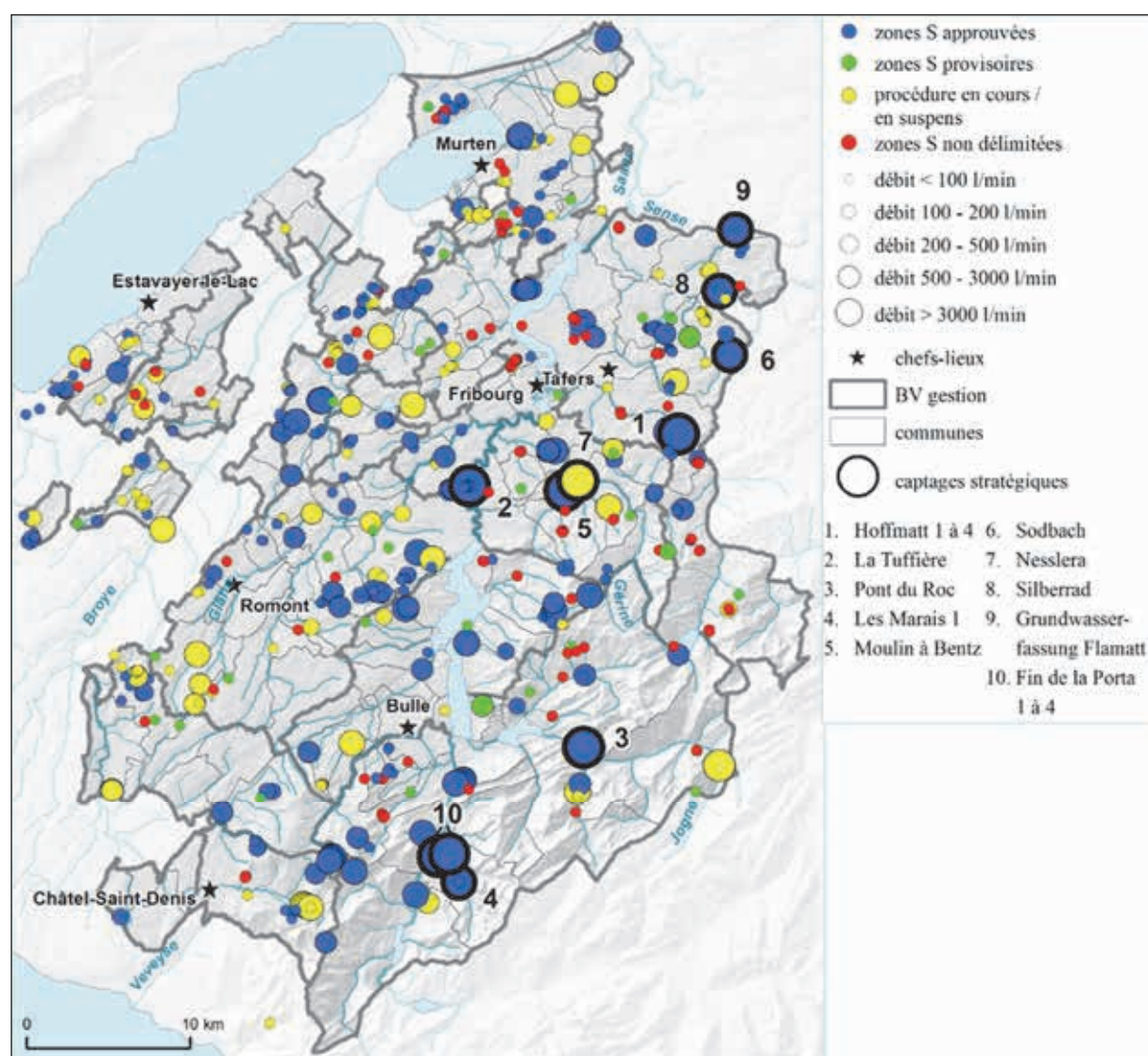


Figure 1: État des procédures d'approbation des zones de protection des eaux souterraines pour les principaux captages (2019). Représentation proportionnelle à la production d'eau de chaque captage. Les captages stratégiques au niveau cantonal sont entourés d'un cercle noir et répertoriés (source: Planification cantonale de la gestion globale des eaux du canton; à paraître).

Dans ce but, les zones de protection des eaux souterraines (zones S) sont destinées à protéger les captages d'intérêt public dont l'eau souterraine est utilisée pour l'alimentation en eau potable ou la fabrication de denrées alimentaires. Les zones S font l'objet d'une procédure d'approbation similaire aux plans d'aménagements locaux (examens par les services de l'Etat, mise à l'enquête publique, approbation par la Direc-

tion de l'aménagement, de l'environnement et des constructions [DAEC]).

Depuis l'entrée en vigueur en 1992 de la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEau; RS 814.20) et sur un total de 216 dossiers de zones S (cf. figure 1):

- > 149 (69%) sont approuvés;
- > 58 (27%) sont en cours de traitement ou à démarrer;
- > 9 (4%) sont bloqués pour des raisons d'oppositions ou de conflits d'utilisation du sol.

Il est important de préciser que les captages stratégiques (captages d'eau potable d'importance cantonale, non-substituables; voir réponse au chap. 3.5) pour l'eau potable sont correctement protégés par des zones S approuvées. En effet, les dossiers de zones S qui doivent encore être finalisés (31% en termes de nombre) sont destinés à protéger des captages qui ne représentent que 5% du débit total de l'eau potable actuellement distribuée dans le canton. Leur potentiel est néanmoins substantiel puisqu'il pourrait permettre d'alimenter en eau potable quelques 70 000 habitants. Raison pour laquelle il est primordial d'aller au bout de ces procédures et d'éviter ainsi que certains captages soient abandonnés par faute d'une protection inadaptée et devenue disproportionnée (risque de pollution devenant trop important en raison de l'urbanisation à proximité; impossibilité de démanteler ou assainir les installations dangereuses).

Pour rappel, selon l'article 62 de la Loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEau; RSF 812.1), les zones S «doivent être établies dans le délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi». Le délai pour que l'intégralité des captages d'eau souterraine d'intérêt public du canton soient protégés par des zones S est par conséquent échu depuis fin 2014, en particulier en raison de la complexité des procédures d'approbation.

2.5. Les conflits d'utilisation du sol dans les zones S

Une grande partie (66%) des captages d'eau souterraine d'intérêt public, dont plusieurs captages «stratégiques», est concernée par des conflits d'utilisation du sol dans leurs zones S. Ces conflits sont liés principalement à l'urbanisation (bâtiments, eaux usées, industrie, loisirs), à l'agriculture (bâtiments, stockage d'engrais, culture et épandage) et aux transports (routes, chemin de fer), qui peuvent représenter un risque pour les ressources en eau souterraine du canton.

Dans cette optique, des zones S correctement délimitées et approuvées permettent d'assurer une protection durable des ressources en eau souterraine, en constituant une garantie légale que les conflits d'utilisation du sol pourront être réglés à une échéance adaptée aux risques qu'ils représentent (assainissement ou démantèlement des installations à risques, restrictions particulières pour les activités dangereuses pour les eaux).

2.6. La coordination des outils de planification

Comme déjà évoqué dans le chapitre 2.3, les communes doivent établir un Plan des infrastructures en eau potable (PIEP), conformément aux dispositions de la loi sur l'eau potable. Pour ce faire, elles doivent s'appuyer sur le plan d'aménagement local (PAL) afin de prendre en compte l'évolution de leur population, tout comme celle des zones industrielles et artisanales. Ceci afin de contrôler que les ressources disponibles suffisent à couvrir les besoins en eau futurs et, le cas échéant, de prévoir les mesures complémentaires nécessaires.

Sur la base des constats et propositions issus des PIEP, le SEN établit un plan sectoriel des infrastructures en eau potable (PSIEau; en cours d'élaboration) afin notamment de déterminer les mesures nécessaires pour garantir l'équipement indispensable à l'alimentation en eau potable pour l'ensemble des communes du canton. Il est réalisé en étroite collaboration avec la planification cantonale de la gestion des eaux (PGGE) destinée à garantir la protection des ressources nécessaires. C'est notamment dans ce but que, depuis le 1^{er} avril 2019, l'ensemble de ces compétences a été attribué au Service de l'environnement.

Le contenu du PSIEau et de la PGGE, contraignant pour les autorités, sera remonté au Plan directeur cantonal dès 2021. Ces planifications sont réexaminées périodiquement, lorsque les circonstances se sont notablement modifiées, mais au moins tous les dix ans. Ce qui permet de tenir compte aussi bien de l'évolution des communes que de l'évolution du climat.

Plusieurs mesures concernant l'alimentation en eau potable, qui découlent du PSIEau (dans sa version actuelle) permettent de répondre aux questions des députés Badoud et Bapst et sont donc indiquées dans les réponses ci-dessous (cf. chap. 3).

3. Réponses aux questions posées par les députés

3.1. Un bilan hydrologique global afin de vérifier l'état des ressources en eau potable est-il planifié sur le long terme?

Bien qu'inexistants actuellement, des bilans hydrologiques globaux et régionaux sont planifiés à moyen-terme à l'échelle du canton. Un réseau de surveillance de la qualité des eaux souterraines existe dans le canton depuis de nombreuses années, mais aucune surveillance *quantitative* globale des eaux souterraines n'est pour l'instant opérationnelle dans le canton de Fribourg.

Dans l'optique de dresser ces bilans hydrologiques, il est nécessaire de mettre en œuvre un *réseau hydrométrique cantonal* des eaux souterraines (débits de sources et niveaux de nappes phréatiques).

Pour exemple, les cantons de Valais et Vaud possèdent leur réseau cantonal hydrométrique avec respectivement 130 et 15 (objectif à 50) stations de mesures des débits et niveaux en continu, appuyés par les distributeurs d'eau, généralement sur une base volontaire. Le canton de Berne gère depuis longtemps son propre réseau de surveillance quantitatif, plusieurs stations étant équipées de systèmes d'acquisition automatiques pour les aquifères importants du canton.

Pour le canton de Fribourg, le projet de réseau hydrométrique cantonal (RHC) est basé sur trois axes principaux:

1. Collecte systématiques des données de débits et niveaux des eaux souterraines en provenance des distributeurs d'eau potable, notamment les eaux publiques, au moyen des conditions d'octroi des concessions pour l'utilisation de ces eaux. Mise en valeur des données existantes/historiques.
2. Mise au point d'un réseau cantonal de mesure en continu des niveaux de nappes et débits de sources, sur la base d'études hydrogéologiques détaillées des aquifères du canton, notamment les aquifères publics liés aux captages stratégiques (cf. réponses questions 3.5 et 3.6).
3. Intégration et valorisation des données des distributeurs d'eau et cantonales dans une base de données quantitative unique, consultable via un portail internet dédié.

L'acquisition de données quantitatives des eaux souterraines sera alors systématique dès que le réseau sera opérationnel. L'établissement de bilans hydrologiques précis nécessitera toutefois plusieurs années pour être pertinent. Un horizon à 2025 est prévu pour établir ces bilans précis sur la base des données acquises dans l'intervalle, et en parallèle des données historiques en provenance des distributeurs d'eau.

Ces bilans hydrologiques permettront de suivre l'évolution du niveau des nappes à long-terme, de connaître les effets du changement climatique sur ceux-ci. Afin de mieux gérer, répartir et anticiper les besoins en eau potable dans le futur, ces bilans seront coordonnés avec les planifications communales et cantonale (PIEP, PSIEau et PGGE; cf. chap. 2.6), actuellement presque terminées dans les communes (PIEP), et en cours d'élaboration au SEn (PGGE et PSIEau achevés courant 2020).

3.2. Une vue d'ensemble des relevés des niveaux des nappes souterraines et des sources contribuant à avoir une meilleure coordination cantonale manque encore dans notre canton. D'autres cantons ont déjà pris des mesures dans ce sens, à savoir Berne et Soleure. Quand le canton va-t-il initier cette coordination?

Voir réponse à la question 3.1.

3.3. Une évaluation de l'impact des changements climatiques sur les nappes souterraines est-elle à l'ordre du jour?

Comme expliqué plus haut au chapitre 2.1, le lien entre la Planification cantonale de la gestion globale des eaux (PGGE) et le Plan Climat est primordial. Certaines mesures identifiées dans le cadre du Plan Climat seront ainsi progressivement intégrées à la PGGE.

Les ateliers effectués dans le cadre de l'élaboration du Plan Climat ont permis d'identifier l'eau comme un enjeu majeur dans le contexte des changements climatiques, ce qui a mené à formuler un axe stratégique traitant uniquement de cette thématique (voir chap. 2.1). Les mesures du futur Plan Climat sont en cours d'élaboration et ont pour but d'atteindre les objectifs fixés (développer les scénarios d'évolution de disponibilité des ressources en eau, gérer les ressources en eau de manière réfléchie en trouvant un équilibre entre les usages et les ressources disponibles dans le temps et dans l'espace, prévenir et lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau pouvant impacter les milieux aquatiques et/ou la santé humaine).

Selon le rapport NAQUA 2019 (OFEV 2019), le volume d'eau souterraine présent en Suisse correspond actuellement à dix fois les besoins en termes de consommation d'eau potable. Le rapport précise en outre:

«Les eaux souterraines suisses connaissent des variations de volume saisonnières généralement faibles par rapport au volume total. Du point de vue quantitatif, leur état reste stable, du moins dans un bilan pluriannuel, grâce au renouvellement régulier et complet des aquifères. Cela devrait rester le cas aussi à l'avenir même avec le changement climatique, bien que des pénuries d'eau locales pourront survenir passagèrement lors des périodes de sécheresse, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.»

Il est important toutefois de rappeler qu'une partie significative de ce volume d'eau souterraine n'est *pas exploitable*, du fait de la présence de conflits d'utilisation du sol dans les bassins d'alimentation des captages, particulièrement dans leurs zones de protection (voir chap. 2.5 et réponse question 3.7).

3.4. Le Plan directeur cantonal, dans son chapitre traitant de l'eau potable, fait mention d'une évolution démographique à l'aulne 2050, de plus 150 000 habitants. Cette prévision nous paraît un peu aléatoire et mérite d'être approfondie, sachant que la consommation directe par habitant se situe déjà à 160 litres par jour. A-t-on tenu compte de la consommation potentielle de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture dans l'échéancier de ce développement?

L'estimation de l'évolution démographique de plus de 150 000 habitants est reprise du scénario haut de l'Office fédéral de la statistique. Elle est donnée à titre informatif pour illustrer les défis qui nous attendent. Plus concrètement, les communes fournissent dans le cadre de leur PIEP leur population actuelle et l'évolution attendue pour les 15 à 20 prochaines années.

Concernant la consommation spécifique moyenne (industrie comprise), on observe en Suisse une diminution de celle-ci, de près de 450 l/jour/personne en 1980, à 300 l/jour/personne en 2016. Si on tient compte uniquement de la consommation dans les ménages, celle-ci suit également une tendance à la baisse, pour atteindre environ 163 l/jour/personne en 2016 (selon la SSIGE).

Compte tenu de cette tendance, le SEn attend que les communes reprennent soit la valeur de référence de 163 l/jour/personne, soit leur consommation moyenne actuelle pour l'évaluation de leurs besoins moyens futurs. Dans le cadre de leur PIEP, les communes effectuent un bilan en comparant les ressources disponibles (ressources propres et apports extérieurs) avec leurs besoins actuels et futurs en eau potable (consommation moyenne et pics de consommation). Lors de son évaluation des PIEP, le SEn veille à la bonne coordination des bilans des différentes communes. Il s'assure en particulier que les communes concernées utilisent les mêmes données lorsqu'il y a échange d'eau entre elles (p. ex. interconnexions). De plus, il encourage à fixer dans un contrat, ou à modifier les termes du contrat, lorsque les apports d'eau extérieurs ne sont pas garantis, respectivement qu'ils sont décrits de manière insuffisante et enfin, dans le cadre du PSIEau (en cours d'élaboration), le SEn compare les consommations spécifiques des différentes communes du canton, en vérifie les extrêmes et propose si nécessaire des mesures correctives, notamment régionales.

Concernant l'industrie et l'artisanat, les communes doivent en effet prendre en compte l'évolution de leurs zones industrielles prévue dans leur plan d'aménagement local (PAL) pour l'évaluation de leurs besoins en eau futurs. Il s'agit dans ce cas bien évidemment d'une estimation, puisque le type d'industrie susceptible de s'implanter dans une zone encore

libre ainsi que sa consommation en eau potable ne sont généralement pas connus. Conformément aux dispositions de la loi sur l'eau potable, les communes veillent à ce que leur PIEP soit coordonné avec leur PAL. Pour l'agriculture, les communes doivent tenir compte dans leur PIEP des unités de gros bétail (UGB) pour leur évaluation des besoins actuels ou futurs. Il n'est par contre pas tenu compte de l'utilisation des eaux souterraines pour l'irrigation.

Sur ce dernier point, le SEn estime toutefois qu'il y a actuellement peu d'utilisation concurrente et conflictuelle d'une même nappe phréatique pour l'eau potable et pour l'irrigation. En cas de besoins accrus à l'avenir, l'utilisation des nappes passera par une demande d'autorisation au SEn, ce qui permettra d'en évaluer les conséquences, sachant que l'utilisation pour la consommation humaine reste la priorité (art.40 LDP, art. 1 LEP et art. 10 LCEaux).

Dans le calcul des bilans d'alimentation en eau potable régionaux et cantonal, le PSIEau intégrera le développement démographique, industriel et agricole du canton, les modifications de la consommation d'eau par habitant et les changements climatiques, sur une base de planification cyclique de 10 ans. Les conclusions précises du PSIEau en la matière ne sont toutefois pas encore connues en date de cette réponse.

3.5. La coordination des outils de planification en matière d'aménagement, dans le cadre de la procédure d'approbation des planifications communales et intercommunales, est-elle en rapport avec l'impact des changements climatiques sur l'approvisionnement en eau potable?

Lors de l'élaboration de leurs bilans d'approvisionnement en eau potable, les communes n'ont en principe pas pris en compte des effets attendus du changement climatique sur la disponibilité à futur des ressources utilisées. Pour pallier à ce déficit de planification, lors de l'évaluation des PIEP communaux et de l'intégration de leurs données dans le PSIEau (en cours d'élaboration), le SEn ajoute systématiquement une marge de sécurité de 30% aux bilans régionaux actuels et pour 2025, à titre de sécurité face aux changements climatiques, afin d'anticiper, le cas échéant, les problèmes d'approvisionnement et mieux coordonner les besoins en eau potable à l'échelle du canton.

En parallèle, dans le cadre de la Gestion globale des eaux du canton et du PSIEau, dix *captages d'eau souterraine stratégiques* ont été définis, qui alimentent en eau potable 55% de la population fribourgeoise. Ces captages stratégiques, qui seront inscrits dans le Plan directeur cantonal, bénéficieront d'une protection accrue contre les impacts de tout type dans leurs bassins d'alimentation et seront soumis à une analyse de potentiel, en vue d'en améliorer le cas échéant leur productivité future pour l'alimentation en eau potable du canton.

Les données en provenance du futur réseau hydrométrique cantonal (RHC; voir réponse question 3.1) seront fondamentales pour effectuer cette analyse de potentiel.

3.6. Une évaluation actualisée sur le renouvellement naturel des nappes souterraines qui couvrent le 75% des besoins en eau potable a-t-elle lieu et à quelle fréquence?

Aucune évaluation du renouvellement des nappes d'eau souterraine du canton n'a été effectuée jusqu'à présent. Ici aussi, la mise sur pied d'un réseau hydrométrique des eaux souterraines cantonales (RHC) permettra de procéder à ces évaluations, sur une base annuelle, par exemple (voir réponse question 3.1).

En parallèle à l'établissement du RHC, une *amélioration de l'inventaire cantonal des eaux souterraines publiques* (datant de 2012), principalement son volet «aquifères publics», doit être effectuée, afin de mieux connaître la dynamique hydrogéologique des aquifères importants du canton, ceci en accord avec les conclusions de la PGGE. Des paramètres comme, par exemple, les zones d'alimentation et d'exutoires des aquifères, leurs bilans hydrogéologiques et le temps de résidence de leur eau souterraine doivent être déterminés dans le cadre de cette amélioration.

Ayant débuté au printemps 2019 par l'étude-pilote hydrogéologique PACES (Processus d'Acquisition de Connaissances sur les Eaux Souterraines) de l'aquifère de la Tuffière (qui alimente les captages de la ville de Fribourg), l'amélioration de l'inventaire consistera en une succession d'études et modélisations hydrogéologiques des aquifères publics du canton (études PACES), échelonnées en principe de 2019 à 2025, selon un ordre de priorité établi par le SEn et selon les budgets à disposition.

Les données de ces modèles, en premier lieu pour les aquifères publics importants du canton, pourront ainsi être corréliées aux mesures quantitatives effectuées via le RHC, et permettront d'estimer alors le taux de renouvellement des aquifères du canton à diverses échéances. Ces modèles permettront de manière générale une meilleure protection et gestion des eaux souterraines du canton, notamment les eaux publiques. L'impact des changements climatiques (notamment la modification de la recharge des nappes phréatiques par les pluies) sera aussi intégré à ces modèles, qui permettront ainsi de dresser divers scénarios (climat, urbanisation, etc.) à moyen- et long-terme.

Des moyens financiers supplémentaires devront toutefois encore être dégagés pour procéder à l'amélioration de l'inventaire, aux études PACES et à la mise sur pied du RHC.

3.7. Quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il rapidement pour légaliser les zones de protection «S» non encore légalisées et qu'entend-il mettre en œuvre à cet effet pour la protection des nappes potentiellement exploitables?

Sur la base du constat présenté au chapitre 2.4, le SEn propose une démarche planifiée sur deux ans (2019–2020) pour prioriser, renforcer et accélérer l'approbation des zones de protection des eaux souterraines (zones S) et résoudre les conflits majeurs d'utilisation du sol dans plusieurs d'entre-elles.

Cette démarche est prévue par la PGGE, via les mesures spécifiques aux zones S qui y sont liées.

Il y a actuellement, dans le canton de Fribourg, 216 captages ou groupes de captages d'intérêt public dont les dossiers de zones S sont actifs, dont 67 ne sont pas encore approuvés par le Conseil d'Etat. Une partie importante de ces dossiers non approuvés le sont à cause de conflits d'utilisation du sol dans les zones S. Au total, 66% des tous les captages d'eau souterraine d'intérêt public est concernée par des *conflits d'utilisation du sol* dans leurs zones S (voir chap. 2.5).

Dans le cadre de la démarche susmentionnée, une *méthodologie pour la résolution des conflits* en zones S est en cours de finalisation. Cette méthodologie, objective, reproductible et basée notamment sur une pesée des intérêts incluant la protection de la ressource (importance régionale du captage d'eau) mais aussi les aspects financiers (éviter des coûts d'assainissement disproportionnés), est déjà en cours d'application dans certaines zones S particulièrement sensibles, et sera appliquée systématiquement aux autres cas conflictuels dès 2020.

Elle permettra de déterminer lequel des scénarios de résolution de conflits suivants devront être appliqués à chaque cas:

1. Déplacement ou suppression des installations conflictuelles dans les zones S
2. Assainissement des installations conflictuelles, permettant un risque résiduel acceptable pour les eaux souterraines
3. Diminution de la surface des zones S par modification du débit de concession au puits
4. Déplacement ou suppression du captage d'eau

Une décision par la DAEC (maintien ou abandon du captage, calendrier des mesures d'assainissement d'installations, répartition des coûts d'assainissement d'installations ou de déplacement du captage) clôturera le processus méthodologique de résolution des conflits en zones S.

Le cas spécifique des routes cantonales en zones S (propriété de l'Etat) et leur assainissement y relatif fera l'objet d'une directive interne à l'Etat (responsabilité à la DAEC) en 2020.

Mesures prioritaires du plan sectoriel Eaux souterraines (2015), reprises dans la Gestion globale des eaux (2019), l'approbation des zones S et la résolution des conflits d'utilisation du sol en zones S à court-terme nécessitent de dégager des moyens supplémentaires. Ces moyens ont été estimés à 0,8 EPT pour conduire correctement cette démarche planifiée de 2020 à 2022. Des propositions de financement de ces EPT, consistant essentiellement à affecter une partie des redevances pour l'utilisation du domaine public des eaux à la protection des eaux souterraines, sont proposées plus en détail au chapitre 4.2.

En parallèle, toujours selon la Gestion globale des eaux du canton, des périmètres de protection des eaux souterraines (art. 21 LEaux) continueront à être délimités, puis approuvés par le Conseil d'Etat selon une procédure d'affectation cantonale.

Pour les captages stratégiques (voir réponse question 3.5), leurs aires d'alimentation en seront délimitées, dans lesquelles des mesures de protection des eaux souterraines accrues seront déployées: interdiction ou limitation de certaines activités ou ouvrages, limitation de l'utilisation de substances chimiques dangereuses, etc.

4. Conclusion

4.1. Mesures proposées

En conclusion et résumé du présent rapport, le Conseil d'Etat a établi et propose les mesures suivantes pour ce qui traite de la gestion durable des eaux souterraines et de l'approvisionnement en eau potable face, notamment, aux changements climatiques:

1. L'évaluation des besoins futurs en eau potable pour le canton se fera sur la base des données et bilans des plans communaux des infrastructures en eau potable (PIEP), qui seront repris et synthétisés dans le Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable PSIEau (en cours d'élaboration au SEn). Dans ce cadre, pour anticiper les problèmes d'approvisionnement, le SEn ajoute notamment une marge de 30% aux bilans régionaux actuels et pour 2025, à titre de sécurité face aux changements climatiques. Cette mesure sera effective dès la finalisation du PSIEau.
2. Dans le cadre de la Gestion globale des eaux du canton et du PSIEau, dix captages d'eau souterraine stratégiques ont été définis. Ces captages stratégiques seront inscrits dans le Plan directeur cantonal et bénéficieront de mesures de protection accrue des eaux souterraines dans leurs bassins d'alimentation. Ils seront également soumis à une analyse de potentiel, en vue d'en améliorer leur productivité future pour l'alimentation en eau potable du canton. Cette mesure est en cours d'élaboration.
3. Un réseau de surveillance hydrométrique cantonal RHC pour les eaux souterraines (mesures en continu des débits

et niveaux de nappe) doit être mis sur pied d'ici à 2021. Il est basé sur trois axes principaux:

- > Collecte systématiques des données hydrométriques en provenance des distributeurs d'eau potable et mise en valeur des données existantes et historiques,
- > Mise au point d'un réseau cantonal de mesure hydrométrique en continu, notamment pour les aquifères publics liés aux captages stratégiques,
- > Intégration et valorisation des données des distributeurs d'eau et cantonale.

Les données du RHC permettront de dresser des bilans hydrologiques précis des nappes à long-terme, de connaître leur dynamique et les effets du changement climatique sur celles-ci. Ces données viennent consolider les bilans des besoins et les mesures déterminées dans le PSIEau. Cette mesure n'est pas encore opérationnelle et nécessite des moyens financiers supplémentaires.

4. Des études hydrogéologiques et modèles détaillés des aquifères publics PACES (Processus d'Acquisition de Connaissances sur les Eaux Souterraines) seront démarrés successivement chaque année, selon un ordre de priorité établi par le SEn et selon les budgets à disposition (une étude est prévue en 2020). Ces études et modèles ont pour but de déterminer précisément le comportement hydrogéologique à long-terme (bilans, temps de résidence de leur eau, zones d'alimentation, etc.) des aquifères principaux du canton et, corrélées aux données provenant du RHC, permettront une meilleure gestion des eaux souterraines du canton ainsi que l'établissement de scénarios à moyen- et long-terme face aux changements climatiques et autres influences négatives (urbanisation, agriculture intensive, etc.). Cette mesure est déjà partiellement effective (une étude effectuée en 2019), mais nécessite des moyens financiers supplémentaires.
5. Afin de légaliser les zones de protection des eaux souterraines à brève échéance et/ou de résoudre les conflits d'utilisation du sol importants en leur sein, lesdits conflits seront traités au moyen d'une méthodologie de résolution des conflits objective et reproductible, basée sur une pesée des intérêts incluant la protection de la ressource mais aussi les aspects financiers. Cette mesure est en cours d'élaboration et nécessite des moyens financiers supplémentaires.
6. Dans les aquifères publics, des périmètres de protection des eaux souterraines continueront à être délimités, puis approuvés par le Conseil d'Etat selon une procédure d'affectation cantonale. Cette mesure est déjà partiellement effective.
7. Enfin, le Plan Climat, via son axe stratégique dédié à la thématique de l'eau, viendra consolider les mesures nécessaires via son futur plan de mesures.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures nécessitera des moyens additionnels pour la protection des eaux souterraines et la planification de l'approvisionnement en eau

potable. Le Conseil d'Etat examinera la manière la plus adéquate d'y parvenir, en tenant compte notamment d'une augmentation à court terme du tarif de redevance pour l'utilisation des eaux publiques, actuellement bas (4 francs par l/min et par an) et sans conséquences importantes pour les propriétaires de captages. Cette augmentation, qui respecte le principe de causalité, permettra de consolider efficacement les moyens financiers indispensables à une meilleure protection des eaux souterraines et à l'amélioration de planification de l'approvisionnement en eau potable, qui sont des éléments vitaux pour notre canton, face aux défis à venir que sont notamment les changements climatiques et l'augmentation démographique. Elle pourra si nécessaire être complétée par d'autres sources de financement, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan climat, qui devront encore être validées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.



Bericht 2020-DAEC-86

29. Juni 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-140 Antoinette Badoud/Markus Bapst – Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton

1. Zusammenfassung des Postulats	11
2. Kontext und heutige Situation	11
3. Antworten auf die Fragen der Postulanten	15
4. Schlussfolgerung	19

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht als direkte Folge auf das Postulat von Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Markus Bapst über die Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton, das am 19. September 2018 dem Staatsrat überwiesen wurde.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 19. September 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Badoud und Grossrat Bapst den Staatsrat, einen umfassenden Bericht über den Zustand und die Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton Freiburg zu erstellen.

Das Anliegen ist der Ausdruck ihrer Sorge um unsere Ressourcen und die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels, weil der Klimawandel die sommerlichen Dürreperioden verschärft und für die Landwirte und Gemeinden betreffend die Grundwasserstände und die davon abhängige Trinkwasserversorgung beunruhigend ist. Andererseits erfordert die Entwicklung der Gemeinden, dass die Trinkwasserressourcen in genügendem Mass vorhanden sind, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu decken und gleichzeitig die Versorgung der in ihren OP definierten Bauzonen, die noch nicht bebaut sind, zu gewährleisten. Auch hier fehlen ausreichende Kenntnisse über den Zustand der Ressource; damit besteht die Gefahr, dass die Gemeinden angesichts ihrer Entwicklung in eine kritische Situation geraten.

Die Postulanten stellen sieben Fragen als Ausgangspunkt für den Bericht und die Stärkung der Instrumente, die es dem Staatsrat ermöglichen sollen, unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und des Klimawandels langfristig wirksame präventive Massnahmen zur die Trinkwasserversorgung zu treffen.

2. Kontext und heutige Situation

2.1. Klimawandel

Zwischen 2013 und 2016 gab das Bundesamt für Umwelt (BAFU) acht Analysen zu den klimabedingten Risiken und Chancen für verschiedene Schweizer Kantone in Auftrag, darunter eine für den Kanton Freiburg. Auf der Grundlage der acht regionalen Fallstudien publizierte das BAFU im Jahr 2017 den Bericht «Klimabedingte Risiken und Chancen – Eine schweizweite Synthese», der ebendiese Risiken und Chancen für die Schweiz identifiziert und priorisiert. Dieser Bericht ermöglicht es, die wichtigsten Risiken nach Regionen in mehreren Bereichen – einschliesslich Wasserbewirtschaftung – zu identifizieren. Der Bericht zeigt, dass sich der Klimawandel in allen Regionen der Schweiz sowohl auf die Qualität als auch auf die Quantität des Trinkwassers auswirkt.

Dies wird von den Klimaszenarien CH2018 bestätigt. Insbesondere ist mit trockeneren Sommern und erhöhten Niederschlägen zu rechnen. Einige Trinkwasserreserven werden im Sommer entsprechend abnehmen, während der Verbrauch, insbesondere für die Bewässerung, zunehmen wird. Sie werden auch empfindlicher auf Verschmutzung reagieren (verringerte Verdünnungseffekt). Auf der anderen Seite führen stärkere Regenfälle zu einer erhöhten Mobilisierung von Schadstoffen, die auf diese Weise in die Wasserressourcen gelangen.

Laut Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71) ist der Bund für die Koordination der Anpassungsmassnahmen zuständig. Dieses Gesetz wird gegenwärtig für die Zeit nach 2020 überarbeitet und die neue Fassung des Gesetzes sieht eine stärkere Beteiligung der Kantone bei der Anpassung an den Klimawandel vor. Sofern die Revision verabschiedet wird, wird der Bund die Anpassungsmassnahmen nicht mehr allein, sondern zusammen mit den Kantonen koordinieren.

Die Kantone müssen deshalb gemeinsam mit dem Bund die notwendigen Grundlagen für Massnahmen erarbeiten.

Der Staat Freiburg ist sich der wichtigen Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und seiner Verantwortung bewusst. Er hat daher beschlossen, dieses Thema noch in der laufenden Legislaturperiode anzugehen und einen Klimaplan zu erstellen. Der Plan befasst sich sowohl mit der Minderung (Reduzierung der Treibhausgasemissionen) als auch mit der Anpassung an den Klimawandel. Ausserdem sollen der politische und rechtliche Kontext in diesem Bereich verändert und Pilotprojekte durchgeführt werden. Das Amt für Umwelt (AfU) wurde mit der Koordination für die Verwirklichung des Klimaplanes beauftragt.

Es wurde ein erster Zeitplan erstellt. Zudem wurden die Ziele für die Jahre 2018 bis 2021 definiert. Für das Modul Anpassung war das Ziel für 2018 die Durchführung einer Bestandsaufnahme und die Verwirklichung eines Inventars der Stärken und Schwächen des Kantons sowie die Entwicklung einer Anpassungsstrategie. Diese Strategie ermöglichte es, in einer zweiten Phase einen Massnahmenplan zu erstellen. In dieser Phase wurden Gespräche und Workshops mit Fachpersonen der vom Klimawandel betroffenen kantonalen Behörden durchgeführt. Der erste Workshop fand im September 2018 statt. Die vorläufigen Ergebnisse des Workshops zeigten die Risiken für den Kanton und den Handlungsbedarf klar auf. Die Fachpersonen erstellten zudem eine Liste der bestehenden Massnahmen zur Verringerung der Risiken und eine Liste der gewünschten Massnahmen zur Deckung des Handlungsbedarfs. 2019 wurde die Liste der gewünschten Massnahmen spezifiziert. Zu diesem Zweck wurde ein zweiter Workshop abgehalten, der alle Fachpersonen aus den 10 betroffenen Bereichen zusammenbrachte, um die verschiedenen Massnahmen von verschiedenen Blickpunkten aus zu betrachten und so Überschneidungen mit bestehenden Massnahmen zu vermeiden sowie Synergien und Konflikte zwischen verschiedenen Bereichen zu identifizieren.

Was den Aspekt des Trinkwassers betrifft, gingen folgende Elemente aus den Workshops hervor:

*«Zurzeit wird der Klimawandel nur indirekt in der Wasserbewirtschaftung berücksichtigt. **Die durch den Klimawandel induzierten Risiken müssen daher für die Festlegung von Massnahmen und bei den bestehenden Prozessen stärker berücksichtigt werden.** In diesem Sinne muss die Verbindung zwischen der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung und dem Klimaplan verstärkt werden. Bestimmte im Klimaplan festgelegte Massnahmen werden letztlich in die kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung integriert werden müssen.*

Schliesslich zeigte sich sowohl im Workshop zur Wasserbewirtschaftung als auch in den anderen Workshops, insbesondere zu den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Biodiver-

*sität und Tourismus, dass die **Frage des Zugangs zu Wasser** – mit der Aussicht auf eine Verknappung der Ressource einerseits und eine Zunahme des Bedarfs andererseits – **zunehmend problematisch werden und zu Nutzungskonflikten führen wird, die eine Interessenabwägung nötig machen werden.** Diese Situation macht die Wasserbewirtschaftung zu einer strategischen Priorität für den Klimaplan.»*

Aufgrund dieser Feststellung wurde beschlossen, das Thema Wasser als strategische Achse des Klimaplanes zu definieren. Diese Achse ist der Überbau für die strategischen Ziele. Die Beschreibung der Achse und der Ziele lautet wie folgt:

Strategische Achse «Wasser»: Den Folgen einer grösseren Variabilität der Wasserressourcen entgegenwirken und die Wasserqualität erhalten.

Begründung der Achse: Der Klimawandel wirkt sich sowohl auf die Verfügbarkeit als auch auf die Qualität von Wasser aus. Es ist daher notwendig, einerseits die Auswirkungen des Klimawandels auf diese Ressource besser zu verstehen und andererseits Instrumente und Massnahmen für eine effektive Bewirtschaftung zu entwickeln, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.

Für diese Achse gelten folgende spezifischen Ziele:

Ziel 1: Entwicklungsszenarien zur Verfügbarkeit von Wasserressourcen ausarbeiten

Ziel 2: Die Wasserressourcen durch Sicherstellung eines zeitlichen und räumlichen Gleichgewichts zwischen Nutzung und Verfügbarkeit der Ressourcen auf bewusste Weise bewirtschaften

Ziel 3: Die Verschlechterung der Wasserqualität, die sich auf die aquatische Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit auswirken kann, verhindern und bekämpfen

Mehrere Massnahmen werden derzeit diskutiert und werden in den Klimaplan integriert werden. Der Klimaplan wird dem üblichen Vernehmlassungsverfahren unterstellt und soll Ende 2020 bzw. Anfang 2021 publiziert werden.

2.2. Entwicklung des Kantons

Zwar wurde die Schätzung für die demografische Entwicklung des Kantons Freiburg im Vergleich zur Schätzung von ein paar Jahren nach unten korrigiert, doch wird nach wie vor von einem namhaften Bevölkerungswachstum ausgegangen. So wird für 2035 erwartet, dass der Kanton 359 400 Einwohnerinnen und Einwohner zählen wird, was im Vergleich zu 2018 einem Zuwachs von +13% entspricht (Zahlen gemäss Amt für Statistik des Staates Freiburg).

Laut Schätzung des SVGW beträgt der durchschnittliche Trinkwasserverbrauch eines Privathaushalts 163 Liter pro Person und Tag (Zahlen aus dem Jahr 2016). Unter Berück-

sichtigung des Verbrauchs der Wirtschaft, kommt man auf derzeit 300 Liter pro Person und Tag. Die Schätzung des künftigen Wasserbedarfs der Wirtschaft ist allerdings deutlich schwieriger zu schätzen als die Berechnungen der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung (siehe weiter oben). Gleichzeitig führt die zunehmende Verstädterung des Kantons zu einem starken Druck auf die Grundwasservorkommen für die Trinkwasserversorgung, schränkt deren Nutzbarkeit ein (das Vorhandensein von Überbauungen verunmöglicht die Abgrenzung von Grundwasserschutz-zonen) und erhöht das Risiko einer langfristigen Verschmutzung der Gewässer, insbesondere des Grundwassers.

Daraus ergibt sich, dass das Bevölkerungswachstum, die wirtschaftliche Entwicklung und die Urbanisierung des Kantons mittelfristig zu steigenden Risiken für die Trinkwasserversorgung im Kanton führen, die grösser sind als die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken, da die Verfügbarkeit und die Qualität der Trinkwasserressourcen eingeschränkt werden und der Wasserbedarf insgesamt steigt. Langfristig werden beide Prozesse (Entwicklung und Klimawandel) die Trinkwasserversorgung des Kantons gleichermassen beeinflussen. Diese Prozesse werden jedoch nicht im gesamten Kanton in gleicher Weise zu spüren sein, da die Zunahme der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht überall identisch ist; so gibt es namentlich Unterschiede zwischen den städtischen und periurbanen Gebieten einerseits und den ländlichen Gebieten andererseits.

Im Bereich des Trinkwassers sind die Risiken einer klimabedingten Verknappung in den Voralpen derzeit gering, da die in dieser Region genutzten Quellen aus grösseren Grundwasserleiter gespeist werden und in ausgedehnten landwirtschaftlichen Gebieten (Weideflächen) liegen. Die trockenen Monate des Spätsommers dürften ausser an einigen wenigen spezifischen Orten und im Zusammenhang mit der Sommerung des Viehbestands keine Probleme aufwerfen. Diese Risiken sind jedoch höher im Mittelland (vgl. EBP/WSL/SLF, 2013), was auf die geringere Kapazität vieler Grundwasserleiter in dieser Region und die dort betriebene intensivere Landwirtschaft zurückzuführen ist.

Laut Bericht «Zustand und Entwicklung Grundwasser Schweiz. Ergebnisse der Nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA, Stand 2016» (BAFU 2019) wird die Qualität der Grundwasservorkommen durch persistente Schadstoffe (Nitrate, Pflanzenschutzmittel und ihre Metaboliten) in allen Regionen mit intensiver Landwirtschaft bedroht, was einen zusätzlichen Druck auf das für die Trinkwasserversorgung genutzte Grundwasser erzeugt. Dieser Befund wird durch die Analysen, die das Amt für Umwelt im Rahmen des Messnetzes der Grundwasserbeobachtung durchführt, bestätigt.

Der Kanton Freiburg ist daran, seine kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) für eine optimale Bewirtschaftung der Gewässer und deren langfristigen Verfügbar-

keit zu finalisieren. Die entsprechenden Arbeiten werden vom Amt für Umwelt geleitet. Mehrere Massnahmen betreffend die Grundwasservorkommen für die Trinkwasserversorgung tragen zur Beantwortung der im Postulat aufgeworfenen Fragen bei und sind in Punkt 3 aufgeführt.

2.3. Auswirkungen von Trockenheit und Planung der Trinkwasserinfrastruktur

Der Kanton Freiburg hat in den letzten Jahren mehrere Trockenperioden erlebt (insbesondere 2011, 2015, 2017 und 2018). Aus diesem Grund wurde am 29. Juni 2018 eine kantonale Weisung über die Verwaltung der Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern bei Trockenheit veröffentlicht und 2019 aktualisiert. Diese Weisung ermöglicht es, die Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern bei Trockenheit zu koordinieren (zu überwachen, zu begrenzen und gegebenenfalls vorübergehend zu verbieten), wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der aquatischen Umwelt besteht. Diese Organisation stützt sich auf ein Messnetz in Freiburg und den Nachbarkantonen, das kontinuierlich über die Abflüsse der wichtigsten Wasserläufe informiert.

Für das Grundwasser gibt es auf kantonaler Ebene leider noch kein solches Messnetz, was es schwierig macht, die Auswirkungen des Klimawandels und von Trockenheit auf die Trinkwasserreserven abzuschätzen, die zu 80% aus Grundwasser bestehen.

2015 und 2017 führte das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) eine Umfrage unter den Verteilern durch, um den Status der von ihnen verwalteten Trinkwasserressourcen bei Trockenheit zu kennen. Im Jahr 2015 bestätigten 35 der 146 Verteiler, die an der Umfrage teilgenommen haben, dass sie den Konsum eingeschränkt haben. 2017 waren es 11 von 99. In den meisten Fällen waren die Beschränkungen hauptsächlich präventiv und meist finanziell begründet, weil die Verteiler verhindern wollten, dass sie sich zu einem höheren Preis bei anderen Verteilern mit genügend Wasser versorgen müssen. Aus der Umfrage geht mit anderen Worten hervor, dass die Verfügbarkeit von Trinkwasser auf kantonaler Ebene im Allgemeinen kein Problem darstellt, dass aber gelegentlich Engpässe auftreten können.

In Bezug auf die Trinkwasserversorgung ist festzuhalten, dass die Gemeinden des Kantons verpflichtet sind, den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen (Art. 13 Gesetz über das Trinkwasser TWG; SGF 821.32.1). Um dies sicherzustellen, erstellen die Gemeinden einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI), in denen sie namentlich eine Bilanz ihrer Ressourcen erstellen und die Ressourcen in Beziehung zum aktuellen und künftigen Bedarf setzen. Insbesondere müssen sie sicherstellen, dass die Trinkwasserversorgung ausreicht, um den durchschnittlichen Bedarf zu decken, auch wenn ihre Hauptressource ausfällt. Diese Analyse hat es bereits ermög-

licht, Schwachstellen aufzudecken, zu deren Behebung die betroffenen Gemeinden neue Versorgungsquellen suchen müssen. Die seltenen Fälle, die wirklich problematisch sind, wurden in den von den Gemeinden verwirklichten PTWI identifiziert, und es wird nach Lösungen gesucht.

Im Allgemeinen kann auf der Grundlage der PTWI-Daten, die sich derzeit im Besitz des Amts für Umwelt befinden, geschätzt werden, dass mehr als 90% der Bevölkerung Freiburgs durch sichere Netze versorgt werden, die über Verbindungen verfügen, die ihren Ursprung in bedeutenden, als dauerhaft geltenden Ressourcen (Seen, strategische Wasserfassungen und bedeutende Grundwasservorkommen) haben.

2.4. Schutz der unterirdischen Gewässer

80% des im Kanton verbrauchten Trinkwassers stammt aus unterirdischen und 20% aus oberirdischen Gewässern. Im Gegensatz zu Oberflächengewässern kann Grundwasser in der Regel ganz ohne oder mit einer einfachen Aufbereitung ins Trinkwasserversorgungsnetz eingespeist werden. Es ist jedoch sehr anfällig für chemische Verschmutzung, deren Ursprung oft diffus und schwer zu lokalisieren und daher schwer zu behandeln ist. Bei einer Verschmutzung ist die Sanierung des Grundwassers daher problematisch und seine Nutzung für die Trinkwasserversorgung kann langfristig gefährdet sein. Es ist daher absolut nötig, das Grundwasser vor allen Arten von Verschmutzung angemessen zu schützen.

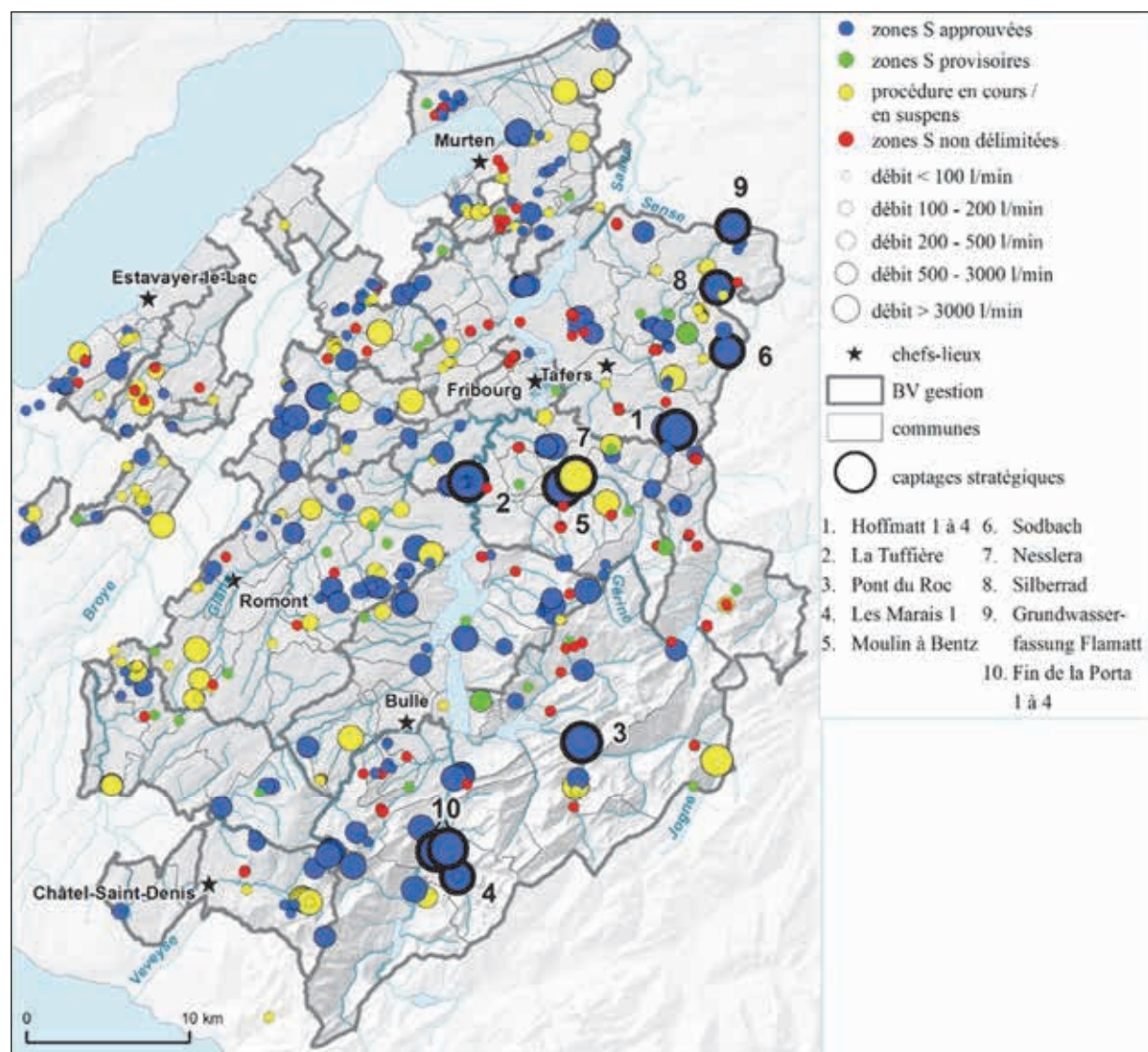


Abb. 1: Stand der Genehmigungsverfahren für Grundwasserschutz-zonen für die bedeutendsten Fassungen (2019). Unter Angabe der anteilmässigen Produktion jedes Einzugsgebietes. Die strategischen Fassungen auf kantonaler Ebene sind von einem schwarzen Kreis umgeben (Quelle: Kantonale Planung der Gewässerbewirtschaftung; noch nicht publiziert).

Zu diesem Zweck sollen Grundwasserschutz-zonen (Zonen S) die Wasserfassungen von öffentlichem Interesse schützen, deren Grundwasser für die Trinkwasserversorgung oder die Nahrungsmittelproduktion verwendet wird. Zonen S unterliegen einem Genehmigungsverfahren, das dem für Ortspläne ähnlich ist (Prüfung durch die staatlichen Dienst-

stellen, öffentliche Auflage, Genehmigung durch die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD).

Seit dem Inkrafttreten im Jahr 1992 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) wurden 216 Zonen-S-Dossiers (siehe Abb. 1) eingereicht:

- > 149 (69%) wurden genehmigt;
- > 58 (27%) sind in Behandlung oder stehen kurz davor;
- > 9 (4%) sind wegen Einsprachen oder Nutzungskonflikten blockiert.

An dieser Stelle sei hervorgehoben, dass die strategischen Trinkwasserfassungen (Fassungen von kantonaler Bedeutung, nicht austauschbar; siehe Antwort auf die Frage 3.5) durch genehmigte Zonen S ausreichend geschützt sind. Die noch nicht abgeschlossenen S-Zonen-Dossiers (31% der Zonen) betreffen Fassungen, die zusammen nur 5% der kantonsweit verteilten Trinkwassermenge ausmachen. Ihr Potenzial ist dennoch beträchtlich, da sie etwa 70 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Trinkwasser versorgen könnten. Deshalb ist es unerlässlich, diese Verfahren abzuschliessen und so zu verhindern, dass bestimmte Fassungen wegen eines unzureichenden Schutzes und wegen unverhältnismässig gewordenen Schutzmassnahmen (Gefahr einer zu grossen Verschmutzung durch die Besiedlung der Umgebung; Unmöglichkeit, gefährliche Anlagen zurückzubauen oder zu sanieren) aufgegeben werden müssen.

Zur Erinnerung: Laut Artikel 62 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG; SGF 812.1) müssen der Plan und das Reglement der Grundwasserschutzzonen «innert 3 Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt werden». Die Frist für den Schutz aller Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse im Kanton durch Zonen S ist somit Ende 2014 abgelaufen; dass die Frist nicht vollständig eingehalten werden konnte, erklärt sich insbesondere durch die Komplexität der Bewilligungsverfahren.

2.5. Landnutzungskonflikte in den Zonen S

Ein grosser Teil (66%) der Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse, darunter mehrere «strategische» Fassungen, sind von Landnutzungskonflikten in ihren Zonen S betroffen. Diese Konflikte stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit der Urbanisierung (Gebäude, Abwasser, Industrie, Erholung), der Landwirtschaft (Gebäude, Düngerlagerung, Anbau und Ausbringung) und dem Verkehr (Strassen, Eisenbahn), die eine Gefahr für die Grundwasserressourcen des Kantons darstellen können.

Entsprechend abgegrenzte und genehmigte Zonen S gewährleisten den nachhaltigen Schutz der Grundwasserressourcen, indem sie eine rechtliche Garantie dafür bieten, dass Landnutzungskonflikte innerhalb eines den Risiken angemessenen Zeitrahmens gelöst werden können (Sanierung oder

Abbau von risikobehafteten Anlagen, besondere Einschränkungen für wassergefährdende Tätigkeiten).

2.6. Koordination der Planungsinstrumente

Wie bereits in Punkt 2.3 erwähnt, müssen die Gemeinden gemäss dem Gesetz über das Trinkwasser einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) erstellen. Hierfür müssen sie sich auf ihren Ortsplan (OP) abstützen, um der Bevölkerungsentwicklung sowie der Entwicklung der Arbeitszonen Rechnung zu tragen. Auf diese Weise können sie prüfen, ob die verfügbaren Ressourcen für den künftigen Wasserbedarf ausreichen, und bei Bedarf ergänzende Massnahmen treffen.

Auf der Grundlage der Feststellungen und Vorschläge gemäss PTWI erstellt das AfU einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI), um namentlich die Massnahmen zu bestimmen, die nötig sind, um in allen Gemeinden des Kantons die erforderlichen Trinkwasserinfrastrukturen sicherzustellen. Der Sachplan wird in enger Verbindung mit der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) erstellt, die den Schutz der notwendigen Ressourcen zum Ziel hat. Vor allem aus diesem Grund wurde die Zuständigkeit für all diese Aufgaben am 1. April 2019 dem Amt für Umwelt zugewiesen.

Der Inhalt des STWI und des PTWI, die für die Behörden verbindlich ist, wird ab 2021 in den kantonalen Richtplan integriert werden. Diese Planungen werden überprüft, wenn sich die Situation merklich verändert hat, mindestens aber alle zehn Jahre. Dadurch können sowohl Veränderungen in den Gemeinden als auch Veränderungen des Klimas berücksichtigt werden.

Mehrere Massnahmen für die Trinkwasserversorgung, die sich aus dem STWI (in seiner aktuellen Fassung) ergeben, beantworten die Fragen von Grossrätin Badoud und Grossrat Bapst und sind daher in Punkt 3 angegeben.

3. Antworten auf die Fragen der Postulanten

3.1. Ist langfristig eine globale Wasserbilanz zur Bestimmung des Zustands der Trinkwasserressourcen geplant?

Derzeit gibt es keine globale Wasserbilanz, doch ist auf kantonaler Ebene mittelfristig eine globale und regionale Wasserbilanzierung vorgesehen. Im Kanton gibt es schon seit vielen Jahren ein Messnetz der Grundwasserbeobachtung, mit dem die *Qualität* gemessen wird. Es gibt jedoch keine globale Erfassung von Zustand und Entwicklung der *Quantität* des Grundwassers.

Um diese Wasserbilanzen zu erstellen, ist es notwendig, ein *kantonales hydrometrisches Grundwassermessnetz* (Quellabflüsse und Grundwasserstände) zu realisieren.

So verfügen beispielsweise die Kantone Wallis und Waadt über ein eigenes kantonales hydrometrisches Netz mit 130 bzw. 15 (Ziel: 50) Stationen zur kontinuierlichen Messung von Quellabflüssen und Grundwasserständen, die von den Verteilern unterstützt werden, meist auf freiwilliger Basis. Der Kanton Bern betreibt seit langem ein eigenes quantitatives Messnetz mit mehreren Stationen, die mit automatischen Erfassungssystemen für die wichtigen Grundwasserleiter des Kantons ausgestattet sind.

Für den Kanton Freiburg basiert das Projekt eines kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN) auf drei Hauptachsen:

1. Systematische Sammlung der Daten der Trinkwasserverteiler über Abflüsse und Grundwasserstände, namentlich für die öffentlichen Gewässer (wird Teil der Bedingungen für die Erteilung von Konzessionen für die Nutzung dieser Gewässer sein). Nutzbarmachung der vorhandenen/historischen Daten.
2. Entwicklung eines kantonalen Netzes für die kontinuierliche Messung der Grundwasserstände und Quellabflüsse auf der Grundlage der detaillierten hydrogeologischen Studien der kantonalen Grundwasserleiter, insbesondere der öffentlichen Grundwasserleiter, die mit strategischen Fassungen verbunden sind (vgl. Antworten auf die Fragen 3.5 und 3.6).
3. Integration und Nutzbarmachung von Daten der Wasserverteiler und kantonalen Behörden in einer einzigen quantitativen Datenbank, die über ein spezielles Internetportal konsultiert werden kann.

Die quantitativen Grundwasserdaten werden systematisch erfasst werden, sobald das Netzwerk in Betrieb ist. Die Erstellung genauer, relevanter Wasserbilanzen wird jedoch mehrere Jahre dauern. Es ist geplant, diese Bilanzen auf der Grundlage der zwischenzeitlich gewonnenen Daten und parallel zu den historischen Daten der Wasserverteiler bis 2025 zu erstellen.

Damit werden die langfristigen Entwicklungen der Grundwasserstände verfolgt und die Auswirkungen des Klimawandels auf das Grundwasser ermittelt werden können. Um die künftigen Trinkwasserbedürfnisse besser verwalten, verteilen und vorwegnehmen zu können, werden diese Bilanzen mit den kommunalen und kantonalen Planungen koordiniert (PTWI, STWI und PGGB; vgl. Punkt 2.6) werden, die auf kommunaler Ebene (PTWI) fast fertig und auf kantonaler Ebene (STWI und PGGB) in Ausarbeitung sind (sollen 2020 fertiggestellt werden).

3.2. In unserem Kanton fehlt noch immer ein Überblick über die Aufzeichnungen der Grundwasserstände und Quellen, der zu einer besseren kantonalen Koordination beitragen würde. Andere Kantone haben bereits Schritte in diese Richtung unternommen, namentlich Bern und Solothurn. Wann wird der Kanton Freiburg diese Koordination einleiten?

Siehe Antwort auf die Frage 3.1.

3.3. Steht eine Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf das Grundwasser auf der Tagesordnung?

Wie bereits erwähnt (siehe Punkt 2.1), ist die Verbindung zwischen der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung (PGGB) und dem Klimaplan entscheidend. So werden bestimmte Massnahmen des Klimaplans schrittweise in die PGGB integriert werden.

In den Workshops, die im Rahmen der Ausarbeitung des Klimaplans stattfanden, wurde Wasser als ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit dem Klimawandel identifiziert, was zur Formulierung einer strategischen Achse führte, die sich ausschliesslich mit diesem Thema befasst (siehe Punkt 2.1). Die Massnahmen des Klimaplans werden derzeit entwickelt und zielen darauf ab, die gesetzten Ziele zu erreichen (Ausarbeitung von Entwicklungsszenarien zur Verfügbarkeit von Wasserressourcen, bewusste Bewirtschaftung der Wasserressourcen durch Sicherstellung eines zeitlichen und räumlichen Gleichgewichts zwischen Nutzung und Verfügbarkeit der Ressourcen, Verhinderung und Bekämpfung der Verschlechterung der Wasserqualität, die sich auf die aquatische Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit auswirken könnte).

Laut NAQUA-Bericht 2019 (BAFU 2019) ist das Grundwasservolumen in der Schweiz derzeit zehnmal so gross wie der Trinkwasserverbrauch. Weiter hält der Bericht Folgendes fest:

«Bezogen auf das gesamte Grundwasservolumen in der Schweiz sind die saisonalen Änderungen der Grundwasserstände in der Regel klein. Generell kann in mengenmässiger Hinsicht, zumindest in der mehrjährigen Bilanz, von einem weitgehend stabilen Zustand der Ressource Grundwasser gesprochen werden, da sich die Grundwasservorkommen regelmässig und vollständig wieder auffüllen. Dies dürfte auch im Zuge der Klimaänderung so bleiben, selbst wenn es während Trockenperioden lokal zu vorübergehender Wasserknappheit kommen kann, wie dies bereits heute der Fall ist.»

Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass ein Grossteil dieses Grundwasservorkommens wegen Landnutzungskonflikten in den Einzugsgebieten des Grundwassers – nament-

lich in den Schutzzonen (vgl. Punkt 2.5 und Antwort auf die Frage 3.7) – *nicht nutzbar* ist.

3.4. Der kantonale Richtplan erwähnt in seinem Kapitel über das Trinkwasser ein Bevölkerungswachstum von über 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis 2050. Diese Prognose scheint ein wenig willkürlich zu sein und verdient es, eingehender untersucht zu werden, da der direkte Verbrauch pro Einwohnerin oder Einwohner bereits bei 160 Litern pro Tag liegt. Wurde auch der potenzielle Verbrauch von Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft für diesen Zeithorizont berücksichtigt?

Das geschätzte Bevölkerungswachstum von über 150 000 Einwohnern entspricht dem hohen Szenario des Bundesamts für Statistik. Er wird zu Informationszwecken angegeben, um die vor uns liegenden Herausforderungen zu veranschaulichen. Konkret geben die Gemeinden im Rahmen ihrer PTWI ihre derzeitige Bevölkerung und die erwartete Entwicklung für die nächsten 15 bis 20 Jahren an.

Der durchschnittliche spezifische Verbrauch (einschliesslich Industrie) in der Schweiz ist von rund 450 l/Tag/Person im Jahr 1980 auf 300 l/Tag/Person im Jahr 2016 gesunken. Der Verbrauch der Haushalte ohne Industrie ist ebenfalls rückläufig und erreichte 2016 rund 163 l/Tag/Person (laut SVGW).

Angesichts dieser Entwicklung erwartet das AfU, dass sich die Gemeinden für die Schätzung ihres durchschnittlichen zukünftigen Bedarfs entweder auf den Referenzwert von 163 l/Tag/Person oder auf ihren aktuellen Durchschnittsverbrauch stützen. Im Rahmen ihres PTWI erstellen die Gemeinden eine Bilanz, in der sie die verfügbaren Ressourcen (eigene und externe Ressourcen) mit ihrem aktuellen und zukünftigen Trinkwasserbedarf (Durchschnitts- und Spitzenverbrauch) vergleichen. Bei der Beurteilung der PTWI achtet das AfU darauf, dass die Bilanzen der verschiedenen Gemeinden richtig koordiniert werden. Insbesondere stellt das AfU sicher, dass die betroffenen Gemeinden beim Austausch von Wasser untereinander (z.B. über Verbindungen zwischen Trinkwassernetzen) die gleichen Daten verwenden. Zudem ermuntert das Amt die Festlegung oder Änderung einschlägiger Vertragsbedingungen in Fällen, in denen die externe Wasserversorgung nicht gewährleistet oder ungenügend beschrieben ist. Es vergleicht zudem im Rahmen des STWI (in Ausarbeitung) die spezifischen Wassermengen, welche die Gemeinden des Kantons verbrauchen, prüft die Extremwerte und schlägt gegebenenfalls Korrekturmassnahmen, insbesondere regionale, vor.

Was die Industrie und das Gewerbe betrifft, so müssen die Gemeinden in der Tat für die Bewertung ihres künftigen Wasserbedarfs die Entwicklung ihrer Arbeitszonen berücksichtigen, die in ihrem Ortsplan (OP) vorgesehen ist. In die-

sem Fall handelt es sich offensichtlich um eine Schätzung, da die Art der Industrie, die sich in einer noch freien Zone ansiedeln könnte, sowie der damit einhergehende Trinkwasserverbrauch im Allgemeinen nicht bekannt sind. In Übereinstimmung mit der Trinkwassergesetzgebung stellen die Gemeinden sicher, dass ihr PTWI mit ihrem OP koordiniert sind. Im Falle der Landwirtschaft müssen die Gemeinden in ihren PTWI die Grossvieheinheiten (GVE) berücksichtigen, wenn sie den aktuellen oder zukünftigen Bedarf abschätzen. Die Nutzung von Grundwasser für die Bewässerung wird hingegen nicht berücksichtigt.

In Bezug auf den letztgenannten Punkt ist das AfU jedoch der Ansicht, dass derzeit die Fälle von Nutzungskonflikten, weil dasselbe Grundwasser gleichzeitig für die Trinkwasserversorgung und die Bewässerung genutzt wird, die Ausnahme sind. Im Falle eines erhöhten Bedarfs in der Zukunft wird für die Nutzung von Grundwasser beim AfU ein Bewilligungsgesuch gestellt werden müssen. Dies wird es erlauben, die Folgen abzuschätzen, wobei die Nutzung zur Befriedigung der Bedürfnisse des Lebensunterhalts weiterhin den Vorrang haben wird (Art. 40 Gesetz über die öffentlichen Sachen ÖSG, Art. 1 TWG und Art. 10 GewG).

Bei der Berechnung der regionalen und kantonalen Trinkwasserversorgungsbilanzen wird der STWI auf der Grundlage einer 10-jährigen wiederkehrenden Planung die demografische, industrielle und landwirtschaftliche Entwicklung, die Veränderungen beim Pro-Kopf-Wasserverbrauch und den Klimawandel einbeziehen. Die genauen Schlussfolgerungen des STWI in dieser Hinsicht sind zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht bekannt.

3.5. Wird bei der Koordinierung der Planungsinstrumente im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für kommunale und interkommunale Planungen den Auswirkungen des Klimawandels auf die Trinkwasserversorgung Rechnung getragen?

Die Gemeinden haben die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels auf die zukünftige Verfügbarkeit der genutzten Ressourcen bei der Erstellung ihrer Trinkwasserversorgungsbilanzen nicht berücksichtigt. Um dieses Planungsdefizit auszugleichen, fügt das AfU bei der Beurteilung der kommunalen PTWI (in Ausarbeitung) und der Integration ihrer Daten in den STWI systematisch eine Sicherheitsmarge von 30% zu den aktuellen regionalen Bilanzen und den Bilanzen für 2025 hinzu, um angesichts des Klimawandels allfällige Versorgungsprobleme vorwegzunehmen und um den Trinkwasserbedarf auf kantonaler Ebene besser zu koordinieren.

Gleichzeitig wurden im Rahmen der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung des Kantons und des STWI zehn *strategische Grundwasserfassungen* definiert, die 55% der Bevölkerung Freiburgs mit Trinkwasser versorgen. Diese strategischen Grundwasserfassungen werden in den kantonalen Richtplan aufgenommen sowie in ihrem Einzugsgebiet verstärkt vor Einwirkungen aller Art geschützt und einer Potenzialanalyse unterzogen werden, um gegebenenfalls ihre künftige Ergiebigkeit für die kantonale Trinkwasserversorgung zu verbessern. Die Daten des geplanten kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN; siehe Antwort auf die Frage 3.1) werden für diese Potenzialanalyse von grundlegender Bedeutung sein.

3.6. Wird eine aktualisierte Bewertung der natürlichen Erneuerung des Grundwassers, das 75% des Trinkwasserbedarfs deckt, durchgeführt und, wenn ja, wie oft?

Bis heute wurde noch keine Evaluation der Erneuerung des Grundwassers vorgenommen. Auch in diesem Fall wird die Einrichtung des geplanten kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN) diese Analysen auf jährlicher Basis ermöglichen (siehe Antwort auf die Frage 3.1).

Parallel zur Einrichtung des KHN muss entsprechend den Schlussfolgerungen der PGGB eine *Verbesserung des kantonalen Verzeichnisses der Grundwasservorkommen*, das aus dem Jahr 2012 stammt, hauptsächlich dessen Komponente «öffentliche Grundwasserleiter», durchgeführt werden, um die hydrogeologische Dynamik der wichtigen Grundwasserleiter des Kantons besser zu verstehen. Im Rahmen dieser Verbesserung müssen Parameter wie z. B. die Zuströmbereiche und Wasseraustrittsstellen der Grundwasserleiter, die Grundwasserbilanz und die Verweilzeit des Grundwassers bestimmt werden.

Nachdem im Frühjahr 2019 mit dem Projekt für den Erwerb von Grundwasserkenntnissen (*Processus d'acquisition de connaissances sur les eaux souterraines PACES*) für den Grundwasserleiter La Tuffière, der die Fassungen der Stadt Freiburg speist, begonnen wurde, wird die Verbesserung des Verzeichnisses aus einer Reihe von hydrogeologischen Studien und der Modellierung der öffentlichen Grundwasserleiter des Kantons (PACES-Studien) bestehen, die im Prinzip entsprechend einer vom AfU festgelegten Prioritätenfolge und entsprechend den verfügbaren Budgets von 2019 bis 2025 gestaffelt sind.

Die Daten aus diesen Modellen, vor allem für die wichtigsten öffentlichen Grundwasserleiter des Kantons, werden so mit den quantitativen Messungen über das KHN korreliert werden können, was eine Abschätzung der Erneuerungsrate der kantonalen Grundwasserleiter zu verschiedenen Zeitpunkten erlauben wird. Diese Modelle werden ganz

allgemein einen besseren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung des Grundwassers im Kanton, insbesondere der öffentlichen Gewässer, ermöglichen. Die Auswirkungen des Klimawandels (insbesondere die Veränderung der Grundwasseranreicherung durch Niederschläge) werden ebenfalls in diese Modelle integriert werden, wodurch verschiedene mittel- und langfristige Szenarien (Klima, Urbanisierung usw.) werden erstellt werden können.

Für die Verbesserung des Verzeichnisses, die Durchführung der PACES-Studien und die Einrichtung des KHN müssen jedoch noch zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

3.7. Welche Massnahmen erwägt der Staatsrat, um die noch nicht legalisierten Grundwasserschutzzonen (Zonen S) rasch zu legalisieren, und was gedenkt er in diesem Zusammenhang zum Schutz des potenziell für die Trinkwasserversorgung nutzbaren Grundwassers zu unternehmen?

Auf der Grundlage der in Punkt 2.4 dargelegten Befunde schlägt das AfU ein Vorgehen über zwei Jahre vor (2019–2020), um die Genehmigung von Grundwasserschutzzonen (Zonen S) zu priorisieren, zu stärken und zu beschleunigen und um die bedeutenden Landnutzungskonflikte bei mehreren Zonen zu lösen.

Dies ist in der PGGB über spezifische Massnahmen für Zonen S vorgesehen.

Derzeit gibt es im Kanton Freiburg 216 Fassungen oder Fassungsgruppen von öffentlichem Interesse mit aktiven Zonen-S-Dossiers, von denen 67 noch nicht vom Staatsrat genehmigt worden sind. Die Tatsache, dass diese Dossiers noch nicht genehmigt sind, ist hauptsächlich auf *Landnutzungskonflikte* in ihren Zonen S zurückzuführen. Insgesamt sind 66% aller Grundwasserfassungen von öffentlichem Interesse von solchen Konflikten betroffen (siehe Punkt 2.5).

Als Teil des oben genannten Ansatzes wird derzeit eine *Methodik zur Lösung von Konflikten* in Zonen S entwickelt. Diese objektive und reproduzierbare Methodik, die insbesondere auf einer Interessenabwägung beruht, bei der sowohl der Schutz der Ressource (regionale Bedeutung der Wasserfassung) als auch die finanziellen Aspekte (Vermeidung unverhältnismässig hoher Sanierungskosten) berücksichtigt werden, wird bereits in einigen besonders sensiblen Zonen S angewandt und wird ab 2020 systematisch auf andere Konfliktfälle übertragen werden.

Damit wird bestimmt werden, welche der folgenden Massnahme zur Lösung der Konflikte auf jeden einzelnen Fall angewendet wird:

1. Verlegung oder Entfernung aus der Zone S der Anlagen, die zum Konflikt führen;
2. Sanierung der konfliktbehafteten Anlagen, sodass das verbleibende Restrisiko akzeptabel ist;
3. Verringerung der Fläche der Zonen S durch Änderung der konzessionierten Entnahmemenge für die Fassungen;
4. Verlegung oder Entfernung der Fassung.

Das Verfahren für das methodologische Lösen der Konflikte in den Zonen S wird mit dem Entscheid der RUBD (Aufrechterhaltung oder Aufgabe der Fassung, Zeitplan und Kostenverteiler für die Sanierung der Anlagen, Verlegung der Fassung) beendet werden.

Der spezifische Fall der Kantonsstrassen in Zonen S (im Eigentum des Staats) und deren Sanierung wird 2020 in einer staatsinternen Richtlinie (in der Verantwortung der RUBD) behandelt werden.

Die vorrangigen Massnahmen des Sachplans Grundwasser (2015), die in die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung (2019) aufgenommen wurden und in der Genehmigung von Zonen S und der raschen Lösung von Landnutzungskonflikten bestehen, erfordern zusätzliche Ressourcen. Um diesen Ansatz von 2020 bis 2022 ordnungsgemäss durchzuführen, sind nach heutiger Schätzung 0,8 VZÄ nötig. Verschiedene Vorschläge zu deren Finanzierung, die im Wesentlichen darin bestehen, einen Teil der Konzessionsabgaben für die Benützung der öffentlichen Gewässer für den Grundwasserschutz einzusetzen, werden im Punkt 4.2 detaillierter behandelt.

Gleichzeitig werden die Grundwasserschutzareale (Art. 21 GSchG) gemäss der kantonalen Planung der Gewässerbewirtschaftung weiterhin vom Staatsrat im Rahmen des entsprechenden kantonalen Verfahrens festgelegt und genehmigt.

Für die strategischen Fassungen (siehe Antwort auf die Frage 3.5) werden deren Zuströmbereiche abgegrenzt werden, in denen verstärkte Grundwasserschutzmassnahmen (Verbot oder Einschränkung bestimmter Tätigkeiten oder Bauten, Beschränkung der Verwendung gefährlicher Chemikalien usw.) zum Tragen kommen werden.

4. Schlussfolgerung

4.1. Vorgeschlagene Massnahmen

Als Schlussfolgerung und Zusammenfassung des vorliegenden Berichts kann festgehalten werden, dass der Staatsrat folgende Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung, insbesondere angesichts des Klimawandels, ausgearbeitet hat:

1. Die Beurteilung des zukünftigen Trinkwasserbedarfs des Kantons wird sich auf die Daten und Bewertungen der kommunalen Pläne der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) stützen, die im Sachplan Trinkwasserinfrastruk-

turen (derzeit beim AfU in Ausarbeitung) aufgegriffen und synthetisiert werden. In diesem Rahmen fügt das AfU eine Sicherheitsmarge von 30% zu den regionalen Bilanzen für heute und für 2025 hinzu, um allfälligen Versorgungsproblemen wegen des Klimawandels vorzugreifen. Diese Massnahme wird wirksam, sobald der STWI abgeschlossen ist.

2. Im Rahmen der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung des Kantons und des STWI wurden zehn strategische Grundwasserfassungen definiert. Diese werden in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden und Gegenstand von verstärkten Grundwasserschutzmassnahmen in ihren Einzugsgebieten sein. Sie werden zudem einer Potenzialanalyse unterzogen werden, um ihre künftige Ergiebigkeit für die kantonale Trinkwasserversorgung zu verbessern. Diese Massnahme wird derzeit ausgearbeitet.
3. Bis 2021 wird ein kantonales hydrometrisches Netz (KHN) für das Grundwasser eingerichtet, um die Quelabflüsse und Grundwasserstände kontinuierlich messen zu können. Das Netz beruht auf drei Achsen:
 - > systematische Sammlung der hydrometrischen Daten der Trinkwasserverteiler und Nutzbarmachung der vorhandenen und historischen Daten;
 - > Entwicklung eines kantonalen Netzes für kontinuierliche hydrometrische Messungen, insbesondere für öffentliche Grundwasserleiter, die mit strategischen Fassungen verbunden sind;
 - > Integration und Nutzbarmachung der Daten der Wasserverteiler und kantonalen Behörden.

Die Daten des KHN werden es ermöglichen, langfristig präzise Wasserbilanzen der unterirdischen Gewässer zu erstellen, ihre Dynamik und die Auswirkungen des Klimawandels zu kennen. Sie werden die im STWI ermittelten Bedarfsbilanzierungen und Massnahmen konsolidieren. Diese Massnahme ist noch nicht operativ und erfordert zusätzliche finanzielle Mittel.

4. Jahr für Jahr werden nach einer vom AfU festgelegten Prioritätenfolge und entsprechend den verfügbaren Budgets (eine Studie ist für 2020 geplant) hydrogeologische Studien und detaillierte Modelle der öffentlichen Grundwasserleiter im Rahmen des Projekts für den Erwerb von Grundwasserkenntnissen (PACES) gestartet werden. Ziel dieser Studien und Modelle ist es, das langfristige hydrogeologische Verhalten (Bilanzen, Verweilzeit des Wassers, Zuströmbereiche usw.) der wichtigsten Grundwasserleiter des Kantons genau zu bestimmen und, korreliert mit den Daten des KHN, eine bessere Bewirtschaftung des kantonalen Grundwassers sowie die Erstellung von mittel- und langfristigen Szenarien angesichts des Klimawandels und anderer negativer Einflüsse (Verstädterung, intensive Landwirtschaft usw.) zu ermöglichen. Diese Massnahme ist bereits teilweise wirksam (2019 wurde eine Studie durchgeführt), erfordert jedoch zusätzliche finanzielle Mittel.

5. Um die Grundwasserschutzzonen rasch zu legalisieren und/oder signifikante Landnutzungskonflikte in diesen Zonen zu lösen, werden solche Konflikte mit Hilfe einer objektiven und reproduzierbaren Methodik zu deren Lösung behandelt, die auf einer Interessenabwägung beruht, die sowohl den Schutz der Ressource als auch finanzielle Aspekte einschliesst. Diese Massnahme wird derzeit ausgearbeitet und erfordert zusätzliche finanzielle Mittel.
6. In öffentlichen Grundwasserleitern werden weiterhin Grundwasserschutzareale abgegrenzt und vom Staatsrat nach dem einschlägigen kantonalen Verfahren genehmigt werden. Diese Massnahme ist bereits teilweise wirksam.
7. Endlich wird der Klimaplan über seine strategische Achse, die dem Thema Wasser gewidmet ist, die notwendigen Massnahmen über seinen zukünftigen Massnahmenplan konsolidieren.

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird zusätzliche Ressourcen für den Grundwasserschutz und die Planung der Trinkwasserversorgung erfordern. Der Staatsrat wird prüfen, wie dies am besten erreicht werden kann und dabei insbesondere eine kurzfristige Erhöhung der Abgaben für die Benützung der öffentlichen Gewässer in Betracht ziehen. Diese Abgaben sind derzeit niedrig (4 Franken pro l/min pro Jahr), sodass eine Erhöhung keine grösseren Auswirkungen für die Eigentümer von Wasserfassungen hat. Diese Erhöhung, die mit dem Verursacherprinzip in Einklang steht, wird es ermöglichen, die dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel für einen besseren Grundwasserschutz und eine bessere Planung der Trinkwasserversorgung, die für den Kanton Freiburg angesichts künftiger Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungswachstum von entscheidender Bedeutung sind, wirksam zu konsolidieren. Gegebenenfalls kann sie, vor allem im Rahmen der Umsetzung des Klimaplanes, durch andere Finanzierungsquellen ergänzt werden, die vom Staatsrat und vom Grossen Rat genehmigt werden müssten.

Rapport d'activité 2019

—
pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg
T. +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprd

Avril 2020

—
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2019 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

En raison d'une forte charge de travail au sein de notre Autorité, nous avons décidé de nous concentrer, dans le rapport, sur les thématiques les plus importantes. Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des défis variés dans le domaine de nos activités.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2020

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter (jusqu'au 31.07)
F. Henguely (dès le 01.08)

Table des matières

Points forts	6
I. Tâches et organisation de l'Autorité	7
A. Focus	7
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
II. Activités principale de la Commission	11
A. Sujets communs	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Autres activités	12
B. Domaine de la transparence	13
1. Evaluation du droit d'accès	13
C. Domaine de la protection des données	13
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	13
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	13
III. Activités principales des Préposées	14
A. Transparence	14
1. Points forts	14
1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès	14
1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative	16
1.3 Demandes	16
2. Statistiques	17
B. Protection des données	18
1. Points forts	18
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	18
1.2 Demandes	20
1.3 Contrôles	23
1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance	23
1.5 ReFi – registre des fichiers	26
1.6 Echanges	27
2. Statistiques	27
IV. Coordination entre la transparence et la protection des données	28
V. Remarques finales	28
Table des abréviations et termes utilisés	29
ANNEXES: statistiques	30-33

Points forts

En 2019, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) a fait face à une augmentation marquée des questions à traiter dans ses deux domaines d'activité. Dans celui de la transparence, le nombre de demandes en médiation ainsi que de demandes de renseignement a doublé par rapport à 2018. 29 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, bien que 12 demandes en médiation concernaient le même document et que la préposée a dans ce cas rendu une seule recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Les chiffres portés à la connaissance de l'Autorité indiquent que 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 65 cas, lesdits organes ont accordé un accès total ou restreint. A l'instar de l'administration fédérale, l'Autorité part du principe que le nombre de demandes d'accès est en fait bien plus important, mais que celles-ci ne sont pas toujours identifiées comme telles, de sorte qu'elles ne sont pas systématiquement traitées sous l'angle de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le domaine de la protection des données a également fait face, une nouvelle fois, à une forte augmentation de la charge de travail. Parmi les 397 nouveaux dossiers,

370 dossiers concernaient la protection des données, 12 l'accès à la plateforme du contrôle des habitants et 15 des requêtes sur la vidéosurveillance. La plupart des demandes étaient issues des services cantonaux ou des communes, mais aussi d'institutions privées chargées de tâches publiques et de particuliers. Ce n'est, toutefois, pas uniquement le nombre total des dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs (privé et public, intercantonaux, etc.).

La digitalisation de l'administration cantonale, un point fort du programme gouvernemental 2017-2021, a amené de nouveaux projets complexes. Ils ont posé des nouveaux défis du point de vue de la protection des données et de la sécurité des données. L'Autorité a traité en particulier des projets tels que eGovernment (guichet virtuel, eDéménagementCH, identité électronique), le Référentiel cantonal des données, le traitement de données par des tiers (outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, les portails d'accès pour des services ou des organisations privées chargées de tâches publiques ou le registre de l'administration scolaire (EDU). L'Autorité salue le fait d'être intégrée à temps dans les différents projets.

L'entrée en vigueur de la réforme en protection des données de l'UE et la révision prévue de la loi fédérale sur la protection des données exigent également une cure de rajeunissement du droit cantonal de la protection des données. C'était un point fort de l'année écoulée.

L'Autorité a poursuivi une politique d'information active en 2019, entre autres à travers son site Internet et sa newsletter sous son nouveau format.

I. Tâches et organisation de l'Autorité

A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (50%; dès avril 2020 à 80%). Elle compte aussi une collaboratrice administrative (80%) et une juriste (50%). Elle offre en outre la possibilité à de jeunes diplômé-e-s d'effectuer un stage juridique de 6 mois (100%) dans les deux domaines.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** sont définies dans l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LIInf)¹ et dans l'article 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)². Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;

- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et d'en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 21 LGCyb.

En 2019, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient : *M. Philippe Gehring* (Vice-président), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, conseillère communale, *M. André Marmy*, médecin, *M. Jean-Jacques Robert*, ancien journaliste, *M. Luis-Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université.

La Commission a tenu 9 séances en 2019. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 152 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

¹ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/4692

² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1/versions/4691

Tâches des Préposées

Conformément à l'art. 41 LInf, **le ou la préposé-e à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- informer la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès;
- assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 de la Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd).

Conformément à l'art. 31 LPrD, **le ou la préposé-e à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a al. 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par exemple:

- les tâches de préavis Fri-Pers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)³;
- les tâches de préavis LVid en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative).⁴

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents⁵), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal).

³ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/4597

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/3089 et https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁵ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données s'attachent à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles prennent part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposés de Suisse romande ainsi qu'à l'adjoint du PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs concernés du PFPDT et les préposés à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence.

La préposée à la protection des données a également des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, s'est réuni deux fois durant l'année 2019 à l'invitation du PFPDT.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait en outre partie de la Conférence des commissaires suisses à la protection des données **privatim**⁶. L'Autorité a pu profiter également en 2019 des travaux effectués par **privatim** sur des questions générales d'importance internationale, nationale et intercantonale. Cette collaboration est très utile, voire indispensable, pour se forger des opinions et prendre des positions ou tout au moins des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). L'assemblée générale a eu lieu au printemps à Zurich. Elle a mis l'accent sur l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles, les consultations préalables, la notification d'une violation de données personnelles et le rôle des préposé-e-s dans le domaine de la digitalisation. L'assemblée plénière d'automne s'est tenue à Berne. La séance d'information était consacrée au cloud et au manque de ressources des autorités cantonales.

Par ailleurs, **privatim** a organisé pour ses membres et ses collaborateurs une séance de formation continue et établi une recommandation relative à la mise en œuvre de l'obligation de communiquer des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte aux autorités migratoires (OASA, art. 82f). **Privatim** a également révisé et complété son aide-mémoire sur les risques et mesures spécifiques à la technologie de Cloud computing par des informations relatives au Cloud Act américain. Ce dernier est publié sur le site Internet de l'Autorité.

La collaboration entre l'Autorité et le médiateur cantonal s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

⁶ <https://www.privatim.ch/fr/>

C. Engagement dans la formation

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données ont donné un cours en français à l'HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

Toutefois, aucune formation n'a été dispensée dans le cadre de la formation des apprentis et des stagiaires 3+1 de l'Etat de Fribourg (cours interentreprises AFOCI), dans la mesure où le SPO a revu la chronologie des modules de formation et déplacé celui qui concerne la transparence, la protection des données et l'archivage. De ce fait, la formation reprend en 2020 pour la volée concernée.

La préposée à la protection des données est intervenue dans le cadre des journées thématiques du Collège St-Michel. En effet, une classe a invité la préposée à présenter la thématique de la protection des données.

D. Information et communication

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités⁷. En mai 2019, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. La mise en place du nouveau site Internet du canton a entraîné des travaux importants pour l'Autorité eu égard à la migration des contenus. Le soutien de ressources supplémentaires durant la première partie de l'année a permis de terminer les travaux afin de rendre le nouveau site de l'Autorité plus attractif et informatif.

Dans ses **newsletters** semestrielles⁸, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données. Neuf ans après la première newsletter, l'édition de décembre 2019 a été publiée sous une forme modernisée. Le guide à **l'attention spécifique des communes** a également été actualisé cette année. Ce guide vise à leur fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets.⁹

⁷ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

⁸ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

⁹ https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf97/atprd_guide-pratique-a-latt.-des-communes-f---actualisation3.pdf

II. Activités principales de la Commission

A. Sujets communs

1. Prises de position

1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. L'Autorité a constaté également en 2019 que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou les préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet¹⁰.

1.2 Quelques exemples de prises de position

Projet de loi modifiant la loi sur la santé (cybersanté) – stratégie cantonale de la cybersanté

Dans la réponse qu'elle a apportée lors la consultation relative à ce projet, la Commission s'est prononcée contre l'utilisation du numéro AVS pour le dossier électronique du patient (DEP). Il n'y a pas de marge de manœuvre pour une utilisation systématique du numéro AVS, car celle-ci ne correspond pas à la volonté du législateur fédéral.

Concernant la stratégie cantonale de la cybersanté, la Commission s'est inquiétée d'une transversalité entre le dossier électronique du patient et la cyberadministration. Les deux grands axes de la cybersanté et de la cyberadministration doivent être distincts et indépendants l'un de l'autre afin de garantir la confiance, la non-perméabilité et de réduire autant que possible les risques. De plus, le guichet virtuel, actuellement en phase de réalisation, n'est pas un instrument approprié pour faciliter l'accès aux données médicales.

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques

La Commission a aussi souligné dans cette prise de position son opposition, comme déjà à maintes reprises, à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS, même si la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants pourra éventuellement permettre d'en faire un usage plus large.

Modification de la loi sur la police cantonale

La Commission a fait observer que tant le principe général que le concept de la gestion des menaces, en vertu duquel différents services publics et acteurs privés collectent des données existantes sensibles, vont à l'encontre de la protection des données. Il y a un risque que ces derniers obtiennent carte blanche pour collecter des données sur la soi-disant dangerosité des citoyennes et citoyens. Malgré ces réserves, la Commission ne s'est pas opposée au projet car elle a estimé que le but poursuivi par la loi était clairement défini et devait respecter les principes de la protection des données, et notamment de la proportionnalité à tous les niveaux.

¹⁰ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

Offres de mobilité multimodale – modification de la loi sur le transport des voyageurs

Dans la réponse qu'elle a apportée lors de la consultation relative à ce projet de loi, la Commission a souligné que le traitement des données par les entreprises privées prévu dans ledit projet, et notamment la possibilité qu'il leur donne de traiter des données sensibles et des profils de personnalité, était extrêmement délicat. Elle a estimé nécessaire d'expliquer clairement que les profils de personnalité ne pouvaient être traités qu'avec le consentement des personnes concernées. Elle a aussi souligné, concernant l'accès sans restriction aux données de la plateforme NOVA, la nécessité, pour la Confédération ou le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de mettre en place un système de gestion des droits d'accès et une procédure de surveillance. Les personnes autorisées à accéder aux données personnelles étant très nombreuses, leurs droits d'accès doivent strictement se limiter aux données nécessaires à l'exercice de leur tâche.

Avant-projet d'ordonnance concernant la mise en œuvre du référentiel cantonal de données de personnes, d'organisations et de nomenclatures (projet pilote)

La Commission relève qu'elle a approuvé cet avant-projet d'ordonnance, tout en rappelant le caractère sensible de la dérogation pendant deux ans (2019-2020) et des appariements par l'intermédiaire de différentes sources de données. Elle a remercié le chef de projet d'avoir tenu compte des remarques émises lors de l'élaboration de l'avant-projet d'ordonnance.

2. Autres activités

La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles, comme le démontrent les exemples suivants. Notamment, les projets informatiques sont régulièrement à l'ordre du jour de la Commission.

Durant l'année sous rapport, l'utilisation du NAVS13 fut à nouveau un thème crucial pour la Commission. Celle-ci est préoccupée par les tendances à l'utilisation universelle du numéro prévu initialement à des fins relevant exclusivement du droit des assurances sociales.

La Commission a également traité divers dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). Elle s'est notamment penchée sur divers projets complexes, tels qu'un projet pilote qui a pu être mis en œuvre grâce à la base légale de la Loi sur la cyberadministration et le préavis positif de la Commission, des communications de données entre services et personnes privées dans le cadre d'une étude de recherche. Un autre projet qu'accompagne la Commission est celui de la mise en œuvre d'un système de référentiels cantonal, prévu comme base de données pour toute l'administration.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données et qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Dans le cadre de la mise au concours du poste de préposé-e à la protection des données, une délégation de la Commission a consacré plusieurs heures à l'étude des dossiers et aux auditions des candidats-tes sélectionné-es, dans le but de préavisier la candidature au Conseil d'Etat.

B. Domaine de la transparence

1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 52 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 13 cas un accès restreint. Dans 19 cas, l'accès a été différé. Dans 9 cas, l'accès aux documents a été refusé. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'administration, de la santé, de l'environnement, des constructions et de l'agriculture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 42 minutes consacrées au droit d'accès en 2019 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 58 heures.

C. Domaine de la protection des données

1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission a fait une recommandation. Cette dernière a été adressée à une préfecture dans le cadre d'une demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement d'une école publique. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise, rejetant la recommandation de l'Autorité. Le dossier est toujours en cours de traitement (plus d'informations sous le point 1.4 Vidéosurveillance).

2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2019, la Commission a reçu une copie de 35 décisions, toutes émanant de la Police cantonale (principalement des demandes d'effacement de données et d'accès à ses propres données) dont une décision de la DAEC et une de la DSJ. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

III. Activités principales des Préposées

A. Transparence

1. Points forts

1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours, qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès à tous les documents officiels pour juger si l'organe public a traité la demande d'accès conformément à la loi. La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

En 2019, le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement a doublé. 29 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence, 12 demandes en médiation concernaient le même document et la préposée à la transparence a dans ce cas rendu une recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année. Cette forte augmentation a pour conséquence que la préposée à la transparence n'a pour cette raison pas toujours pu accomplir ses tâches dans les délais prévus par la LInf.

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Durant l'année sous rapport, des accords ont été conclus dans lesquels des documents qui contiennent les informations recherchées par la personne qui a fait la demande d'accès sont identifiés. La personne a ensuite déposé une demande d'accès à ces documents après la médiation. Dans d'autres médiations, les personnes qui ont demandé l'accès aux documents ont renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée.

Les demandes de médiation concernaient des documents très divers. L'une d'elles a, par exemple, concerné le **projet de construction** «Zelda», dans la commune de Romont. La préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès à l'intégralité du décompte du projet de construction ainsi qu'à une convention de révocation conclue avec la société Bauart. Dans sa détermination, la commune s'était prononcée contre l'accès à ces documents et voulait octroyer l'accès à un document comportant des chiffres clés. Elle avait invoqué une atteinte à la protection de données personnelles et la révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication et elle avait fait remarquer que l'accès divulguerait des informations qui lui avaient été fournies librement par un tiers et dont elle avait garanti le secret.

La préposée à la transparence a conclu dans sa [recommandation](#) que les données personnelles figurant dans les décomptes litigieux n'avaient pas à être protégées et que l'intérêt public à avoir accès aux décomptes l'emportait sur l'intérêt privé des entreprises mentionnées. Les données personnelles contenues dans les deux autres documents ne devaient pas non plus être protégées par le secret. En outre, ni le contrat, ni la convention de révocation ne contenaient de clause de confidentialité, de sorte qu'il était impossible de se prévaloir d'une telle disposition. Il n'était cependant pas exclu que le contrat contienne des informations couvertes par des secrets professionnels, d'affaires et de fabrication. C'est pourquoi elle a recommandé à la

commune de consulter l'entreprise avant d'octroyer l'accès au document, conformément à la procédure prévue par la LInf.

Dans une autre affaire, qui concernait une **analyse de pratiques managériales**, la préposée à la transparence a recommandé au Réseau Santé et Social de la Veveyse (RSSV) d'octroyer l'accès. Elle a estimé que l'accès à une partie du rapport pouvait être différé jusqu'à ce que diverses décisions soient prises. Avant d'octroyer l'accès au rapport, les tiers concernés devaient être consultés. Le RSSV s'était prononcé en faveur d'un accès différé au rapport au motif que celui-ci servait à préparer diverses décisions. Il avait aussi invoqué la confidentialité du document et la situation personnelle de la requérante.

Dans sa [recommandation](#), la préposée à la transparence a fait remarquer que l'organe public, s'il diffère l'accès à un document, doit chercher la solution qui corresponde le plus possible au principe de la transparence. Il lui faut donc accorder l'accès à tous les passages du document qui ne servent pas de base aux décisions à prendre ou qui n'ont pas de lien direct et imminent avec des décisions concrètes. La situation personnelle des requérants n'a pas d'influence sur le droit d'accès. En vertu de la LInf, toute personne, physique ou morale, a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par un organe public et n'a pas à motiver sa demande.

Les documents issus d'un dossier personnel ont aussi fait l'objet d'une médiation et d'une [recommandation](#). La préposée à la transparence a ainsi estimé que le Service du personnel et d'organisation (SPO) et la Caisse cantonale de compensation (la Caisse) avaient à juste titre refusé d'octroyer l'accès à des documents issus d'un dossier personnel ainsi qu'à des pièces personnelles d'un collaborateur. Une personne avait déposé une demande d'accès à divers documents, pour elle et son enfant, auprès du SPO et de la Caisse concernant un collaborateur de l'État, qui était son ex-époux et le père de leur enfant.

Les organes publics avaient par la suite refusé de lui transmettre une partie des documents au motif que ceux-ci faisaient partie du dossier personnel du collaborateur, qu'ils contenaient des données

personnelles et qu'un intérêt privé prépondérant les en empêchait. La préposée à la transparence a, elle aussi, estimé que les documents demandés contenaient des données sensibles et que, pris ensemble, ils pouvaient constituer un profil de la personnalité. Elle a donc recommandé de maintenir le refus d'octroyer l'accès.

Une autre [recommandation](#) avait trait à un **rapport** demandé par la préfecture de la Broye dans le cadre d'une enquête administrative **concernant une commune**. La préfecture avait refusé l'accès au rapport demandé par une journaliste en invoquant des intérêts publics prépondérants. La préfecture estimait que la liberté d'enquêter et le bon fonctionnement de la commune auraient été mis en péril. Un accès restreint n'était pas possible. La préposée à la transparence a recommandé d'octroyer un accès restreint au rapport et à la décision de clôture de l'enquête administrative, et a proposé des caviardages en conséquence. Il convenait d'exclure l'accès à tous les passages qui résumaient en détail les résultats des entretiens menés et qui donnaient les noms des personnes interrogées ou comportaient d'autres indications de nature à permettre leur identification. C'était particulièrement important pour toutes les personnes qui ne sont pas des magistrats élus.

Enfin, dans une affaire concernant des **documents relatifs à la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment communal**, la préposée à la transparence a [recommandé](#) à la commune de Treyvaux d'octroyer un accès restreint. La commune avait refusé d'octroyer l'accès à divers documents concernant le bâtiment dit la «Treyjoyeuse» en indiquant que les documents demandés n'étaient pas liés à l'accomplissement de sa tâche publique.

Durant la séance de médiation, la commune a accepté de donner accès à une partie des documents demandés. Après avoir analysé les documents fournis par la commune, la préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès aux documents relatifs au patrimoine administratif de la commune, dans la mesure prévue par la LInf. Lesdits passages avaient trait à l'accomplissement d'une tâche publique. Il s'agissait de parties des documents qui concernaient l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire. Elle

a estimé qu'il n'est pas possible de demander accès selon la LInf aux parties des documents qui traitent du patrimoine financier de la commune et font donc référence aux logements loués à des privés. Ces parties de documents ne concernaient pas l'accomplissement d'une tâche publique. La commune pouvait également maintenir son refus d'octroyer l'accès à des extraits de procès-verbaux du conseil communal. Enfin, concernant l'argument selon lequel la charge de travail était disproportionnée, la préposée à la transparence a demandé à la commune d'inviter le requérant à préciser sa demande ou d'expliquer dans sa décision en quoi le travail à fournir pour rassembler l'ensemble des documents était disproportionné.

Le Tribunal cantonal a rendu deux arrêts en lien avec la procédure de médiation selon la LInf. Dans une affaire, le Tribunal cantonal a jugé que la préposée cantonale à la transparence est en droit de classer une affaire lors d'une requête en médiation selon la LInf suite à l'absence du requérant sans motif valable à la séance de médiation. Le requérant a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre cet arrêt. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours en 2020. Dans son arrêt, il a précisé des éléments en lien avec la médiation selon la LInf. Dans une autre affaire, la Commission a constaté, dans un cas particulier et sur demande du requérant, que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) n'a pas violé les principes de célérité et de bonne foi prévus par la LInf (art. 8 al. 2 et 9 al. 1 LInf). Le Tribunal cantonal n'est pas entré en matière dans un recours déposé par le requérant.

1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative

En tant que suppléante du médiateur administratif cantonal, la préposée a été saisie d'un dossier en 2019 suite à la récusation de ce dernier.

1.3. Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyens de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt était très large, comme les années précédentes.

En 2019, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais elle ne peut prendre position dans des cas concrets. La formulation d'une recommandation demeure réservée à une éventuelle phase de médiation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

Les exemples suivants illustrent des questions posées et les réponses données:

La préposée à la transparence peut-elle émettre une recommandation lorsqu'une médiation a abouti à un accord?

Situation initiale:

Une requérante a demandé à la préposée à la transparence si celle-ci pouvait rédiger une recommandation si la médiation qui la concernait avait abouti à un accord.

Réponse:

La préposée à la transparence a répondu à la requérante que, dans ce cas, il lui était impossible d'émettre une recommandation. Elle ne pouvait le faire que si les parties n'avaient pas trouvé de solution. L'accord avait été conclu par écrit et la procédure était close.

Un organe public peut-il percevoir des émoluments pour traiter une demande d'accès?

Situation initiale:

Une requérante voulait savoir si la facture qu'un organe public lui avait adressée pour avoir effectué 4 heures de recherche administrative suite à une demande d'accès était justifiée.

Réponse:

La préposée à la transparence a fait remarquer que le droit d'accès devrait être gratuit, dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental. C'est la raison pour laquelle la LInf prévoit que l'exercice de l'accès et la

procédure d'accès sont gratuits. Cette gratuité est d'autant plus justifiée que le principe de la transparence n'est pas fondé sur des intérêts particuliers, mais sur le droit public à l'information.

Cette gratuité souffre néanmoins d'exceptions, notamment lorsque le travail que l'organe public a effectué pour le traitement initial de la demande et/ou pour permettre l'exercice de l'accès dépasse les deux heures. Le temps de travail qui excède cette durée peut dans ce cas être facturé. La confection de la copie papier, la remise d'imprimés ou de supports d'information électroniques et l'envoi postal du document peuvent aussi l'être. Les tarifs correspondants sont fixés par l'ordonnance sur l'accès aux documents (OAD). L'organe public qui envisage de percevoir un émolument informe dès que possible l'auteur-e de la demande du montant prévisible de celui-ci. Il renonce à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs ou lorsque l'accès est entièrement refusé.

Un organe public peut-il donner accès aux avis émis par des personnes privées et des institutions et recueillis dans le cadre d'une consultation?

Situation initiale:

Des avis ont été émis lors d'une consultation publique qui a ensuite fait l'objet d'un rapport. Un requérant demandait à y accéder et l'organe public s'est enquis auprès de la préposée à la transparence des règles qu'il devait appliquer.

Réponse:

La LInf prévoit que l'accès à certains documents, et notamment à ceux qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, aux avis exprimés lors d'une telle procédure, est garanti. Pour lesdits documents, l'organe public ne doit en principe pas vérifier si l'accès à un document officiel doit être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige. Il doit garantir cet accès.

Est-il possible de garantir l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement?

Situation initiale:

Un organe public a demandé à la préposée à la transparence s'il pouvait octroyer à un journaliste l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement.

Réponse:

La loi sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que les rapports de l'inspection des finances ne sont pas accessibles au public. Le document demandé concerne cependant l'environnement. Or, depuis la mise en conformité de la LInf avec la convention d'Aarhus, il s'agit d'un domaine dans lequel s'appliquent, en matière de droit d'accès, des règles spécifiques allant au-delà des dispositions générales de la LInf. Les exceptions prévues à ce droit par la LInf et la législation spéciale doivent être interprétées conformément à la Convention d'Aarhus. En vertu du principe de l'interprétation conforme, les dispositions de la LInf concernant les demandes d'accès à des informations relatives à l'environnement doivent être interprétées de façon à respecter le sens et les objectifs de la Convention. En l'espèce, l'organe public doit, lorsqu'il analyse la demande d'accès, tenir compte du fait que la Convention ne prévoit pas d'exception fixe.

2. Statistiques

Durant la période considérée, 167 dossiers ont été introduits, dont 20 sont pendants au 1^{er} janvier 2020, 59 conseils et renseignements, 6 avis, 22 examens de dispositions législatives, 7 présentations, 14 participations à des séances et autres manifestations, 29 demandes en médiation, 2 demandes d'accès, 1 médiation administrative, 4 recours et 23 demandes diverses. 59 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 11 des communes, 39 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 50 des particuliers ou institutions privées et 8 des médias (cf. statistiques annexées).

B. Protection des données

1. Points forts

1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail

En 2019, la préposée à la protection des données a traité divers dossiers concernant des projets préliminaires traitant des données personnelles. De plus, elle a participé régulièrement à plusieurs groupes de travail notamment (comité de conformité du référentiel cantonal, révision LPrD, ReFi), CoPil (HAE, Cybersanté, référentiel cantonal) et CoPro (Microsoft 365, communication unifiée). La fréquence de ces différentes séances, plusieurs fois par mois, explique en partie l'augmentation de la charge de travail de l'Autorité. Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat.

Les exemples suivants démontrent la complexité toujours grandissante des projets. En effet, d'une part, ils interconnectent des données de partenaires privés et celles de l'administration publique limitant la compétence de l'Autorité à une partie du projet uniquement. D'autre part, les projets sont toujours plus denses et s'étendent sur plusieurs années. Pour rappel, le préposé fédéral à la protection des données est compétent en ce qui concerne le traitement de données par des privés et par des organes publics fédéraux. En outre, il arrive régulièrement que plusieurs cantons et/ou le préposé fédéral soient également concernés par les mêmes projets, de sorte que l'Autorité se doit de travailler de concert avec les autres préposés cantonaux en protection des données et avec le préposé fédéral.

Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD et son adaptation à la législation européenne se sont poursuivis en 2019 comme prévu. La préposée a continué à mener le groupe de travail y relatif, au sein duquel sont représentés de nombreux services et directions de l'Etat. C'est à la fin de l'année 2019 que l'avant-projet de révision totale de la loi sur la protection des données a été mis en consultation. Il est fortement inspiré par le

projet actuel de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données, lequel a lui-même pour objectif de rendre le droit fédéral compatible avec la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe et les nouvelles exigences du droit de l'Union européenne en matière de protection des données.

La révision de la LPrD vise à renforcer la protection des données en l'adaptant aux technologies et à la société d'aujourd'hui. L'avant-projet prévoit dans ce but une série de nouveaux droits pour les citoyens et les citoyennes en lien avec leurs données personnelles ainsi que des obligations nouvelles pour les auteur-e-s de traitements en termes d'organisation et de sécurité. La position de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est renforcée. Elle disposera à l'avenir du pouvoir de rendre des décisions. La révision crée ainsi les conditions pour que le canton de Fribourg réponde aux nouvelles exigences en matière de droit de la protection des données. Ces modifications sont nécessaires pour préserver la libre circulation des données entre la Suisse et l'étranger.

Conjointement à la révision totale de la loi sur la protection des données, l'avant-projet de loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation a également été mis en consultation, après une collaboration urgente entre la préposée à la protection des données et différents services et directions de l'Etat. Ce dernier a pour but de modifier la loi actuelle sur la protection des données en anticipant l'entrée en vigueur de certains articles prévus dans le projet de révision totale de la loi sur la protection des données, tels que l'externalisation, et la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb) en intégrant notamment l'utilisation systématique du numéro AVS dans le cadre du référentiel cantonal.

Lors des travaux préparatoires de cette loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation, la Commission a communiqué sa prise de position, à savoir qu'elle est contre l'idée de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, estimant inopportun de « saucissonner » l'avant-projet de révision totale de la LPrD qui regroupe toutes les

dispositions traitant des standards de protection adaptés et nécessaires à une externalisation et qui est prêt à partir en consultation. S'agissant de la modification de la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat, la Commission a maintenu, comme déjà manifesté à maintes reprises, son rejet quant à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS même si son utilisation peut être élargie lors de la révision de la LAVS.

La Commission a souligné l'importance de former et sensibiliser les utilisateurs à la protection des données et à la sécurité de l'information.

Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures est un dossier très prenant. La préposée à la protection des données est intégrée dans différents groupes de travail, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi et avec voix consultative à la Commission de gouvernance des données référentielles. La préposée a participé aux questions liées à l'application des dispositions légales en matière de protection des données dans les processus liés au Référentiel cantonal ainsi que ceux des organes désignés dans l'ordonnance de mise en œuvre (RSF 17.45) pour la phase expérimentale. Enfin, la préposée a apporté une contribution dans les réflexions du groupe de travail en charge de l'évolution des bases légales et en matière d'autorisations d'accès. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre jusqu'à l'été 2021. Pour plus d'informations, le site Internet de l'Etat de Fribourg met les actualités y relatives (<https://www.fr.ch/cha/vie-quotidienne/demarches-et-documents/le-referentiel-cantonal>).

Référentiels EDU

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre des référentiels de l'éducation. Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de références concernant les élèves, enseignants et employés des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de références transversales à tous les degrés,

telles que les statistiques. Par références, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. Les règles d'accès aux données des référentiels et les fonctions de recherches et d'ajouts des personnes ont été discutées. Le projet est en cours d'élaboration, notamment par la mise en production de certaines applications informatiques. S'agissant des bases légales correspondantes, ces dernières ont été mises à jour, nécessitant ainsi l'avis de la Commission concernant le traitement des données personnelles.

Cybersanté

La préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté et a participé à plusieurs séances en 2019. Sous le terme « Cybersanté », il faut entendre le projet de mise en œuvre, par exemple, du dossier électronique du patient selon la loi fédérale y relative et ses projets. Le canton apporte sa contribution à la création des conditions cadres nécessaires à cet effet.

Ressources ATPrD

Pendant cette année, la préposée à la protection des données, a fortement été intégrée dans le processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémises. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus grande. En raison de leur lien avec l'informatique et la digitalisation, ils nécessitent impérativement des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. A ce jour, le domaine de la protection des données connaît une **surcharge de travail chronique** due à l'augmentation constante de la charge de travail et à la complexité des dossiers, mais

également aux ressources **limitées** dont la préposée dispose. C'est pourquoi **la préposée n'a pas pu, dans la mesure souhaitée, accomplir de manière satisfaisante ses tâches dans le domaine de la protection des données et de la sécurité de l'information**, ce qui peut parfois retarder la réalisation de certains projets informatiques d'importance.

En effet, depuis sa création en 1994, les ressources en personnel consacrées à la protection des données n'ont été augmentées qu'une seule fois en 2009 par l'octroi de 0.5 EPT pour un poste de juriste. Depuis lors, la Commission n'a cessé de solliciter des ressources supplémentaires, d'autant plus que de nouvelles tâches légales ont été attribuées à la protection des données en 2010, à savoir Fri-Pers et LVid.

1994	2009	2019
* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste spécialiste

Dans le cadre des projets de digitalisation, la préposée à la protection des données prend régulièrement part à des comités de pilotage (CoPil), comités de projet (CoPro) et groupes de travail.

La révision de la loi met en exergue une augmentation inévitable des ressources en personnel, dans la mesure où notamment des tâches supplémentaires seront attribuées à la protection des données, telles que l'aide à l'analyse des risques et l'étude d'impacts, l'aide à la gestion des failles de sécurité, la procédure d'enquête et le prononcé de décisions, l'augmentation des contrôles ainsi que la formation et la sensibilisation aux différents organes publics.

Dans l'année sous rapport, l'Autorité a analysé son besoin de ressources minimum nécessaires dans le domaine de la protection des données (cf. situation désirée) afin de pouvoir exécuter ses tâches et y a également intégré les impacts en personnel relatifs à la révision de la loi sur la protection des données.

Situation depuis 2020

- * **0.8 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **0.5 EPT:** juriste spécialiste
- * **0.8 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

Situation désirée

- * **1 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **2 EPT:** juristes spécialistes
- * **1 EPT:** informaticien/informaticienne de l'ATPrD
- * **1.5 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

1.2 Demandes

Des directions, communes et organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que des particuliers s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est bonne dans la plupart des cas.

Voici plusieurs exemples de réponses et de prises de position de la préposée à la protection des données:

Plateforme de gestion et d'information recensant des données relatives au bail à loyer

En 2018 déjà, l'Autorité avait été consultée par une haute école du canton de Fribourg à propos d'un projet de recherche ayant pour buts d'établir une vue d'ensemble actuelle du marché immobilier du canton, de pouvoir anticiper les tendances et d'aider les différents partenaires fribourgeois concernés dans leurs prises de décisions importantes. En effet, de la Constitution du canton de Fribourg découle une obligation faite à l'Etat d'encourager « l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement » (art. 56). Afin d'accomplir cette mission, un mandat a été donné à une haute école du canton de Fribourg de créer et gérer un système d'information appelé Observatoire romand du logement et immobilier. Il est relevé qu'une collecte de données personnelles provenant de différentes sources privées et publiques ainsi qu'une interconnexion de ces dernières soient effectuées. Elles sont hébergées sur une plateforme informatique au sein de la haute école. S'agissant d'un

traitement systématique des données notamment provenant de l'administration publique, l'Autorité a préavisé favorablement la communication des données dans le cadre d'une phase pilote qui prendra fin en été 2022. Toutefois, la Commission de l'Autorité a exigé qu'une base légale formelle permettant la transmission des données nécessaires au projet soit adoptée et en vigueur d'ici au 30 août 2022, date finale de la phase test. Le projet est toujours en cours.

Externalisation du traitement des données de l'Etat de Fribourg (Projets pilotes Cloud)

Concernant l'externalisation des données de l'Etat de Fribourg dans des services Cloud, l'Autorité a été confrontée, à plusieurs reprises, à traiter une demande d'externalisation de données RH, qui engendra une grande charge de travail. Des échanges ont eu lieu lors de deux présentations dans le cadre des séances de Commission mais également lors d'une rencontre externe réunissant les différentes personnes en charge du dossier (services et direction), une délégation de la Commission ainsi que la préposée à la protection des données. L'externalisation du traitement des données voulait s'inscrire dans le cadre d'un projet pilote, conformément à l'article 21 de la Loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). Toutefois, le projet initial présenté ne répondait pas aux caractéristiques d'un projet pilote Cloud. En effet, l'application actuelle utilisée pour le traitement des données personnelles échoit à la fin de l'année 2020. Dans ce cadre, le SITel proposait l'externalisation des données dans une autre application Cloud. La Commission a relevé qu'il s'agit d'une mise en service d'une nouvelle solution qui vraisemblablement semble durable et définitive et ne répond dès lors pas aux conditions d'un projet-pilote. De plus, dans la mesure où il s'agit de données très sensibles et soumises au secret de fonction, que l'hébergement est effectué à l'étranger et en l'état actuel aucun chiffrement adéquat des données est disponible, la Commission est d'avis que la solution sollicitée n'est pas conforme à la protection des données puisqu'elle ne répond pas aux conditions strictes de l'ATPrD et ne tient pas non plus compte des recommandations de privatis. Elle a précisé que le choix d'une application ne doit pas être précipité au détriment de la sécurité informatique et de la protection des données. C'est pourquoi, la Commission a rappelé qu'un projet pilote

a notamment pour but de voir si l'application testée répond aux modalités pratiques tout en alliant les mesures techniques et de sécurité recommandées.

Après analyse du projet modifié, la Commission a relevé que le projet est limité au module «recrutement» ainsi qu'au traitement des données des collaborateurs d'un service. La durée de la phase pilote est également limitée dans le temps, à savoir 6 mois afin de permettre au SITel de tester une autre application en cas de besoin. Le lieu d'hébergement des données doit être clairement défini dans le contrat, ce dernier mentionnant deux pays possibles. La Commission a rappelé qu'à la fin des 6 mois, un rapport détaillé mentionnant clairement les modalités techniques et l'évaluation des risques devra lui être remis. Le projet pilote est actuellement toujours en cours.

eGovernment

La préposée à la protection des données a été consultée dans le cadre de divers projets eGovernment, à savoir l'eDéménagementCH, l'identité électronique, le guichet virtuel ainsi que les actes électroniques de l'état civil. Ces dossiers ont nécessité des rencontres avec les différents services impliqués mais également des recherches, analyses et échanges avec les autres autorités cantonales à la protection des données. Certains dossiers sont toujours en cours.

Transmission d'adresse, date d'arrivée et adresse antérieure d'une habitante à un représentant

Une commune a contacté l'Autorité pour se renseigner comment réagir à une demande d'un représentant concernant l'adresse, la date d'arrivée et l'adresse antérieure d'une habitante. L'Autorité a informé que l'article 17 alinéa 1 de la Loi sur le contrôle des habitants (LCH) accorde au/à la préposé/e au contrôle des habitants le droit de communiquer ces données, dans un cas d'espèce, à un particulier ou à une organisation privée qui rend vraisemblable un intérêt légitime. Le représentant en question doit donc établir le lien entre sa fonction et la demande par la production d'une procuration ou d'un acte de nomination ainsi que la fourniture du lien entre la personne représentée et la personne recherchée.

Enregistrement de données des clients d'un hôtel par appareils portables

Une filiale fribourgeoise d'une chaîne d'hôtel internationale a pris contact avec l'Autorité pour se renseigner si leur projet de faire le check-in des clients via des appareils portables et plus via une réception physique était conforme aux règles de la protection des données. L'Autorité a souligné que sa compétence dans le cadre des questions posées se limite au traitement des données par les organes publics et autres entités soumis à la LPrD. La compétence en matière de traitement des données par des personnes privées se situe auprès du préposé fédéral à la protection des données et de la transparence. En ce qui concerne le transfert des données récoltées par le système de check-in mobile vers les instances cantonales concernées, l'Autorité a souligné que le transfert doit être sécurisé. En plus, l'hôtel doit mentionner de manière claire les données qu'il transmet à la Police cantonale et à l'Union fribourgeoise de tourisme et dans quel but. Il doit préciser que ces données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, à savoir à des fins de marketing et que ces données ne sont pas transmises à des tiers.

Accès par un tiers

L'Autorité a été contactée pour savoir s'il était possible pour un tiers d'avoir accès au registre de l'impôt d'une autre personne. L'Autorité a rappelé la législation cantonale idoine, qui donne pour principe que les registres de l'impôt ordinaire peuvent être consultés, pendant deux mois par an, par toute personne ayant qualité de contribuable à l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune. Ces registres sont en principe déposés dans les bureaux communaux où ils peuvent être consultés. La consultation a lieu sur place. Tout contribuable peut prendre connaissance des nom, prénom et adresse des personnes qui ont consulté son propre chapitre fiscal (art. 140 LICD et art. 1 ss de l'Ordonnance concernant la consultation des registres de l'impôt).

Plateforme de prestations d'interprétariat communautaire et de médiation culturelle

Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal, une association caritative a été mandatée afin de mettre en place un service d'interprétariat communautaire dans le canton de Fribourg. Ce service, a pour but de faciliter l'accès aux interprètes communautaires dans

divers domaines tels que celui du social, de la justice ou de la police pour les personnes ne maîtrisant pas la langue de la procédure. Pour ce faire, l'association a conclu un contrat avec une société tierce chargée de mettre sur pied une plateforme logicielle prévue à cet effet. Afin de s'assurer que le contrat est conforme à la législation sur la protection des données, l'association a consulté l'Autorité. En premier lieu, l'Autorité l'a notamment rendue attentive sur la différenciation qu'il fallait effectuer entre les différentes catégories d'utilisateurs de cette plateforme duquel résulte une différence de traitement. Dans la mesure où le droit fédéral et cantonal à la protection des données sont applicables, l'Autorité a précisé que l'association devra cumulativement annoncer les fichiers à chaque autorité cantonale ainsi qu'au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Concernant les modalités d'information et de leurs notifications auprès des interprètes, l'Autorité a recommandé de ne pas directement mentionner leurs données personnelles et de ne les rendre accessibles que via la plateforme logicielle en mode consultation.

Demande d'accès aux données des nouveaux habitants par une communauté tarifaire

Sollicitée par plusieurs communes, l'Autorité a dû se prononcer sur le souhait d'une communauté tarifaire d'envoyer aux nouveaux habitants de certaines communes du canton de Fribourg des offres en lien avec les transports publics. Afin de concrétiser ce projet, la communauté souhaitait qu'une fois par mois, les différentes communes lui transmettent les coordonnées des nouveaux arrivants. Deux processus ont été proposés aux communes. S'agissant du premier, il a été proposé que les communes communiquent certaines informations personnelles par courriel directement à la communauté tarifaire. Face à cette première proposition, l'Autorité a rappelé l'article 17 alinéa 2 LCH disposant qu'en l'absence d'utilisations à des fins idéales des données, ces dernières ne peuvent être communiquées. Comme une telle utilisation ne peut être retenue en l'espèce, la première proposition n'a pas été estimée conforme à la protection des données. Concernant le second processus, la communauté a proposé aux communes de contribuer à l'information des habitants en publiant des affiches et en distribuant des flyers. L'Autorité a relevé que les communes sont libres d'informer par ce biais les nouveaux habitants

toutefois, elle leur a vivement recommandé de ne pas jouer le rôle d'intermédiaire et de laisser les citoyens intéressés par l'offre de la communauté tarifaire entreprendre eux-mêmes les démarches auprès de cette dernière.

RGPD

Suite à l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données en avril 2018, l'Autorité a été confrontée à de nombreuses demandes concernant en particulier les conditions d'application du RGPD en Suisse.

Travaux divers

Feuilles informatives

L'Autorité a travaillé à l'élaboration de feuilles informatives et de guides de bonnes pratiques. D'une part, elle a entrepris d'actualiser le guide pratique à l'attention des communes et, d'autre part, elle a finalisé les travaux relatifs à un guide d'informations aux communes contenant les règles de bonne conduite en matière de sécurité de l'information, guide élaboré sur la base des contrôles effectués dans différentes communes. Ce guide est publié sur le site Internet de l'Autorité.

1.3 Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à un contrôle de grande envergure axé sur le respect des principes de la protection des données au sein d'une administration communale. Le contrôle a été confié à une entreprise externe, néanmoins la préposée à la protection des données a assisté à tout le contrôle. Le contrôle a porté sur l'administration générale, le contrôle des habitants, le service des finances, le service informatique, le service de la petite enfance, le service de l'école, de l'accueil d'enfants et de l'accueil extra-scolaire, le service qui s'occupe de l'aménagement du territoire et des permis de construire et des enquêtes en cours ainsi que sur les échanges entre la commune et le service social compétent. Il convient de relever la bonne coopération des responsables et des collaborateurs concernés.

Le but du contrôle était d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment

la collecte, la communication, le droit d'accès, la conservation, la destruction et les mesures de sécurité.

Dans le rapport final, différentes recommandations ont été données, notamment de sécuriser lors de déplacements les PC portables avec des disques chiffrés, de ne jamais laisser des données dans un véhicule en stationnement et de les ranger en lieu sûr lorsqu'il n'est pas possible de les ramener au bureau ainsi que d'utiliser un système de chiffrement des e-mails pour assurer la confidentialité des données sensibles transmises.

Faute de ressources, l'Autorité n'a pas été en mesure d'effectuer d'autres contrôles. Toutefois, des contrôles de ce type sont prévus.

Pendant l'année sous revue, aucun contrôle SIS coordonné n'a eu lieu avec les autres cantons ni avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance

FRI-PERS

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, Fri-Pers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départs ou d'arrivées, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, de donner un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme cantonale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité. Voici plusieurs exemples de préavis dans ce domaine.

Nouveaux formulaires

Lorsque l'exercice de leurs tâches le nécessite, les autorités et administrations publiques peuvent requérir un accès aux données de la plateforme informatique relative au contrôle des habitants. La demande se fait sur la base d'un formulaire qui se présentait, jusqu'à présent, sous la forme de profils comprenant des blocs de don-

nées personnelles classées. Cette méthode ne permettant cependant pas de choisir les données personnelles de manière individuelle et risquant ainsi de violer le principe de proportionnalité lors de l'octroi en bloc de profil, les formulaires de demandes d'accès ont été modifiés en collaboration étroite avec le SPoMi. Aujourd'hui, l'accès aux données se fait «à la carte» par le choix individuel des caractères nécessaires à l'organe public. Ainsi, la justification de l'accès à chaque donnée personnelle sollicitée peut être mentionnée clairement et limite ainsi l'accès uniquement aux données nécessaires.

Accès pour une durée illimitée par le SESAM

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur la pédagogie spécialisée le 1^{er} août 2018 et la mise en consultation de son Règlement d'exécution, l'Autorité a préavisé favorablement l'accès pour une durée illimitée du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide, aux données Fri-Pers nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, sous réserve que les articles de l'avant-projet de Règlement cités dans le préavis ne soient pas modifiés lors de leur entrée en vigueur. Auparavant, l'accès avait été accordé à deux reprises pour une durée déterminée au vu du défaut de base légale. L'Autorité n'a par contre pas jugé opportun d'accorder l'accès au numéro AVS des enfants/élèves et parents, comme requis par le SESAM, notamment du fait que les dispositions légales du Règlement ne sont pas suffisantes. De plus, elle a rendu attentif le SESAM au fait qu'un droit d'accès strict doit être mis sur pied et que les particularités des bases légales spéciales, notamment l'accès limité à certaines données, doivent être respectées.

Accès dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel cantonal

La Commission s'est prononcée en faveur de l'accès aux données de «base delivery» ainsi qu'aux événements entrants et sortants Fri-Pers par les collaborateurs en charge du développement du référentiel. La Commission a jugé l'accès nécessaire pour la mise en œuvre du référentiel cantonal.

Accès par le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs

Pour accomplir ses tâches, le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs (BMPM) a besoin de certaines données Fri-Pers, notamment les données nécessaires à

l'identification d'une personne ainsi que celles en rapport avec la notification. En effet, pour pouvoir inviter les personnes aux entretiens préliminaires, le BMPM a besoin de connaître les adresses et les identités exactes des parties à la médiation. De plus, les données en lien avec la filiation et le lieu d'origines doivent permettre au BMPM d'identifier avec précision les parties à la médiation. L'Autorité a en conséquence préavisé favorablement l'accès aux données précitées, tout en précisant que la demande d'accès n'inclut pas l'accès à l'historique des données, la possibilité de générer des listes de données, la liaison avec d'autres bases de données et la communication de données à la survenance de certains événements.

Observatoire du logement et immobilier du canton de Fribourg

La Commission s'est prononcée favorablement à l'accès indirect à certaines données Fri-Pers par l'Observatoire du logement et immobilier d'une haute école du canton de Fribourg, via une extraction trimestrielle, pour le renseigner sur la composition des ménages et de leurs flux. S'agissant de l'appariement des données Fri-Pers avec les données des registres fédéraux et les données des régies immobilières, la Commission était de l'avis qu'un appariement peut être autorisé à des conditions strictes. Suite à une deuxième demande de la haute école, la Commission a élargi son accord à certaines données non octroyées initialement pour garantir la bonne exécution du projet de recherche, notamment pour décrire le flux de la population.

Demande d'accès à la plateforme Fri-Pers par un service social

L'Autorité a été sollicitée dans le cadre d'une demande d'accès direct à certaines des données de la plateforme informatique du contrôle des habitants par un service social. Tous les mois, le service social concerné reçoit une quarantaine de nouveaux dossiers et requiert donc un accès direct à certaines données Fri-Pers. Elle justifie sa demande en expliquant que de nombreux contrôles quant à l'identité ainsi qu'à la composition des ménages doivent être effectués. Un accès direct à certaines des données précitées éviterait alors au service de prendre contact quotidiennement avec le contrôle des habitants des différentes communes concernées. L'Autorité admet, dans une certaine mesure, que l'accès direct aux données requises par le service est nécessaire afin que

celui-ci puisse exercer les tâches qui lui sont dévolues par la loi. En effet, les divers services sociaux doivent pouvoir contrôler l'exactitude des données transmises par les personnes concernées et y apporter les modifications nécessaires.

Contrôles

Le SPoMi, en tant que responsable des données Fri-Pers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées, en collaboration avec l'Autorité.

Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de vidéosurveillance de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 de la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)). La collaboration avec les préfets est bonne. Ceux-ci suivent généralement les prises de position de l'Autorité.

Des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance, il ressort de plus en plus que les particuliers, les entreprises et les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée, mais également des prestataires d'hébergement Cloud et des Data center. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé. En effet, il est déjà arrivé que des personnes se retrouvent avec une installation prête à l'emploi, mais sans autorisation valable d'installation de vidéosurveillance.

Dénonciations

Durant l'année sous rubrique, l'Autorité a été informée d'une dénonciation concernant une installation de vidéosurveillance filmant le domaine public, sans autorisation. Il peut notamment s'agir de caméra installée à l'intérieur de magasins ou de restaurants privés et

dont le champ de vision peut être dirigé vers le domaine public, notamment à travers des fenêtres ou des portes vitrées.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. Toutes les prises de position de l'Autorité sont mises en ligne sur son site Internet. Enfin, il est rappelé que les préfectures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que les personnes responsables de l'installation.

Surveillance de l'entrée des WC publics et d'une chapelle mortuaire

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise à l'entrée des WC publics de la commune d'Ursy pour prévenir des actes de vandalisme lors de l'utilisation de ces derniers et pouvoir identifier les auteurs des délits. Toutefois, afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité, l'Autorité a rejeté la demande de filmer également l'entrée de la chapelle funéraire. Enfin, la caméra ne doit pas filmer de 09h00 à 21h00 et un système de floutage doit être installé.

Surveillance vidéo d'un escape game

La surveillance sans enregistrement d'une salle d'une haute école du canton de Fribourg, lors de périodes de jeu en grandeur nature peut être autorisée, selon l'Autorité, si seul le responsable de l'escape game visionne en direct les images des caméras et que l'écran de visionnement est placé de sorte que toute personne non-autorisée ne doit pas avoir accès aux images. En outre, il est souligné qu'il n'est pas autorisé d'enregistrer le son et que les personnes concernées respectivement leur représentant légal doivent être informés du système de vidéosurveillance.

Vidéosurveillance sans enregistrement sur un bateau

Dans le cadre d'une demande de vidéosurveillance installée sur un bateau amarré dans le lac de la Gruyère, l'Autorité a souligné que la vidéosurveillance à l'intérieur de la cabine d'un bateau est soumise à la Loi fédérale sur la protection des données et échappe ainsi au champ d'application de la LVid, dans la mesure où seul un lieu privé est filmé. Pour ce qui concerne des caméras factices placées en extérieur, les recommandations

du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sont rappelées en ce sens que les caméras factices ne traitent certes pas de données personnelles, mais leur présence donne à penser que tel est le cas. Leur utilisation serait donc déconseillée.

Installation de webcam sur des pistes de ski

Une station de ski souhaitait savoir quelle était la procédure pour installer une ou plusieurs webcams sur leurs pistes. Cette technologie étant mise en place afin d'informer les potentiels skieurs ou utilisateurs de l'état des pistes, ce comportement n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur la vidéosurveillance mais seule la législation en matière de protection des données reste applicable. Ce faisant, en présence d'une éventuelle identification des personnes, un système de floutage doit être mis en place voire un changement de champ de vision. En outre, la commune doit être informée de la pose de webcam(s) ainsi que la préfecture concernée. Il s'agit pour cette dernière uniquement d'une annonce.

Rencontre avec les préfectures

L'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement portant en tout ou en partie sur des lieux publics doit faire l'objet d'une autorisation. Cette dernière est délivrée par la préfecture du district où l'objet se situe. Dans ce cadre, une séance réunissant toutes les préfectures du canton de Fribourg a été organisée afin d'échanger sur les nouveautés et les évolutions technologiques dans le domaine.

Recommandation et recours

La Commission a adressé une recommandation à une préfecture dans le cadre d'une autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance d'une école publique. Dans sa recommandation, la Commission a conclu que la décision émise par le préfet ne respectait pas les principes de la LVID et de la protection des données. La portée d'une telle décision était notamment importante dans la mesure où il s'agissait de données sensibles, de personnes mineures obligées de fréquenter le site scolaire de leur région, d'un grand nombre de caméras (16 caméras) et d'un emplacement situé au centre d'une zone résidentielle. En outre, la Commission s'étonnait de l'urgence de statuer au vu du dossier incomplet et provisoire. La Commission a invité le préfet à remédier à la situation, respectivement entreprendre les mesures nécessaires afin de rendre la déci-

sion conforme à la protection des données et à faire part des mesures mises en place dans un délai déterminé. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise rejetant la recommandation de l'Autorité. Par courrier, le préfet a demandé la suspension de la procédure, respectivement une prolongation du délai imparti pour déposer des observations, au motif qu'il entend annuler et remplacer la décision attaquée, après avoir organisé une inspection des lieux avec l'Autorité. Comme le préfet reconnaît que la cause n'a pas suffisamment été instruite, le Tribunal cantonal a pris acte que cela conduit à admettre qu'il annule implicitement la décision en vue de la remplacer par une autre, de sorte que la décision attaquée est annulée et la cause est rayée du rôle, le litige étant devenu sans objet.

Par la suite, une vision locale a eu lieu en présence de collaborateurs de la préfecture ainsi que de la préposée à la protection des données et de la juriste. Le dossier est en cours de traitement.

1.5 ReFi – registre des fichiers¹¹

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il révèle quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité¹².

Afin de vérifier la saisie des déclarations de fichiers, un groupe de travail composé de représentantes et représentants d'une préfecture, des communes, du Service des communes ainsi que de l'Autorité a entrepris d'établir quelles sont les collectes de données existant dans une commune et de mettre au point des annonces-types. Les travaux sont en cours. En effet, une grande commune du canton de Fribourg s'est proposée d'établir des exemples de chaque déclaration de fichier pour faciliter la saisie des autres communes.

¹¹ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

¹² <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

1.6 Echanges

Au vu de la surcharge de travail et de la transition au sein de l'Autorité, la préposée à la protection des données n'a pas organisé de rencontres avec la vingtaine de personnes dites « personnes de contact en matière de protection des données » des directions et établissements. Toutefois, de manière ponctuelle, la préposée à la protection des données a pris contact avec certaines d'entre elles pour des échanges d'informations et de points de vue. En outre, des informations leur sont fournies sur différents thèmes par le biais notamment des newsletters ou autres invitations à des manifestations.

La préposée a, en outre, traité plusieurs dossiers communs avec la préposée à la transparence, à savoir lorsque la demande touche les domaines de la transparence et de la protection des données.

La préposée à la protection des données a tiré parti des possibilités d'échange bilatéral et de sensibilisation dès qu'elle en a eu l'occasion, par exemple dans le cadre des discussions avec la HES-SO/FR, le centre de compétences Fritic, la HEG, l'Union fribourgeoise du tourisme.

La préposée et ses collaboratrices ont pris part à plusieurs formations continues, notamment de sensibilisations internes.

2. Statistiques

Protection des données en général

Durant la période considérée, 370 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes Fri-Pers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 63 sont pendants au 1^{er} janvier 2020. Ces dossiers comprennent 138 conseils et renseignements, 61 avis, 22 examens de dispositions législatives, 35 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 2 contrôles et inspection ou suivis de contrôle, 9 présentations, 46 participations à des séances et autres manifestations et 57 demandes diverses. 187 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 52 des communes et paroisses, 94 d'autres organismes publics (cantons,

autorités de protection des données), 31 des particuliers ou des institutions privées et 6 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 86 dossiers ont été réglés. De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

FRI-PERS

Au 31 décembre 2019, 12 demandes ont été soumises à la préposée à la protection des données pour préavis: 6 demandes d'accès, 2 demandes d'extension de l'accès, 2 demandes d'interfaçage par webservices et 2 demandes d'autorisation spéciale. De ces requêtes, 10 demandes sont toujours en traitement et 2 ont obtenu un préavis positif. La collaboration avec la DSJ est bonne, de sorte que cette dernière a suivi les préavis de l'Autorité, pratiquement dans tous les cas. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme Fri-Pers, et les requêtes deviennent de plus en plus complexes (pointues). Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

Vidéosurveillance

Durant l'année 2019, la préposée à la protection des données a reçu 9 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 2 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement, 1 demande de suppression d'une installation de vidéosurveillance, et a dû se déterminer à 1 reprise dans un cas de dénonciation d'une installation sans autorisation, émettre 1 recommandation et 1 recours au Tribunal cantonal. Des requêtes avec enregistrement, 1 préavis partiellement positif et avec des conditions a été émis alors que les 8 restantes sont encore en cours de traitement. Certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 11 dossiers émanaient des services de l'Etat ou de communes, 1 d'une institution à tâches publiques et 3 de privés. Conformément à ce que prévoit l'article 9 OVID, la liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures.

IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie en 2019. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

V. Remarques finales

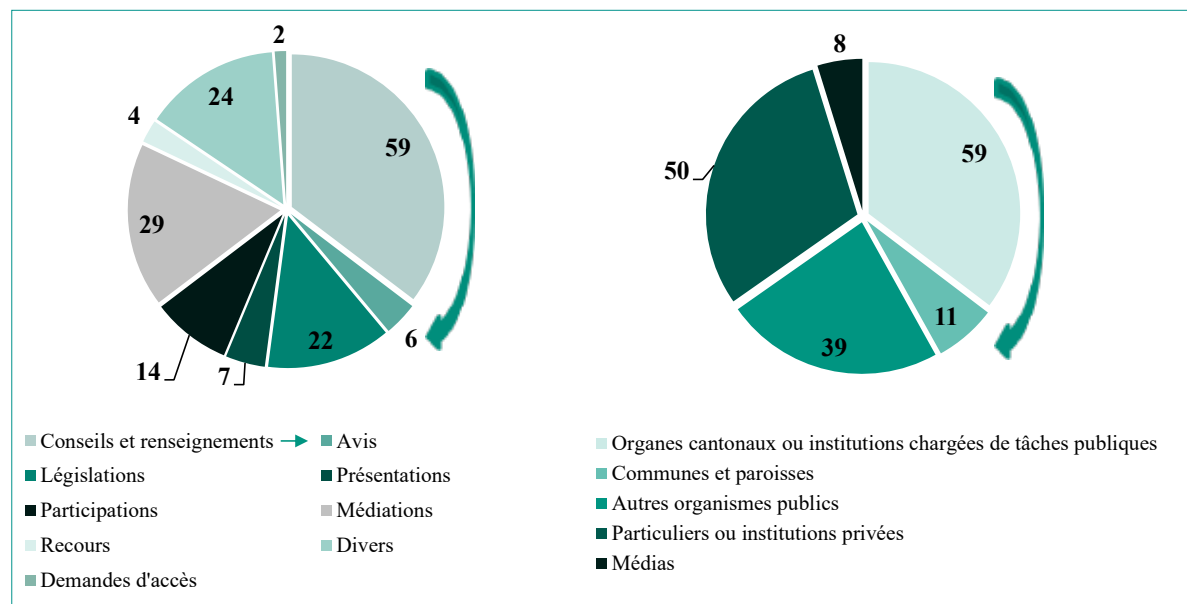
L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

Table des abréviations et termes utilisés

AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BMPM	Bureau de la médiation pénale pour les mineurs
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEP	Dossier électronique du patient
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EDU	Education
EPT	Equivalent plein temps
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HESSO//FR	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg
LCH	Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants
LGCyb	Loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS13	Numéro AVS à 13 chiffres
NOVA	Plateforme technique destinée à la distribution des offres des transports publics
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OVID	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
ReFi	Registre des fichiers
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RH	Ressources humaines
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide
SESPP	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
UE	Union européenne

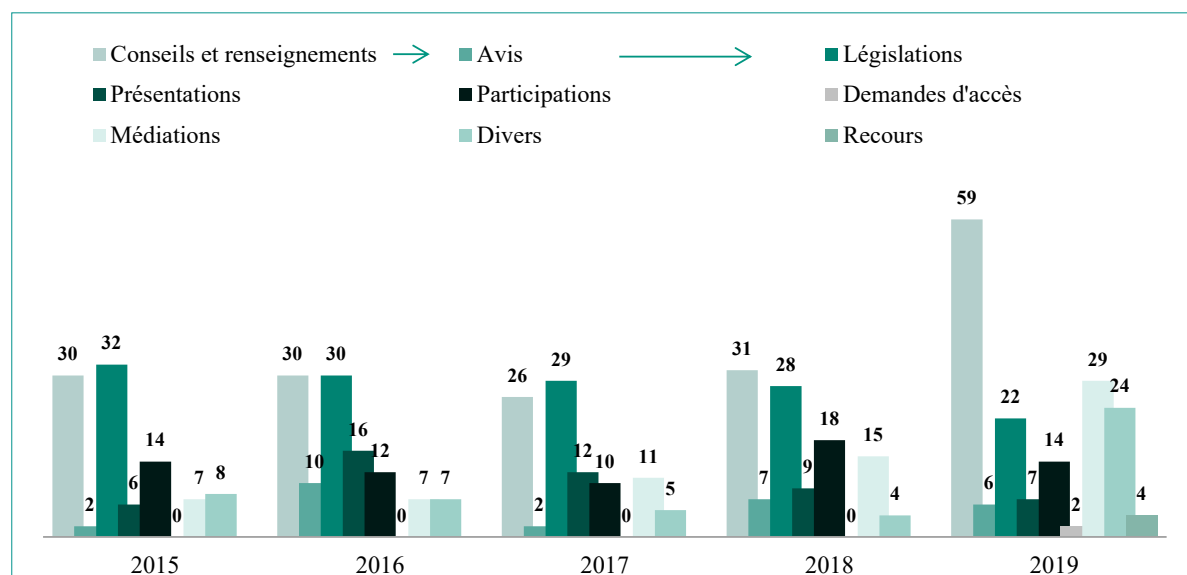
Statistiques de la transparence

Demandes / interventions en 2019

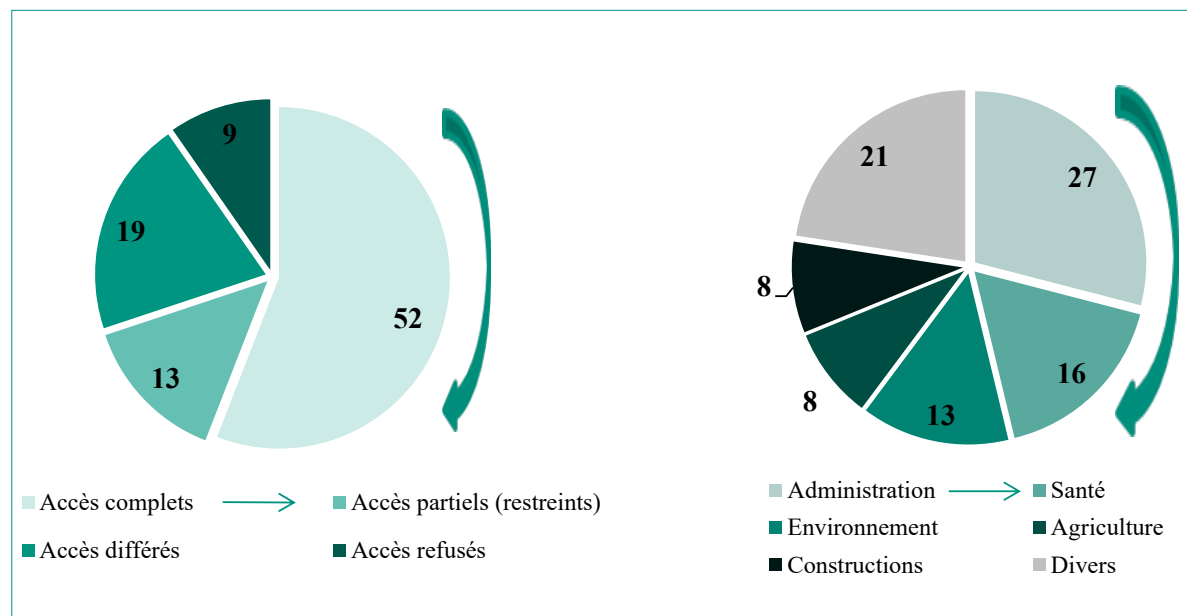


- > Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 167 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 22 consultations.

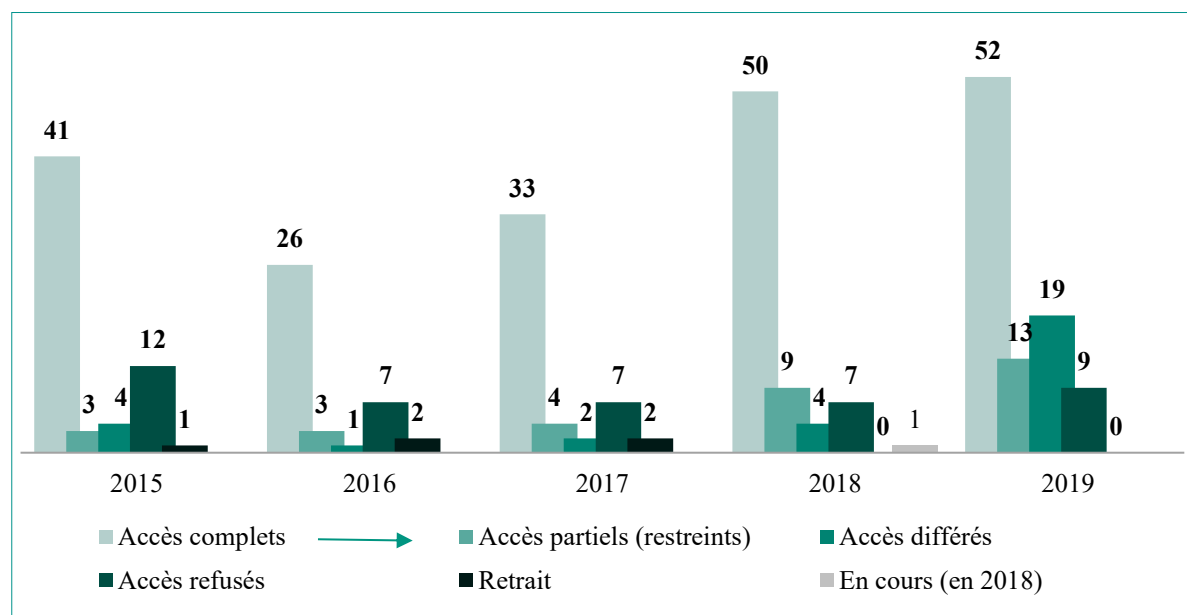
Comparatif



Evaluation du droit d'accès en 2019

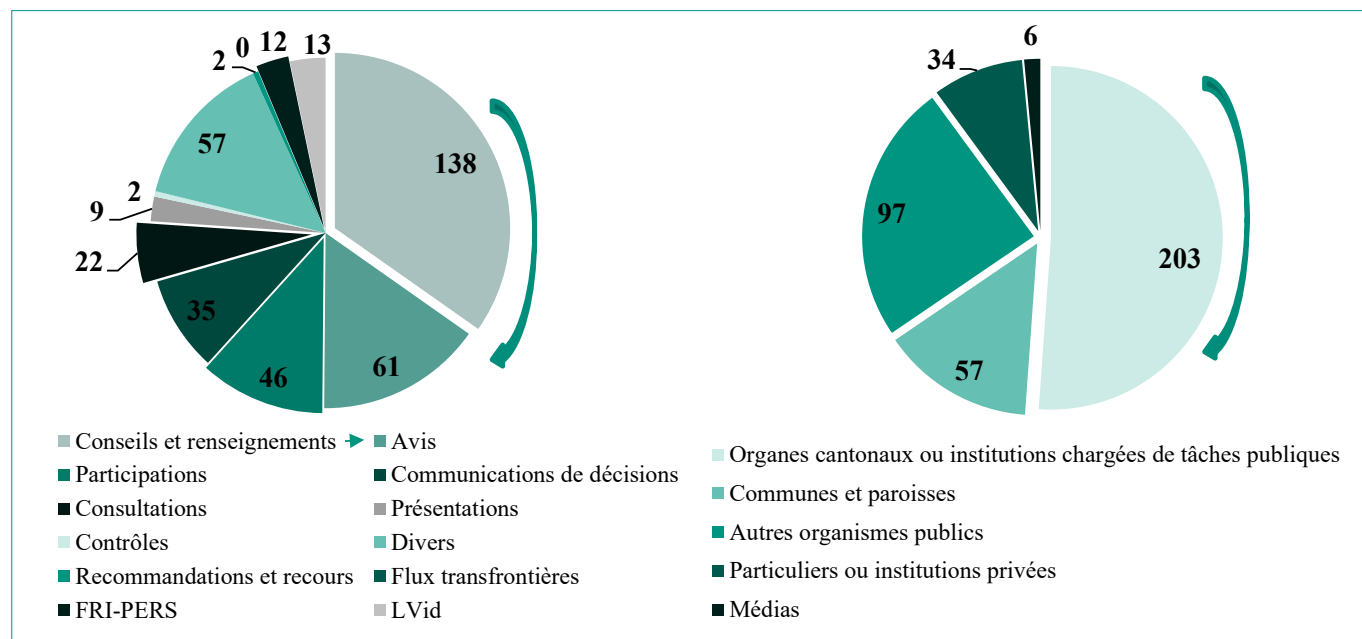


Comparatif



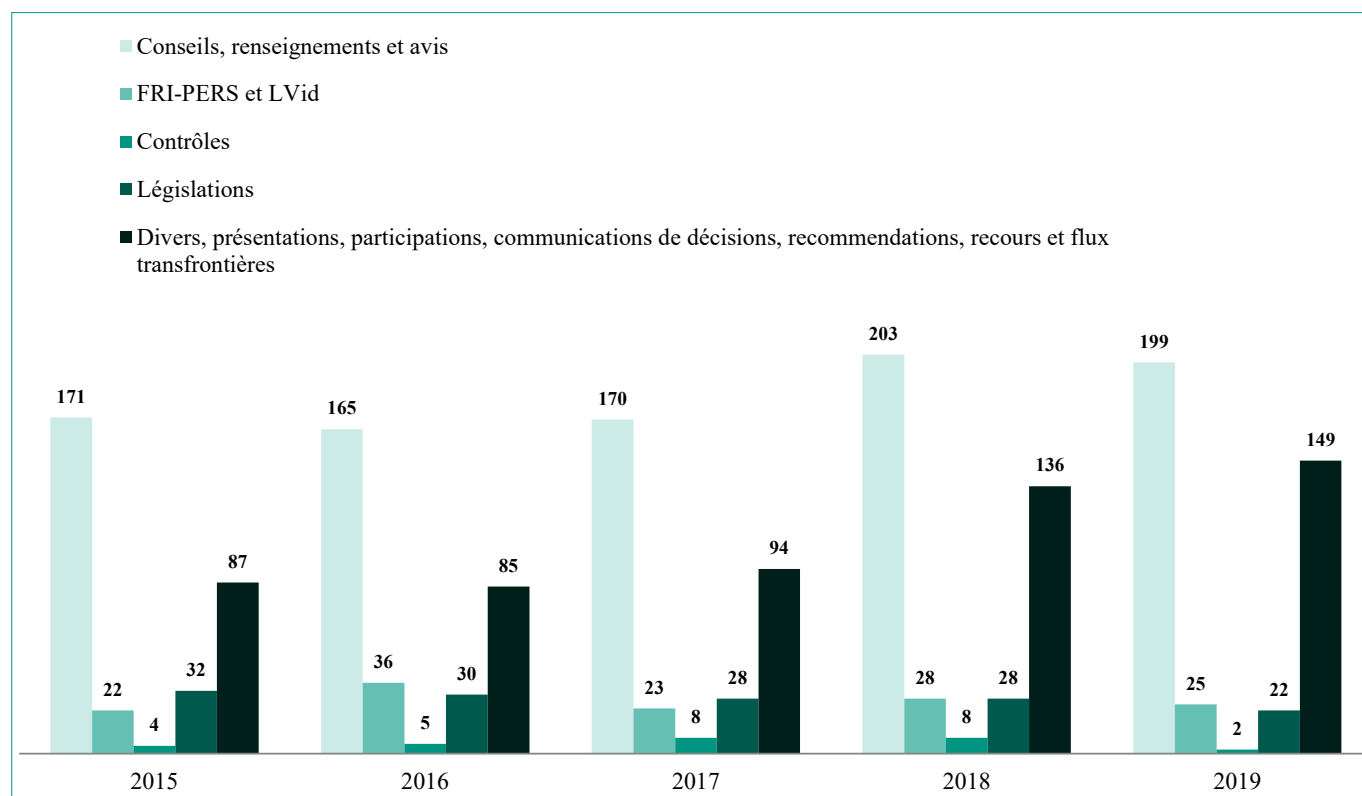
Statistiques de la protection des données, FRI-PERS et LViD

Demandes / interventions en 2019



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 397 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 22 consultations.

Comparatif



Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FRI-PERS	LVid	Divers	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Tätigkeitsbericht 2019

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz

Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg

T. +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprd

April 2020

—

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) für das Jahr 2019 zu unterbreiten. Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I), gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Weiter wird die Koordination der beiden Tätigkeitsfelder zur Sprache gebracht (IV) und anschliessend kommen noch einige Schlussbemerkungen hinzu (V).

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung unserer Behörde haben wir uns entschlossen, uns im Bericht auf die wichtigsten Themen und Beispiele zu beschränken. Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten soll Ihnen in aller Kürze einen Überblick über die mannigfaltigen Herausforderungen in unseren Tätigkeitsbereichen verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2020

Der Präsident
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

M. Stoffel

Die Datenschutz-
beauftragte

A. Reichmuth Pfammatter (bis 31.07)
F. Henguely (ab dem 01.08)

Inhalt

Schwerpunkte	6
I. Aufgaben und Organisation der Behörde	7
A. Fokus	7
B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Information und Kommunikation	10
II. Haupttätigkeiten der Kommission	11
A. Gemeinsame Themen	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	12
B. Öffentlichkeit und Transparenz	13
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
C. Datenschutz	13
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	13
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	13
III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten	14
A. Bereich Transparenz	14
1. Schwerpunkte	14
1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht	14
1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz	16
1.3 Anfragen	16
2. Statistiken	18
B. Bereich Datenschutz	18
1. Schwerpunkte	18
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	18
1.2 Anfragen	21
1.3 Kontrollen	23
1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung	24
1.5 ReFi – Register der Datensammlungen	27
1.6 Austausch	27
2. Statistiken	28
IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	29
V. Schlussbemerkungen	29
Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	30
ANHANG: Statistiken	31-34

Schwerpunkte

2019 verzeichnet die ÖDSB in beiden Tätigkeitsbereichen einen markanten Anstieg der zu behandelnden Fragen: Im Bereich Transparenz hat sich die Anzahl der Schlichtungsgesuche und der Auskunftsbeglehen im Vergleich zu 2018 sogar verdoppelt. 29 Schlichtungsanträge gingen bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ein, wobei 12 Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent.

Im 2019 sind gemäss den Behörden 93 Zugangsgesuche bei den freiburgischen öffentlichen Organen eingereicht worden: In 65 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe vollständigen oder teilweisen Zugang. Wie die eidgenössische Behörde geht auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, diese aber nicht immer als solche erkannt daher auch nicht immer unter dem Aspekt des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) behandelt und somit in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Auch im Bereich Datenschutz war im Berichtsjahr erneut eine markante Erhöhung der Arbeitsbelastung zu verzeichnen: Von den 397 neuen Dossiers betrafen 370 den Datenschutz, zwölf Gesuche den Zugriff

auf die Plattform der Einwohnerkontrolle, und bei 15 Dossiers handelte es sich um Gesuche für Videoüberwachungsanlagen. Die meisten Anfragen stammen von kantonalen Dienststellen und Gemeinden, aber auch von privaten Institutionen mit öffentlichen Aufgaben und von Privatpersonen. Nicht nur die Gesamtzahl der Dossiers hat zugenommen, sondern auch deren Komplexität, was spezifische Kenntnisse erforderlich macht und verschiedene Akteure auf den Plan ruft (private und öffentliche, interkantonale usw.).

Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung, ein Schwerpunkt des Regierungsprogramms 2017-2021, bringt neue komplexe Projekte mit sich. Diese stellen den Datenschutz und die Informationssicherheit vor neue Herausforderungen. Die Behörde hatte sich im Berichtsjahr insbesondere mit Projekten aus den Bereichen eGovernment (virtueller Schalter, eUmzugCH, E-ID), kantonales Bezugssystem, Auslagerung der Datenbearbeitung an Dritte (sog. Outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, Zugangsportale von Dienststellen oder privaten Organisationen mit öffentlichen Aufgaben oder Register der Schulverwaltung beschäftigt. Die ÖDSB begrüsst es, wenn sie frühzeitig in die verschiedenen Projekte eingebunden wird.

Die Inkraftsetzung der EU-Datenschutzreform und die bevorstehende Revision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes verlangen auch nach einer Auffrischung des kantonalen Datenschutzrechtes. Daran wurde im Berichtsjahr ebenfalls gearbeitet.

Die ÖDSB verfolgte auch 2019 eine Politik der aktiven Information, namentlich über ihre Website sowie im neu gestalteten Newsletter.

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Fokus

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz.

Die ÖDSB setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%, ab April 2020 80%) zusammen. Für die ÖDSB sind ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹ sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;
- sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtliche

Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;

- sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest;
- sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde;
- sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 21 E-GovSchG vorgesehen.

2019 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Philippe Gehring* (Vize-Präsident) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Gemeinderätin, *André Marmy*, Arzt, *Jean-Jacques Robert*, ehem. Journalist, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT Governance und IS-Security, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität.

Die Kommission hielt im Jahr 2019 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 152 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

¹ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4692?locale=de>

² <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4691?locale=de>

Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).³

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist;

- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- Fri-Pers-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)⁴,
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)⁵.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre⁶) für die Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und die Dossiers zuständig, bei denen eine allgemeine Datenschutzpolitik festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

³ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/18.1

⁴ <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4597?locale=de>

⁵ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3 und https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁶ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/tatigkeitsberichte>

B. Überkantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den, in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden, Treffen der *préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der Stellvertreter des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip rund zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2019 zweimal vom EDÖB einberufen.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem, wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden, Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**⁷. Die Behörde konnte auch 2019 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Zürich statt. Schwerpunktthemen waren Datenschutz-Folgenabschätzungen, Vorabkonsultationen, Meldepflichten bei Datenschutzverletzungen und die Rolle der Datenschutzbeauftragten in der Digitalisierung. Das Herbstplenar fand im November in Bern statt. Die Informationsveranstaltung war dem Thema Cloud und Ressourcenmangel der kantonalen Behörden gewidmet.

Daneben organisierte privatim für Mitglieder resp. deren Mitarbeitende eine allgemeine Weiterbildungsveranstaltung und gab eine Empfehlung für die Umsetzung der Pflicht zur Meldung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen an die Migrationsbehörden heraus (VZAE, Art. 82f). Privatim überarbeitete auch ihr Merkblatt zu den cloud-spezifischen Risiken und Massnahmen und ergänzte es mit Ausführungen zum US CLOUD Act. Das Merkblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

Die Behörde und der kantonale Mediator haben weiter zusammengearbeitet, wie im Ombudsgesetz (OmbG) vorgesehen.

⁷ <https://www.privatim.ch/de/>

C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Datenschutzbeauftragte leiteten einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg (französisch).

Es fanden keine Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates (überbetriebliche Kurse der AFOCI) statt, da das POA die zeitliche Abfolge der Ausbildungsmodule geändert hat und das Modul über die Transparenz, den Datenschutz und die Archivierung auf ein späteres Semester verschoben wurde. Die Schulung soll für den Jahrgang 2020 wieder durchgeführt werden.

Weiter wurde die Datenschutzbeauftragte von einer Klasse des Kollegiums St. Michael als Referentin eingeladen, um an den Thementagen des Kollegiums über das Thema Datenschutz zu sprechen.

D. Information und Kommunikation

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News⁸. Im Mai 2019 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Die Einführung der neuen Webseite des Kantons hatte für die Behörde auch 2019 viel Arbeit zur Folge. Dank Zugriff auf zusätzliche Ressourcen konnten im ersten Halbjahr die notwendigen Arbeiten (u. a. Migration Inhalte) abgeschlossen werden, um die neue Webseite der Behörde attraktiver und informativer zu gestalten.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter** gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz. Neun Jahre nach der erstmaligen Publikation des Newsletters erschien die Dezember-Ausgabe 2019 in neuem, modernen Kleid. Im Berichtsjahr wurde auch der spezielle **Leitfaden für die Gemeinden** aktualisiert, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle enthält⁹.

⁸ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

⁹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd_guide_pratique_a_latt_des_communes_d_-_actualisation.pdf

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. 1. Stellungnahmen

1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Die Behörde hat auch 2019 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website¹⁰.

1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (eHealth) – Kantonale Strategie eHealth

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage sprach sich die Kommission gegen die Nutzung der AHV-Nummer für das elektronische Patientendossier (EPD) aus. Es bestehe kein Handlungsspielraum in Richtung einer systematischen Nutzung der AHV-Nummer, da dies nicht dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers entspreche.

Was die Kantonale Strategie eHealth anbelangt, so zeigte sich die Kommission beunruhigt über die Durchlässigkeit zwischen elektronischem Patientendossier und E-Government. Die beiden grossen Bereiche eHealth und E-Government müssten unterschiedlich ausgelegt und unabhängig voneinander sein, um das Vertrauen und die Undurchlässigkeit zu garantieren und die Risiken so gering wie möglich zu halten. Zudem sei der sich derzeit in der Realisierung befindliche virtuelle Schalter kein geeignetes Instrument, um den Zugang zu medizinischen Daten zu vereinfachen.

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen

Auch in dieser Stellungnahme unterstrich die Kommission, dass sie – wie bereits häufig hervorgehoben – gegen die Ausweitung der systematischen Nutzung der AHV-Nummer sei. Dies trotz der allfälligen Erweiterung von deren Nutzung im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Die Kommission hielt fest, dass sowohl das generelle Prinzip, als auch das Konzept des Bedrohungsmanagements, zu welchem bei verschiedenen öffentlichen Diensten und privaten Akteuren vorhandene sensible Daten gesammelt werden, dem Datenschutz widersprechen. Es bestehe die Gefahr eines Freibriefs für die Sammlung von Daten über das sogenannte Gefahrenpotenzial der Bürgerinnen und Bürger. Trotz dieser Vorbehalte

¹⁰ <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen-0>

widersetzte sich die Kommission dem Projekt nicht, da das vom Gesetz angestrebte Ziel klar definiert sei und die Prinzipien des Datenschutzes, namentlich die Verhältnismässigkeit, auf allen Ebenen eingehalten werden müssten.

Multimodale Mobilitätsangebote – Änderung des Personenbeförderungsgesetzes

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort zu dieser Vorlage unterstrich die Kommission, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Datenbearbeitung durch private Firmen und die damit verbundene Möglichkeit, sensible Daten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten, überaus heikel sei. Es müsse unbedingt in klarer Art und Weise erklärt werden, dass die Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen nur mit der Zustimmung der betroffenen Person erfolgen könne. In Bezug auf den uneingeschränkten Zugang zur Plattform NOVA müsse der Bund resp. das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein System zur Verwaltung der Zugangsrechte und zu deren Überwachung einrichten. Da die Zugangsberechtigten sehr zahlreich seien, müssten die Zugangsrechte strikt auf diejenigen Daten beschränkt werden, welche die Berechtigten zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen.

Verordnungsvorentwurf über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekt)

Die Kommission wies darauf hin, dass sie diesen Verordnungsvorentwurf genehmigt hat, dabei aber auch auf den sensiblen Charakter der Ausnahmeregelung während zwei Jahren (2019-2020) und der Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen hingewiesen habe. Sie dankte dem Projektleiter, den im Rahmen der Erarbeitung des Vorentwurfs des Reglements geäusserten Bemerkungen Rechnung getragen zu haben.

2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen weiteren Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen: Insbesondere IT-Projekte standen regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission.

Im Berichtsjahr war die Verwendung der AHVN13 ein entscheidendes Thema für die Kommission. Sie zeigte sich über die Tendenz besorgt, eine universelle Verwendung dieser Nummer zu planen. Diese war ursprünglich ausschliesslich im Bereich des Sozialversicherungsrechts vorgesehen.

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Sie beschäftigte sich namentlich mit diversen Pilotprojekten, die dank der Rechtsgrundlage des Gesetzes über das E-Government und der positiven Stellungnahme der Kommission umgesetzt werden konnten. Ein weiteres Projekt, das die Kommission begleitet, beinhaltet die Einführung eines kantonalen Bezugssystems, das als Datenbank für die ganze Verwaltung vorgesehen ist.

Die Kommission (bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident) diskutiert zudem regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um Grundsatzfragen geht, und nimmt Stellung dazu (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

Im Rahmen der Ausschreibung der Stelle der/des Datenschutzbeauftragten wandte eine Delegation der Kommission mehrere Stunden für die Prüfung der Bewerbungsdossiers und die Gespräche mit den ausgewählten Stellenbewerberinnen und Stellenbewerbern auf, um dem Staatsrat eine Stellungnahme zur jeweiligen Bewerbung abzugeben.

B. Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2019 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 93 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 52 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 13 Fällen einen teilweisen Zugang. In 19 Fällen wurde der Zugang aufgeschoben. In neun Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Verwaltung, Gesundheit, Umwelt, Bauwesen und Landwirtschaft.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, die der ÖDSB von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben öffentliche Organe für 2019 einen Zeitaufwand von 42 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 58 Stunden investiert haben.

C. Datenschutz

1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission eine Empfehlung ab. Sie richtete sich an ein Oberamt im Rahmen eines Gesuchs für eine Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung an einer öffentlichen Schule. Da der Oberamtmann nicht darauf eintrat, erhob die Kommission beim Kantonsgericht Beschwerde gegen die Oberamtsverfügung, mit der die Empfehlung der Behörde abgelehnt wurde. Das Dossier ist noch in Arbeit (mehr dazu unter Punkt 1.4 Videoüberwachung).

2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Aufsichtsbehörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. 2019 erhielt die Kommission 35 Entscheide in Kopie, alle von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Löschung von Daten und um Auskunft über die eigenen Daten), worunter ein Entscheid der RUBD und einer der SJD. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Kommission begrüsst es übrigens, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Bereich Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht

Der Kanton Freiburg kennt, wie der Bund und mehrere Kantone, im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips ein Schlichtungsverfahren. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der gesuchstellenden Person und der betroffenen Behörde sowie Dritten, die Einspruch erhoben haben vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder aber wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Transparenzbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widersetzen Person und der zuständigen Behörde statt. Die Beauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Beauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um beurteilen zu können, ob das öffentliche Organ das Zugangsgesuch gesetzeskonform behandelt hat. Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

Im Berichtsjahr haben sich die Schlichtungsanträge verdoppelt. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 29 Schlichtungsanträge ein, wobei zwölf Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz dabei eine einzige Empfehlung herausgab. In zehn Fällen (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018) kam es zu einer Einigung, in vier Fällen erliess die Beauftragte noch eine Empfehlung (ein Fall stammte aus dem Jahr 2018). In vier Fällen trat die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch

mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht ein. Drei Schlichtungen (zwei aus 2019, einer aus 2018) waren Ende des Berichtsjahres noch pendent. Diese starke Zunahme hatte zur Folge, dass die Öffentlichkeitsbeauftragte ihre Arbeit nicht immer in der nach InfoG vorgesehenen Frist erledigen konnte.

Einigungen bei Schlichtungen können verschiedene Formen einnehmen. Im Berichtsjahr kamen Einigungen zustande, in welchen die Behörden mit den Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen Dokumente identifizierten, welche die gesuchten Informationen beinhalteten. Daraufhin reichten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen Zugangsgesuche, zu den während der Schlichtungssitzung identifizierten Dokumenten, ein. In anderen Schlichtungen verzichteten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In anderen Fällen einigten sich die Mediationsparteien auf einen – eventuell aufgeschobenen - Zugang zu den Dokumenten.

Die Themen der Schlichtungsfälle waren erneut sehr breit gefächert. So ging es in einem Fall um das **Bauprojekt «Zelda»** in der Gemeinde Romont, in dem sich die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung dafür aussprach, dass die Gemeinde Zugang zur vollständigen Abrechnung des Bauprojektes sowie zu einer Abberufungsvereinbarung mit der Gesellschaft Bauart geben solle. Die Gemeinde hatte sich in ihrer Stellungnahme gegen den Zugang zu diesen Dokumenten ausgesprochen und wollte dem Antragsteller Zugang zu einem Dokument mit Schlüsselzahlen geben. Sie machte die Beeinträchtigung des Schutzes von Personendaten sowie die Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen geltend und wies darauf hin, dass mit dem Zugang Informationen vermittelt würden, die von Dritten der Gemeinde freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung die Gemeinde zugesichert hat.

Die Transparenzbeauftragte kam in ihrer [Empfehlung](#) zum Schluss, dass die sich in der fraglichen Abrechnung befindlichen Personendaten nicht schützenswert seien und das öffentliche Interesse, von der Abrechnung Kenntnis nehmen zu können,

höher zu gewichten sei, als das private Interesse der genannten Firmen. Auch die in den beiden anderen Dokumenten enthaltenen Personendaten müssten nicht durch das Geheimnis geschützt werden. Zudem beinhalte weder der Vertrag noch die Abberufungsvereinbarung eine Vertraulichkeitsklausel und diese Ausnahmebestimmung könne daher nicht geltend gemacht werden. Nicht ausgeschlossen werden könne allerdings die Tatsache, dass sich im Vertrag Angaben zu Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen befänden. Deshalb sei das Unternehmen vor einer allfälligen Zugänglichmachung dieses Dokuments gemäss des im InfoG vorgesehenen Vorgehens anzuhören.

In einem anderen Fall handelte es sich um eine **Analyse von Managementpraktiken**, zu der die Öffentlichkeitsbeauftragte dem Gesundheitsnetz des Vivisbachbezirks (RSSV) empfahl Zugang zu geben. Der Zugang zu einem Teil des Berichts könne aufgeschoben werden, bis verschiedene Entscheide gefällt seien. Vor der Zugänglichmachung seien die Drittpersonen anzuhören. Das RSSV hatte sich für einen aufgeschobenen Zugang ausgesprochen, da der Bericht zur Vorbereitung von verschiedenen Entscheiden diene. Zudem hatte es die Vertraulichkeit des Dokuments sowie die persönliche Situation der Antragsteller geltend gemacht.

Die Transparenzbeauftragte gab in ihrer [Empfehlung](#) zu bedenken, dass das öffentliche Organ bei einem aufgeschobenen Zugang zu einem Dokument jene Lösung suchen müsse, die dem Transparenzprinzip am meisten entspreche. Es müssten also alle Passagen zugänglich gemacht werden, die nicht der Entscheidungsfindung dienen oder die keinen direkten und sofortigen Bezug zu einer konkreten Entscheidung haben. Was die persönliche Situation der Antragsteller anbelangt, so habe dies auf das Zugangsrecht keinen Einfluss. Laut InfoG hat jede natürliche und juristische Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe und muss ihr Gesuch nicht begründen.

Auch **Dokumente aus einem Personaldossier** waren Gegenstand einer Mediation und einer

[Empfehlung](#). So befand die Transparenzbeauftragte in einer Empfehlung, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) sowie die kantonale Ausgleichskasse, zu Recht den Zugang zu Dokumenten aus einem Personaldossier sowie zu weiteren persönlichen Dokumenten eines Mitarbeiters verweigert haben. Eine Person hatte für sich und ihr Kind beim POA sowie bei der kantonalen Ausgleichskasse Zugang zu verschiedenen Dokumenten bezüglich eines Staatsangestellten verlangt, welcher ihr Ex-Mann und Vater ihres Kindes ist.

Die öffentlichen Organe verweigerten in der Folge die Übermittlung eines Teils der Dokumente mit der Begründung, sie seien Teil des Personaldossiers des betroffenen Mitarbeiters, welche persönliche Daten enthielten und daher aufgrund überwiegenden privaten Interesses nicht zugänglich gemacht werden könnten. Auch die Transparenzbeauftragte befand, dass die verlangten Dokumente sensible Daten enthielten, und dass sie zusammen ein Persönlichkeitsprofil darstellen könnten. Es müsse daher am verweigerten Zugang festgehalten werden.

In einer weiteren [Empfehlung](#) ging es um einen **Untersuchungsbericht über einen Gemeinderat**, den das Obertamt des Broyebezirks im Rahmen einer Administrativuntersuchung in Auftrag gegeben hatte und dessen Zugang er auf ein entsprechendes Gesuch einer Journalistin hin, aufgrund überwiegenden öffentlichen Interesses, ablehnte. Sowohl die Untersuchungsfreiheit als auch das gute Funktionieren der Gemeinde seien ansonsten in Gefahr. Auch ein teilweiser Zugang war in seinen Augen nicht möglich. Die Transparenzbeauftragte hingegen kam in ihrer Empfehlung zum Schluss, dass sowohl der gewünschte Schlussbericht als auch der Entscheid, die Administrativuntersuchung abzuschliessen, nach Anhörung der betroffenen Drittpersonen teilweise zugänglich gemacht werden solle und schlug entsprechende Einschwärgungen vor. So seien all jene Passagen vom Zugang auszunehmen, in denen im Detail die Ergebnisse der zur Verfassung des Untersuchungsberichts geführten Gespräche zusammengefasst werden und dabei die Namen der interviewten Personen genannt oder andere Angaben

gemacht werden, aufgrund deren sie identifiziert werden können. Dies sei für all jene Personen sehr wichtig, bei denen es sich nicht um gewählte Mandatsträger handle.

Schliesslich ging es auch um **Dokumente bezüglich der Renovation, den Unterhalt und der Reparatur eines Gemeindegebäudes**, zu denen die Transparenzbeauftragte der Gemeinde Treyvaux [empfehl](#), teilweisen Zugang zu geben. Die Gemeinde hatte den Zugang zu diversen Dokumenten rund um das Gebäude «Treyjoyeuse» verweigert und dabei darauf verwiesen, dass die verlangten Dokumente nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde stünden.

Während der Mediationssitzung erklärte sich die Gemeinde bereit, Zugang zu einem Teil der verlangten Dokumente zu gewähren. Nach der Analyse der von der Gemeinde ausgehändigten Dokumente kam die Transparenzbeauftragte zum Schluss, dass dem Gesuchsteller im Rahmen der Regeln des InfoG Zugang zu denjenigen Passagen gewährt werden solle, welche das Verwaltungsvermögen der Gemeinde betreffen: Diese betreffen das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. Es handelt sich um die Teile der Dokumente, die die ausserschulische Betreuung und die Schulbibliothek betreffen. Der Zugang zu Teilen der Dokumente, die das Finanzvermögen der Gemeinde betreffen, also im Zusammenhang mit den an Private vermieteten Wohnungen, kann gemäss InfoG nicht verlangt werden. Sie betreffen nicht das Erfüllen einer öffentlichen Aufgabe. An der Verweigerung des Zugangs zu Ausschnitten aus Protokollen des Gemeinderats könne festgehalten werden. Was schliesslich das vorgebrachte Argument des unverhältnismässigen Arbeitsaufwands anbelangt, so forderte die Transparenzbeauftragte die Gemeinde auf, den Gesuchsteller seine Anfrage präzisieren zu lassen, respektive in ihrem Entscheid darzulegen, warum der Aufwand zur Beschaffung der verlangten Dokumente unverhältnismässig sei.

Das Kantonsgericht hat zwei Urteile in Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren gemäss InfoG erlassen. In einem Fall hat es beschlossen, dass die kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ein Verfahren einstellen kann, wenn bei einem

Schlichtungsantrag nach InfoG der Antragsteller ohne triftigen Grund der Schlichtungssitzung fernbleibt. Der Gesuchsteller hat gegen dieses Urteil beim Bundesgericht Rekurs eingereicht. 2020 hat das Bundesgericht den Rekurs abgewiesen und in seinem Urteil Elemente des Mediationsverfahrens gemäss InfoG präzisiert. Die Kommission hat im anderen Fall auf Antrag des Gesuchstellers festgestellt, dass die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) das Beschleunigungsgebot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben nach dem InfoG (Art. 8 Abs. 2 und 9 Abs. 1 InfoG) nicht verletzt hat. Auf eine Beschwerde des betroffenen Antragsstellers gegen eine solche Feststellung ist das Kantonsgericht nicht eingetreten.

1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz

Als Stellvertreterin des kantonalen administrativen Mediators nahm die Beauftragte infolge dessen Ausstandes 2019 ein Dossier entgegen.

1.3. Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Transparenzbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der interessierenden Dokumente war wie auch in den Vorjahren breitgefächert.

Auch 2019 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also neutral bleiben.

Nachfolgend werden einzelne Fragen und die darauf gegebenen Antworten exemplarisch dargestellt:

Kann die Transparenzbeauftragte auch eine Empfehlung schreiben, wenn es im Rahmen der Mediation zu einer Einigung kommt?

Ausgangslage:

Eine Gesuchstellerin erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob es ihr möglich sei, eine Empfehlung zu schreiben, obwohl es bei der sie betreffenden Mediation zu einer Einigung gekommen war.

Auskunft:

Die Transparenzbeauftragte antwortete der Gesuchstellerin, dass sie in diesem Fall keine Empfehlung verfassen könne. Zu einer Empfehlung komme es nur, wenn die Parteien zu keiner Lösung gefunden haben. In diesem Fall kamen die Parteien zu einer Einigung und der Fall war abgeschlossen.

Darf ein öffentliches Organ Gebühren für die Behandlung eines Zugangsgesuches verlangen?

Ausgangslage:

Eine Gesuchstellerin wollte wissen, ob die ihr von einem öffentlichen Organ zugesandte Rechnung für vier Stunden administrative Recherche in Folge eines Zugangsgesuchs gerechtfertigt sei.

Auskunft:

Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass das Zugangsrecht als Grundrecht kostenlos sein sollte. Daher sehe das InfoG die Unentgeltlichkeit für den Zugang und das Zugangsverfahren vor. Dies sei umso gerechtfertigter, als das Öffentlichkeitsprinzip nicht auf Einzelinteressen beruhe, sondern auch auf öffentlichem Informationsrecht.

Nichtsdestotrotz gebe es Ausnahmen dieser Unentgeltlichkeit, namentlich wenn die Arbeit, die das öffentliche Organ für die Erstbehandlung des Gesuchs und die Gewährung des Zugangs ausführt, mehr als zwei Stunden in Anspruch nehme. In diesem Fall könne der Teil der Arbeitszeit, der zwei Stunden übersteige, in Rechnung gestellt werden. Auch die Anfertigung einer Papierkopie, die Abgabe von Drucksachen und elektronischen Datenträgern sowie der Postversand von Dokumenten kann in Rechnung gestellt werden. In der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (VZD) sind die entsprechenden Tarife geregelt. Das öffentliche

Organ, das eine Gebühr erheben will, teilt der gesuchstellenden Person so bald als möglich mit, wie hoch diese voraussichtlich sein wird. Es verzichtet darauf, Gebühren zu erheben, wenn der Betrag weniger als 30 Franken ausmacht oder wenn der Zugang vollständig verweigert wurde.

Kann ein öffentliches Organ Zugang zu Stellungnahmen von Privatpersonen und Institutionen gewähren, die es im Rahmen einer Konsultation erhalten hat?

Ausgangslage:

Während der öffentlichen Konsultation gingen Stellungnahmen ein. Daraufhin wurde ein Konsultationsbericht verfasst. Ein Gesuchsteller verlangte Zugang zu den Stellungnahmen, worauf das betroffene öffentliche Organ sich bei der Transparenzbeauftragten erkundigte, welche Regeln anzuwenden seien.

Auskunft:

Das InfoG sieht für gewisse Dokumente einen gewährleisteten Zugang vor, darunter für Dokumente, über die ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, und – nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – für die eingegangenen Stellungnahmen. Das öffentliche Organ muss in diesem Fall im Prinzip nicht prüfen, ob der Zugang aufgeschoben, teilweise oder ganz verweigert werden muss, wenn und insoweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses im Sinne der Artikel 26-28 InfoG erforderlich ist. Der Zugang ist zu gewährleisten.

Kann zu einem Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt Zugang gewährt werden?

Ausgangslage:

Ein öffentliches Organ erkundigte sich bei der Transparenzbeauftragten, ob der von einem Journalisten verlangte Bericht der Finanzinspektion über ein im Umweltbereich anzusiedelndes Objekt zugänglich gemacht werden könne.

Auskunft:

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) sieht vor, dass Berichte der Finanzinspektion nicht öffentlich zugänglich sind. Das verlangte Dokument ist allerdings im Umweltbereich anzusiedeln und seit der Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention, gelten für den Umweltbereich spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden. Im konkreten Fall ist bei der Analyse des Zugangsgesuchs somit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Aarhus-Konvention keine fixen Ausnahmen vorsieht.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 167 Dossiers in Bearbeitung, wovon 20 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 59 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in sechs Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste sieben Präsentationen, nahm an 14 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 29 Schlichtungsbegehren, zwei Zugangsgesuchen, einer administrativen Mediation, vier Beschwerden und 23 sonstigen Begehren. 59 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, elf Gemeinden und Pfarreien, 39 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 50 Privatpersonen oder private Institutionen und acht die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Bereich Datenschutz

—

1. Schwerpunkte

1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

2019 befasste sich die Datenschutzbeauftragte mit verschiedenen Dossiers zu Vorprojekten, in deren Rahmen Personendaten bearbeitet werden. Ausserdem wirkte sie auch regelmässig in mehreren Arbeitsgruppen mit (Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, DSchG-Revision, ReFi), wie auch in Lenkungsausschüssen (CoPil: HAE, eHealth, kantonales Bezugssystem) und Projektkomitees (CoPro: Microsoft 365, Unified-Communications). Die vielen, mehrmals pro Monat stattfindenden Sitzungen sind für die steigende Arbeitsbelastung der ÖDSB mitverantwortlich. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig viele staatsinterne und externe Akteure beteiligt.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Projekte immer komplexer werden, weil sie Daten privater Partner mit den Daten der öffentlichen Verwaltung verknüpfen und sich damit die Zuständigkeit der Behörde auf nur einen Teil des Projekt beschränkt. Zudem verdichten sich die Projekte immer mehr und erstrecken sich über mehrere Jahre. Wir erinnern daran, dass für Fragen der Datenbearbeitung durch Privatpersonen und Bundesorgane der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig ist. Weiter kommt es immer wieder vor, dass auch mehrere Kantone und/oder der EDÖB von den gleichen Projekten betroffen sind, so dass sich die Behörde mit den anderen kantonalen Datenschutzbeauftragten und mit dem EDÖB absprechen muss.

Totalrevision des DSchG

2019 wurde planmässig an der Revision des DSchG und seiner Anpassung an die europäische Gesetzgebung weitergearbeitet. Die Datenschutzbeauftragte leitete weiterhin die entsprechende Arbeitsgruppe, in der viele Ämter und Direktionen des Staates vertreten sind. Der Vorentwurf der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist Ende 2019 in die Vernehmlassung geschickt

worden. Er lehnt sich stark an die aktuelle Vorlage zur Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes an, mit dem das Bundesrecht mit dem Übereinkommen SEV 108+ des Europarats und den neuen Vorgaben des Datenschutzrechts der Europäischen Union in Übereinstimmung gebracht werden soll.

Mit der Revision des DSchG sollen die Daten besser geschützt werden, indem der Datenschutz an die neuen Technologien und die heutige Gesellschaft angepasst wird. Der Vorentwurf sieht dazu eine Reihe neuer Rechte für die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich ihrer Personendaten sowie neue organisatorische und sicherheitstechnische Pflichten für die Verantwortlichen der Datenbearbeitung vor. Die Position der ÖDSB wird verstärkt. Sie wird künftig die Befugnis haben, Entscheide zu fällen. Mit der Revision werden somit für den Kanton Freiburg die Voraussetzungen geschaffen, den neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen zu können. Die Änderungen sind notwendig, um den freien Datenverkehr zwischen der Schweiz und dem Ausland aufrecht zu erhalten.

Zusammen mit der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist auch der Vorentwurf zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung in die Vernehmlassung geschickt worden; dieser ist von der Datenschutzbeauftragten zusammen verschiedenen Ämtern und Direktionen des Staates mit Hochdruck ausgearbeitet worden. Damit soll das geltende Datenschutzgesetz geändert und das Inkrafttreten einiger im Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes vorgesehener Artikel vorgezogen werden, wie etwa die Auslagerung von Daten, und auch das Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) angepasst werden, insbesondere die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem ermöglicht werden.

Bei den Vorarbeiten zu diesem Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung nahm die Kommission in dem Sinne Stellung, dass sie sich gegen die Idee einer

vorgezogenen Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Auslagerung personenbezogener Daten aussprach; sie hält es für falsch, den Vorentwurf der DSchG-Totalrevision zu zerstückeln, weil darin alle für eine Auslagerung erforderlichen Bestimmungen über die angepassten Schutzstandards enthalten und bereit für die Vernehmlassung sind. Hinsichtlich der Änderung des Gesetzes über den E-Government-Schalter hat die Kommission an ihrer bereits mehrfach geäußerten Ablehnung einer breiteren systematischen Verwendung der AHV-Nummer festgehalten, auch wenn die Verwendungsmöglichkeit mit der AHVG-Revision ausgebaut werden kann.

Die Kommission betonte, es sei sehr wichtig, die Benutzerinnen und Benutzer für den Datenschutz und die Informationssicherheit zu sensibilisieren und entsprechend zu schulen.

Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ist sehr anspruchsvoll. Die Datenschutzbeauftragte wirkt in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten COPIL und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Die Datenschutzbeauftragte befasste sich mit den Fragen zur Anwendung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den mit dem kantonalen Bezugssystem verbundenen Prozessen sowie zu den in der Verordnung über das kantonale Bezugssystem (SGF 17.45) für die Experimentalphase bezeichneten Organen. Schliesslich leistete die Datenschutzbeauftragte auch einen Beitrag zu den Überlegungen der Arbeitsgruppe, die sich mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen und mit den Zugangsbewilligungen befasst. Die Umsetzung ist immer noch im Gang und dürfte noch bis im Sommer 2021 dauern. Mehr dazu ist auf der Website des Staates Freiburg zu finden (<https://www.fr.ch/de/sk/alltag/vorgehen-und-dokumente/kantonales-bezugssystem>).

Bildungsregister

Im Berichtsjahr stand die Behörde im Rahmen der Bildungsregister erneut in Kontakt mit dem Fritic-Kompetenzzentrum. Dabei geht es um zwei Plattformen, auf denen Referenzdaten über die Schülerschaft, Lehrpersonen und Angestellte der Schulen des Kantons Freiburg, Schulen, Schullaufbahnen sowie transversale Referenzdaten auf allen Stufen wie Statistiken beherbergt werden. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler wie Doppelerfassungen von Personen bei der Datenerhebung zu verhindern und zu beheben. Besprochen wurden die Zugangsbestimmungen zu den Referenzdaten und die Suchfunktionen sowie das Erfassen weiterer Personen. Das Projekt ist in Arbeit, insbesondere mit der Produktivsetzung gewisser Informatikanwendungen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden aktualisiert, und die Kommission musste in Bezug auf die Bearbeitung personenbezogener Daten dazu Stellung nehmen.

eHealth

Die Datenschutzbeauftragte ist Mitglied der Begleitgruppe von eHealth und hat 2019 an mehreren Sitzungen teilgenommen. «eHealth» ist das Projekt zur Einführung beispielsweise des elektronischen Patientendossiers gemäss entsprechendem Bundesgesetz und Projekten. Der Kanton leistet seinen Beitrag zur Schaffung der dazu erforderlichen Rahmenbedingungen.

Ressourcen ÖDSB

Im Berichtsjahr war die Datenschutzbeauftragte eng in den Digitalisierungsprozess der Informationssysteme des Staates Freiburg eingebunden (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung weiss die Datenschutzbeauftragte sehr zu schätzen, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Allerdings steigt die Zahl der Projekte im Bereich Digitalisierung und Informationssysteme immer mehr, und sie werden auch immer komplexer. Aufgrund der Verbindung mit der Informatik und der Digitalisierung braucht es unbedingt spezifische Kenntnisse, insbesondere in Recht, IT, neuen Technologien und Verwaltungsverfahren. Bislang besteht im Bereich des Datenschutzes eine **chronische Arbeits-**

überlastung, weil immer mehr Arbeit anfällt und die Dossiers immer komplexer werden, aber auch weil die Datenschutzbeauftragte nur über begrenzte Ressourcen verfügt. Deshalb **konnte die Datenschutzbeauftragte ihre Aufgaben im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit nicht im wünschgemässen Umfang zufriedenstellend erfüllen**, was zuweilen dazu führen kann, dass sich die Realisierung gewisser grösserer Informatikprojekte verzögert.

Seit den Anfängen 1994 sind die Personalressourcen des Datenschutzes nur ein einziges Mal 2009 um 0,5 VZÄ für eine Juristenstelle aufgestockt worden. Seitdem hat die Kommission immer wieder weitere Personalressourcen angefordert, umso mehr als dem Datenschutz 2010 mit Fri-Pers und VidG neue gesetzliche Aufgaben übertragen worden sind.

1994	2009	2019
* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte * 0.5 VZÄ: Juristin	* 0.5 VZÄ: kantonale Datenschutzbeauftragte * 0.5 VZÄ: Fachjuristin

Im Rahmen der Digitalisierungsprojekte wirkt die Datenschutzbeauftragte regelmässig in Lenkungsausschüssen (CoPil), Projektkomitees (CoPro) und Arbeitsgruppen mit.

Die Gesetzesrevision rückt eine unausweichliche Erhöhung der Personalressourcen in den Fokus, da insbesondere weitere Aufgaben auf den Datenschutz zukommen, wie etwa die Risikoanalyse und die Folgenabschätzung, Hilfe im Umgang mit Sicherheitsschwachstellen, die Untersuchungsverfahren und Erlass von Entscheiden, vermehrte Kontrollen sowie Schulung und Sensibilisierung der verschiedenen öffentlichen Organe.

Im Berichtsjahr prüfte die ÖDSB ihren Bedarf an den im Bereich des Datenschutzes notwendigen Mindestressourcen (s. Wunschbestand) für die Erfüllung ihrer Aufgaben und hat darin auch den Personalbedarf im Zuge der Datenschutzgesetzesrevision einbezogen.

Bestand seit 2020

- * **0.8 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- * **0.5 VZÄ:** Fachjuristin
- * **0.8 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

Wunschbestand

- * **1 VZÄ:** kantonale Datenschutzbeauftragte
- * **2 VZÄ:** Fachjurist/innen
- * **1 VZÄ:** Informatiker/in der ÖDSB
- * **1.5 VZÄ:** Sekretariat (Datenschutz, Öffentlichkeit/Transparenz und Kommission)

1.2 Anfragen

Die ÖDSB wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Verwaltungs- und Informationsplattform mit Mietvertragsdaten

Bereits 2018 war die ÖDSB von einer Hochschule des Kantons Freiburg um Stellungnahme zu einem Forschungsprojekt gebeten worden, das darauf abzielt, eine aktuelle Übersicht über den kantonalen Immobilienmarkt zu erstellen, die Trends voraussehen zu können und die verschiedenen betroffenen Freiburger Partner bei wichtigen Entscheidungen zu unterstützen. Nach der Freiburger Kantonsverfassung hat der Staat nämlich die Pflicht, die Wohnhilfe, den Wohnbau und den Zugang zu Wohneigentum zu fördern (Art. 56 KV). Für diese Aufgabe war der Hochschule des Kantons Freiburg der Auftrag erteilt worden, ein Informationssystem namens «Wohnungs- und Immobilienmonitor» einzurichten. Dabei sollen Personendaten aus verschiedenen privaten

und öffentlichen Quellen erhoben und miteinander verknüpft werden. Die Daten werden auf einer Informatikplattform bei der Hochschule gehostet. Da es sich um die systematische Bearbeitung insbesondere von Daten aus der öffentlichen Verwaltung handelt, hat die Behörde positiv Stellung zur Bekanntgabe der Daten in einer Pilotphase genommen, die bis im Sommer 2022 dauern soll. Allerdings hat die Kommission der Behörde gefordert, dass eine formelle gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der für das Projekt notwendigen Daten verabschiedet und bis 30. August 2022 in Kraft gesetzt wird, dem Datum, an dem die Testphase endet. Das Projekt ist noch im Gang.

Auslagerung der Bearbeitung von Daten des Staates Freiburg (Cloud-Pilotprojekte)

Hinsichtlich der Auslagerung von Daten des Staates Freiburg in Clouds sah sich die Behörde mehrmals veranlasst, sich mit einem Gesuch um Auslagerung von HR-Daten zu befassen, was viel Arbeit mit sich brachte. Darüber diskutiert wurde anlässlich von zwei Präsentationen im Rahmen der Kommissionssitzungen, aber auch an einem externen Treffen mit verschiedenen mit dem Dossier befassten Personen (Ämter und Direktion), einer Delegation der Kommission sowie der Datenschutzbeauftragten. Die Auslagerung der Datenbearbeitung sollte als Pilotprojekt gemäss Artikel 21 des Gesetzes über den E-Government-Schalter (EGovSchG) erfolgen; indessen erfüllte das ursprüngliche Projekt nicht den Kriterien eines Cloud-Pilotprojekts. Die gegenwärtig für die Bearbeitung personenbezogener Daten verwendete Anwendung läuft nämlich Ende 2020 aus, und das ITA schlug deshalb die Auslagerung der Daten in eine andere Cloud-Anwendung vor. Die Kommission gab zu bedenken, es handle sich um die Inbetriebnahme einer neuen Lösung, die wahrscheinlich dauerhaft und definitiv sein werde und damit die Voraussetzungen für ein Pilotprojekt nicht erfülle. Da es ausserdem um sehr sensible Daten geht, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, das Hosting im Ausland erfolgt und zurzeit keine angemessene Verschlüsselung der Daten möglich ist, ist die geforderte Lösung nach Ansicht der Kommission nicht datenschutzkonform, denn sie erfüllt die strengen Vorgaben der ÖDSB nicht und trägt auch nicht den Empfehlungen von privatim Rechnung.

Die Kommission warnte vor einer überstürzten Entscheidung für eine Anwendung auf Kosten der Informationssicherheit und des Datenschutzes. Sie rief in Erinnerung, der Zweck eines Pilotprojekts bestehe insbesondere darin zu erkennen, ob die getestete Anwendung den praktischen Modalitäten in Kombination mit den empfohlenen technischen und sicherheitstechnischen Massnahmen entspricht.

Nach Prüfung des geänderten Projekts stellte die Kommission fest, dass sich das Projekt auf das Rekrutierungsmodul sowie auf die Bearbeitung von Mitarbeiterdaten eines bestimmten Amtes beschränkt. Auch die Dauer der Pilotphase ist zeitlich begrenzt, und zwar auf 6 Monate, damit das ITA bei Bedarf eine andere Anwendung testen kann. Der Ort, an dem die Daten beherbergt werden, muss im Vertrag, in dem zwei mögliche Länder angegeben sind, klar bestimmt sein. Die Kommission wies darauf hin, dass ihr nach diesen 6 Monaten ein detaillierter Bericht mit der klaren Angabe der technischen Modalitäten und der Risikoabschätzung unterbreitet werden müsse. Das Pilotprojekt ist gegenwärtig noch im Gang.

eGovernment

Die Datenschutzbeauftragte wurde im Rahmen verschiedener eGovernment-Projekte konsultiert, so etwa eUmzugCH, elektronische Identität, «virtueller Schalter» (elektronischer Amtsschalter) sowie elektronische Zivilstandsurkunden. Dafür waren Treffen mit den verschiedenen involvierten Ämtern erforderlich, aber auch Recherchen, Analysen und Diskussionen mit anderen kantonalen Datenschutzbehörden. Einige Dossiers sind noch in Arbeit.

Weitergabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin an einen Vertreter

Die Behörde wurde von einer Gemeinde angefragt, wie sie auf die Bitte eines Vertreters um Bekanntgabe der Adresse, des Zuzugsdatums und der früheren Adresse einer Einwohnerin reagieren solle. Die ÖDSB teilte ihr mit, die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle könne gemäss Artikel 17 Absatz 1 des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (EKG) im

Einzelfall einer privaten Person oder Organisation, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, solche Angaben bekanntgeben. Der betreffende Vertreter muss also den Bezug zwischen seiner Funktion und dem Antrag durch die Vorlage einer Vollmacht oder einer Ernennungsurkunde belegen sowie nachweisen, dass eine Verbindung zwischen der von ihm vertretenen Person und der gesuchten Person besteht.

Registrierung der Daten von Kunden eines Hotels mit einem mobilen Gerät

Die Freiburger Filiale einer internationalen Hotelkette erkundigte sich bei der Behörde, ob ihr Projekt für das Einchecken der Gäste mit einem mobilen Gerät und nicht mehr an einer physischen Hotelrezeption datenschutzkonform sei. Die ÖDSB hielt fest, dass ihre Zuständigkeit im Rahmen solcher Fragen auf das Bearbeiten von Daten durch öffentliche Organe und andere dem DSchG unterstellten Stellen beschränkt ist. Für Fragen in Bezug auf die Datenbearbeitung durch Privatpersonen ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig. Werden die mit dem mobilen Check-in-System erhobenen Daten an die betreffenden kantonalen Instanzen weitergegeben, so muss diese Übertragung gesichert sein. Ausserdem muss das Hotel angeben, welche Daten es an die Kantonspolizei und den Freiburger Tourismusverband weitergibt und zu welchem Zweck. Es muss klarstellen, dass diese Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, das heisst nicht zu Marketingzwecken, und dass die Daten nicht an Dritte weitergegeben werden.

Einsichtnahme durch Drittperson

Die ÖDSB wurde gefragt, ob es für eine Drittperson möglich sei, das Steuerregister einer anderen Person einzusehen. Die Behörde wies auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung hin, wonach die Register der ordentlichen Steuer grundsätzlich während zweier Monate pro Jahr von jeder im Kanton einkommens- und vermögenssteuerpflichtigen Person eingesehen werden können. Die Register werden im Prinzip in den Gemeindebüros aufgelegt und müssen vor Ort eingesehen werden. Jede steuerpflichtige Person kann Auskunft über den Namen, Vornamen und die Adresse der Personen verlangen, die ihr persönliches

Steuerkapitel eingesehen haben (Art. 140 DStG und Art. 1 ff. der Verordnung über die Einsichtnahme in die Steuerregister).

Plattform für die Vermittlung von interkulturellem Dolmetschen und die Kulturvermittlung

Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms wurde ein karitativer Verein mit der Einrichtung einer Vermittlungsstelle für interkulturelles Dolmetschen im Kanton Freiburg beauftragt. Über diese Stelle sollen Personen, die die Verfahrenssprache nicht beherrschen, erleichterten Zugang zu interkulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern in verschiedenen Bereichen wie Soziales, Justiz oder Polizei erhalten. Dazu schloss der Verein einen Vertrag mit einer Drittgesellschaft, die mit der Einrichtung einer Softwareplattform zu diesem Zweck beauftragt wurde. Um sicherzugehen, dass der Vertrag datenschutzkonform ist, wandte sich der Verein an die ÖDSB. Zunächst wies die Behörde darauf hin, dass zwischen den verschiedenen Kategorien von Nutzerinnen und Nutzern dieser Plattform differenziert werden müsse, was zu einer unterschiedlichen Bearbeitung führt. Da das Bundesgesetz und das kantonale Gesetz über den Datenschutz anwendbar sind, muss der Verein die Datensammlungen bei jeder kantonalen Behörde sowie beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten anmelden. Was die Informationsvorkehrungen und die Benachrichtigung der Dolmetscherinnen und Dolmetscher betrifft, so sollten gemäss Empfehlung der ÖDSB ihre Personalien nicht direkt angegeben, sondern nur über die Softwareplattform im Ansichtsmodus zugänglich gemacht werden.

Gesuch eines Tarifverbunds um Zugang zu den Daten neuer Einwohnerinnen und Einwohner

Auf Anfrage mehrerer Gemeinden hatte sich die ÖDSB zum Fall eines Tarifverbunds zu äussern, der den neu zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohnern einiger Gemeinden im Kanton Freiburg ÖV-Angebote zukommen lassen wollte. Um dieses Projekt in die Tat umzusetzen, bat der Tarifverbund die verschiedenen Gemeinden, ihm einmal pro Monat die Kontaktdaten der Neuzugezogenen zukommen zu lassen. Den Gemeinden wurden zwei Vorgehen vorgeschlagen. So

sollten die Gemeinden nach der ersten Variante gewisse persönliche Informationen per E-Mail direkt an den Tarifverbund senden. Diesbezüglich wies die Behörde auf Artikel 17 Abs. 2 EKG hin, wonach Daten nicht bekanntgegeben werden dürfen, wenn sie nicht für ideelle Zwecke verwendet werden. Da in diesem Fall nicht von einer solchen Verwendung auszugehen ist, wurde diese erste Möglichkeit für nicht datenschutzkonform befunden. Nach der zweiten Variante sollten die Gemeinden bei der Information der Zugezogenen mit Aushängen und der Verteilung von Flyern mitwirken. Die ÖDSB stellte fest, es stehe den Gemeinden frei, die neuen Einwohnerinnen und Einwohner auf diesem Weg zu informieren, legte ihnen allerdings ans Herz, keine Vermittlerrolle zu übernehmen, sondern die am Angebot des Tarifverbunds interessierten Bürgerinnen und Bürger selber mit dem Tarifverbund ins Geschäft kommen zu lassen.

DSGVO

Nach dem Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung im April 2018 gingen bei der Behörde sehr viele Anfragen insbesondere über die Anwendungsbedingungen der DSGVO in der Schweiz ein.

Sonstiges

Informationsblätter

Die ÖDSB hat Informationsblätter und Verhaltensregeln redigiert. Sie hat den Leitfaden zuhanden der Gemeinden nachgeführt und auch die Arbeit an einem Informationsblatt mit Tipps und Hinweisen an die Gemeinden zum Thema Informationssicherheit abgeschlossen, einem auf der Grundlage von in verschiedenen Gemeinden durchgeführten Kontrollen verfassten Merkblatt. Dieses Informationsblatt ist auf der Website der Behörde aufgeschaltet.

1.3 Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – eine grössere Datenschutzkontrolle bei einer Gemeindeverwaltung durch. Mit der Kontrolle wurde eine externe Firma beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei der gesamten Kontrolle dabei. Kontrolliert wurden die allgemeine Verwaltung, die Einwohnerkontrolle, der Finanzdienst, der Infor-

matikdienst, die vorschulische Betreuung, der Schuldienst, die familienexterne Kinderbetreuung und die ausserschulische Betreuung, die Stelle, die sich mit der Raumplanung, den Baugesuchen und laufenden öffentlichen Auflagen befasst, sowie der Austausch zwischen der Gemeinde und dem zuständigen Sozialdienst. Die betroffenen Verantwortlichen und Mitarbeitenden haben sehr gut kooperiert.

Mit der Kontrolle sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Datenbeschaffung, die Bekanntgabe, das Auskunftsrecht, die Datenaufbewahrung, die Datenvernichtung und die Sicherheitsmassnahmen. Im Schlussbericht wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben. So sollen etwa Mitarbeitende, die unterwegs sind, ihre Laptops mit verschlüsselten Datenträgern sichern, niemals Daten in einem geparkten Fahrzeug zurücklassen, die Daten an einem sicheren Ort verwahren, wenn sie nicht ins Büro zurückgebracht werden können, und ein E-Mail-Verschlüsselungssystem verwenden, damit die Vertraulichkeit der übertragenen sensiblen Daten gewährleistet ist.

Mangels entsprechender Ressourcen konnten keine weiteren Kontrollen durchgeführt werden. Es sind aber solche Kontrollen geplant.

Im Berichtsjahr hat keine koordinierte SIS-Kontrolle zusammen mit den anderen Kantonen und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten stattgefunden.

1.4 FRI-PERS und Videoüberwachung

FRI-PERS

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens Fri-Pers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders beim Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des

Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Hier einige Beispiele von Stellungnahmen in diesem Bereich:

Neue Formulare

Wenn es für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, können die Behörden und öffentlichen Verwaltungen einen Zugriff auf die Informatikplattform für die Einwohnerkontrolle verlangen. Für das Gesuch muss ein Formular ausgefüllt werden, das bisher in Form von Profilen mit abgelegten Personendatensätzen bestanden hat. Da sich mit dieser Methode aber die Personendaten nicht individuell wählen liessen und damit die Zugangsgewährung zu den ganzen Datensätzen unverhältnismässig sein konnte, wurden die Formulare für das Zugangsgesuch in enger Zusammenarbeit mit dem BMA geändert. Jetzt gibt es einen «à la carte»-Zugriff mit individueller Wahl der für das öffentliche Organ notwendigen Merkmale. So kann die Berechtigung für den Zugriff zu allen angeforderten Personendaten im Einzelnen klar angegeben und der Zugriff auf die notwendigen Daten beschränkt werden.

Zeitlich unbeschränkter Zugang für das SoA

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Sonderpädagogik am 1. August 2018 und der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens für das Ausführungsreglement hat die Behörde positiv zum zeitlich unbeschränkten Zugriff des Amts für Sonderpädagogik auf die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Fri-Pers-Daten genommen, unter dem Vorbehalt, dass die Artikel des Reglements vorentwurfs, von denen in der Stellungnahme die Rede ist, unverändert in Kraft treten. Bisher war der Zugang mangels Rechtsgrundlage zweimal zeitlich beschränkt gewährt worden. Die Behörde hielt es allerdings nicht für angebracht, den Zugang zur AHV-Nummer der Kinder/Schüler und Eltern zu gewähren, wie vom SoA gefordert, insbesondere weil die rechtlichen Bestimmungen des Reglements nicht ausreichen. Sie machte das SoA ausserdem darauf aufmerksam, dass die Zugangsberechtigung streng geregelt werden muss und die Besonderheiten der spezial-

gesetzlichen Grundlagen, namentlich der beschränkte Zugang zu gewissen Daten, zu beachten sind.

Zugang im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Kommission sprach sich für den Zugang zu den «Base delivery»-Daten sowie zu den ein- und ausgehenden Fri-Pers-Ereignissen für die Mitarbeitenden aus, die mit der Entwicklung des Bezugssystems befasst sind. Nach Ansicht der Kommission ist der Zugang notwendig für die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems.

Zugang für das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen
Das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen braucht für die Erfüllung seiner Aufgaben gewisse Fri-Pers-Daten, insbesondere Daten, die für die Identifizierung einer Person nötig sind, sowie Daten für die Zustellung. Um nämlich die Personen zu den Vorgesprächen einladen zu können, braucht das Büro die Adressen und genauen Personalien der Mediationsparteien. Weiter muss das Büro anhand der Daten die Mediationsparteien nach Abstammung und Heimatort genau identifizieren können. Die Behörde hat demzufolge den Zugang zu diesen Daten befürwortet, mit der Einschränkung, dass das Zugangsgesuch nicht den Zugriff auf den Datenverlauf beinhaltet und auch nicht die Möglichkeit des Generierens von Datenlisten, die Verbindung mit anderen Datenbanken und die Bekanntgabe von Daten bei gewissen Ereignissen.

Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg

Die Kommission nahm positiv Stellung zum indirekten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten für den Wohnungs- und Immobilienmonitor einer Hochschule des Kantons Freiburg über einen vierteljährlichen Auszug zur Information über die Zusammensetzung und die Veränderung der Haushalte. Zur Frage der Verknüpfung von Fri-Pers-Daten mit den Daten der eidgenössischen Register und den Daten der Immobilienverwaltungen war die Kommission der Meinung, eine solche könne unter strengen Voraussetzungen erlaubt werden. Nach einem zweiten Gesuch der Hochschule weitete die Kommission ihre Zustimmung auf einige anfänglich nicht genehmigte Daten aus, um die Durchführung des Forschungsprojekts nicht zu gefährden, namentlich zur Beschreibung der Bevölkerungsbewegung.

Gesuch um Zugang zur Fri-Pers-Plattform für einen Sozialdienst

Die ÖDSB befasste sich mit einem Gesuch um direkten Zugang zu gewissen Daten der Informatikplattform der Einwohnerkontrolle für einen Sozialdienst. Bei diesem Sozialdienst gehen jeden Monat rund vierzig neue Dosiers ein, und er verlangt deshalb einen direkten Zugang zu gewissen Fri-Pers-Daten. Er begründet diesen Antrag mit den vielen Kontrollen der Personalien und der Zusammensetzung der Haushalte, die durchgeführt werden müssen. Mit dem direkten Zugriff auf einige solcher Daten bräuchte der Sozialdienst nicht mehr jeden Tag Kontakt mit der Einwohnerkontrolle der verschiedenen betroffenen Gemeinden aufzunehmen. Die Behörde räumt ein, dass der direkte Zugriff auf die vom Sozialdienst benötigten Daten in einem gewissen Mass notwendig ist, damit dieser seine gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen kann, denn die verschiedenen Sozialdienste müssen die Richtigkeit der ihnen von den betroffenen Personen gemachten Angaben überprüfen und diese falls nötig ändern.

Kontrollen

Das BMA führt als für die Fri-Pers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen zusammen mit der Behörde eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch.

Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung [VidG]). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG). Die Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen ist gut. Sie folgen in der Regel den Stellungnahmen der Behörde.

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der

Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch Cloud-Anbieter und Data Center. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen. Es ist nämlich schon vorgekommen, dass eine Überwachungsanlage betriebsbereit war, aber ohne gültige Bewilligung für die Einrichtung der Videoüberwachungsanlage.

Anzeigen

Im Berichtsjahr wurde die ÖDSB von einer Anzeige in Kenntnis gesetzt, die sich auf Videoüberwachungsanlagen bezogen, die ohne Bewilligung öffentlichen Raum filmten, so etwa Kameras in Läden oder Restaurants, die auf den öffentlichen Raum gerichtet werden können, insbesondere durch Fenster oder Glastüren.

Die ÖDSB hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Sämtliche Stellungnahmen unserer Behörde sind auf unserer Website aufgeschaltet. Schliesslich veröffentlichten auch die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie der für die Anlage verantwortlichen Personen.

Überwachung des Eingangs zu öffentlichen Toiletten und einer Totenkapelle

Die ÖDSB sprach sich in ihrer Stellungnahme für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung am Eingang der öffentlichen Toiletten der Gemeinde Ursy aus, um Vandalismus zu verhindern und die Täter solcher Vandalenakte identifizieren zu können. Das Gesuch, auch den Eingang zur Totenkapelle zu filmen, wurde abgelehnt, weil damit zu stark in die Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird. Die ÖDSB kam zum Schluss, dass von 9 Uhr bis 21 Uhr nicht gefilmt werden darf und es ein Verpixelungssystem braucht.

Videoüberwachung eines Escape Games

Die Überwachung ohne Aufzeichnung im Raum einer Hochschule des Kantons Freiburg während der Durchführung von Live-Spielen kann der ÖDSB zufolge bewilligt werden, wenn nur die für das Escape Game verantwortliche Person die Kameraaufnahmen live mitverfolgt und der Beobachtungsbildschirm so ausgerichtet ist, dass keine unberechtigten Personen die Aufnahmen mitverfolgen können. Ausserdem dürfen keine Tonaufnahmen gemacht werden, und die betroffenen Personen beziehungsweise ihre gesetzlichen Vertreter müssen über die Videoüberwachung informiert werden.

Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung auf einem Boot

Hinsichtlich eines Gesuchs für Videoüberwachung auf einem Boot, das am Ufer des Greyerzersee anliegt, stellte die ÖDSB folgendes fest: Für die Videoüberwachung im Innern der Kabine eines Bootes gelte das Bundesgesetz über den Datenschutz, sie falle also nicht in den Geltungsbereich des VidG, weil nur ein privater Bereich gefilmt wird. Was die aussen angebrachten Kameraattrappen betrifft, so wird auf die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten hingewiesen, wonach beim Einsatz von Kameraattrappen zwar keine Personendaten bearbeitet werden, doch genau dieser Anschein erweckt wird und deshalb von deren Einsatz eher abzuraten ist.

Installation von Webcams auf Skipisten

Ein Skigebiet wollte wissen, wie für die Installation einer oder mehrerer Webcams auf ihren Pisten vorzugehen sei. Da diese Technologie eingesetzt werden soll, um die potenziellen Skifahrerinnen und Skifahrer oder Benutzerinnen und Benutzer über den Zustand der Pisten zu informieren, fällt dies nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes über die Videoüberwachung, sondern es gilt nur die Datenschutzgesetzgebung. Es braucht demnach ein Verpixelungssystem oder eine andere Kameraausrichtung, damit keine Personen erkennbar sind. Weiter müssen die Gemeinde und das betreffende Oberamt über die Anbringung einer oder mehrerer Webcams informiert werden. Dem Oberamt muss lediglich eine Meldung erstattet werden.

Treffen mit den Oberämtern

Für die Installation eines Videoüberwachungssystems mit Datenaufzeichnung, das den öffentlichen Raum teilweise oder ganz erfasst, braucht es eine Bewilligung. Diese wird vom Oberamt des Bezirks erteilt, in dem sich das Objekt befindet. Vor diesem Hintergrund fand eine Sitzung mit allen Oberämtern des Kantons Freiburg zum Austausch über die Neuheiten und technologischen Entwicklungen in diesem Bereich statt.

Empfehlung und Beschwerde

Die Kommission gab einem Oberamt eine Empfehlung im Rahmen der Bewilligung für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage an einer öffentlichen Schule ab. In ihrer Empfehlung kam die Kommission zum Schluss, dass mit dem Entscheid des Oberamtmanns die Grundsätze des VidG und des Datenschutzes nicht eingehalten seien. Die Tragweite eines solchen Entscheids sei namentlich insofern gross, als es sich um sensible Daten Minderjähriger handelt, die sich gezwungenermassen am Standort der Schule ihrer Region aufhalten, viele Kameras installiert sind (16 Kameras) und der Standort mitten in einer Wohngegend liegt. Die Kommission war auch erstaunt über die Dringlichkeit des Entscheids angesichts des unvollständigen und provisorischen Dossiers. Die Kommission lud den Oberamtmann ein, über die Bücher zu gehen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Entscheid in Einklang mit den Datenschutzvorschriften zu bringen, und in einer bestimmten Frist über die getroffenen Massnahmen zu informieren. Da der Oberamtmann nicht darauf eingetreten ist, hat die Kommission beim Kantonsgericht eine Beschwerde gegen den Entscheid des Oberamts, der Empfehlung der Behörde nicht nachzukommen, eingereicht. Der Oberamtmann beantragte die Sistierung des Verfahrens, beziehungsweise eine Fristverlängerung für die Einreichung von Bemerkungen, weil er nach einer Ortsbesichtigung mit der Behörde den angefochtenen Entscheid aufheben und ersetzen wolle. Da der Oberamtmann einräumte, dass die Sache nicht hinreichend abgeklärt worden war, wertete das Kantonsgericht dies als Eingeständnis, den Entscheid implizit aufzuheben, um ihn durch einen anderen zu ersetzen. Der angefochtene Entscheid werde somit aufgehoben und die Sache als gegenstandslos abgeschlossen.

In der Folge fand eine Ortsbesichtigung in Gegenwart von Mitarbeitenden des Oberamts sowie der Datenschutzbeauftragten und der Juristin statt. Das Dossier ist noch in Bearbeitung.

1.5 ReFi – Register der Datensammlungen¹²

Die ÖDSB hat ein Register der Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der ÖDSB eingesehen werden¹³.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie der ÖDSB ist daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Die Arbeiten konnten noch nicht abgeschlossen werden. Eine grosse Gemeinde im Kanton Freiburg hat sich bereit erklärt, Beispiele für die einzelnen Anmeldungen von Datensammlungen zusammenzustellen, um die Erfassung für die anderen Gemeinden einfacher zu machen.

1.6 Austausch

In Anbetracht der Arbeitsüberlastung und der Umstellung innerhalb der ÖDSB führte die Datenschutzbeauftragte keine Treffen mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten durch, nahm aber zum Informations- und Meinungsaustausch punktuell Kontakt mit einigen von ihnen auf. Sie wurden auch anderweitig mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient, insbesondere über Newsletter oder andere Veranstaltungseinladungen.

¹² <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

¹³ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Die Datenschutzbeauftragte befasste sich ausserdem mit mehreren Dossiers gemeinsam mit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, also mit Fällen, die die beiden Bereiche Öffentlichkeit und Datenschutz betreffen.

Die Datenschutzbeauftragte nutzte auch die Möglichkeiten eines bilateralen Austauschs und der Sensibilisierung, wann immer sich solche boten, beispielsweise im Rahmen der Diskussionen mit der HES-SO/FR, dem Kompetenzzentrum Fritic, der HSW, dem Freiburger Tourismusverband.

Die Datenschutzbeauftragte und ihre Mitarbeiterinnen nahmen an mehreren Weiterbildungen teil, insbesondere an internen Schulungen zur Sensibilisierung.

2. Statistiken

Datenschutz allgemein

Im Berichtszeitraum waren 370 Datenschutzdossiers (ohne Fri-Pers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 72 per 1. Januar 2020 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 138 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 61 Fällen Stellung, befasste sich in 22 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 35 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm zwei Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte neun Präsentationen durch, nahm an 46 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 57 sonstigen Begehren. 187 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 52 Gemeinden und Pfarreien, 94 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 31 Privatpersonen oder private Institutionen und sechs die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 92 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2019 sind der Datenschutzbeauftragten zwölf Gesuche zur Stellungnahme unterbreitet worden: sechs Zugriffsgesuche, zwei Anträge für einen Erweiterungszugriff, zwei Anträge für ein Schnittstellensystem mit Web Services und zwei Gesuche um Sonderbewilligung. Von diesen Gesuchen sind zehn immer noch in Bearbeitung und zwei wurden positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der Fri-Pers-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten neun Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung und zwei Anmeldungen einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, weiter wurde ihr ein Gesuch um Aufhebung einer Videoüberwachungsanlage unterbreitet, sie musste sich zu einem Fall einer Anzeige einer Videoanlage ohne Bewilligung äussern, eine Empfehlung abgeben und eine Beschwerde beim Kantonsgericht einreichen. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fiel eine Stellungnahme teilweise positiv aus - an Bedingungen geknüpft-, die restlichen acht sind noch in Bearbeitung. Einige positive Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. Elf Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden, eines von einer Institution mit öffentlichen Aufgaben und drei von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2019 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

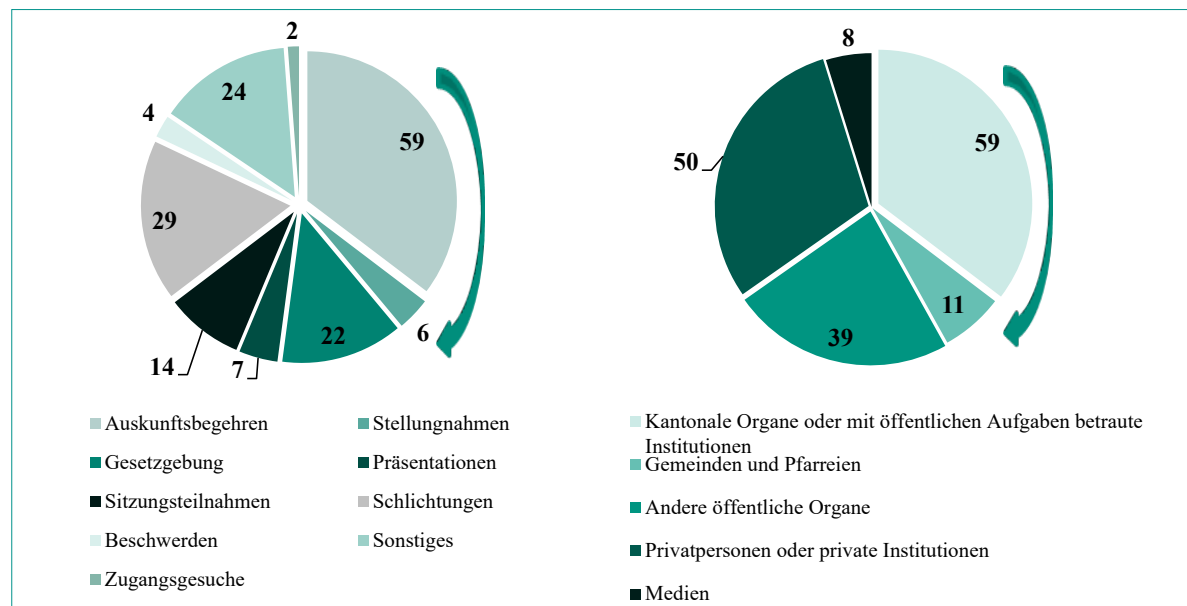
Die ÖDSB **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
ASMVG	Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse
BHA	Amt für Bewährungshilfe
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-GovSchG	Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPD	Elektronisches Patientendossier
EU	Europäische Union
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum des Kantons Freiburg für alle Aspekte rund um den Themenbereich Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Unterricht
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg
HESSO//FR	Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
HR	Human Resources
HSW	Hochschule für Wirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
JVBHA	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe
NOVA	Technische Plattform für den Vertrieb von Angeboten des öffentlichen Verkehrs
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SoA	Amt für Sonderpädagogik
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente

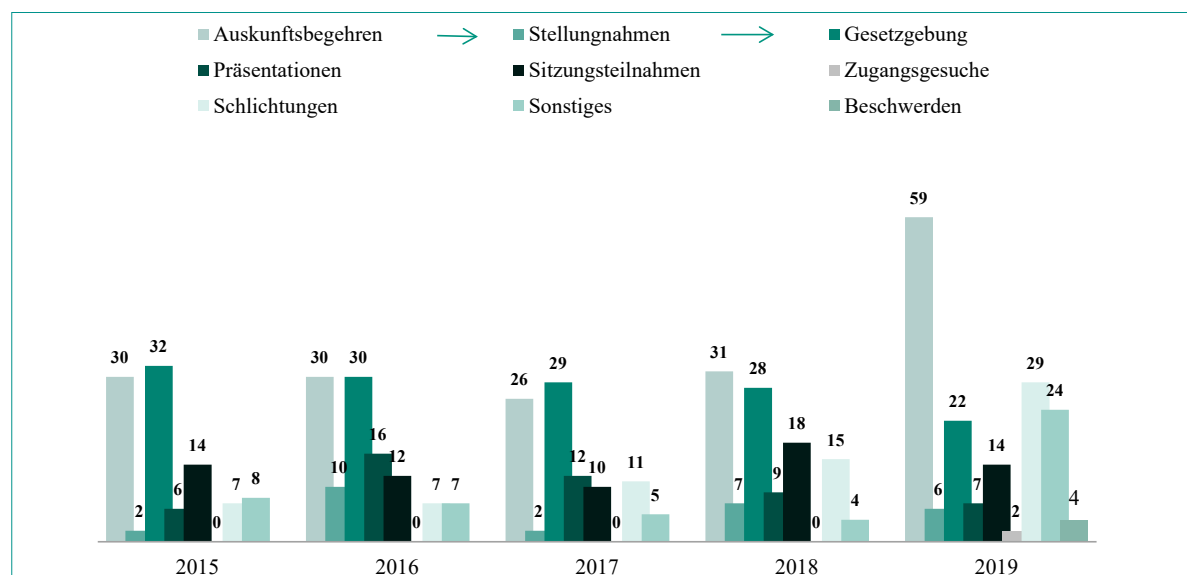
Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Interventionen 2019

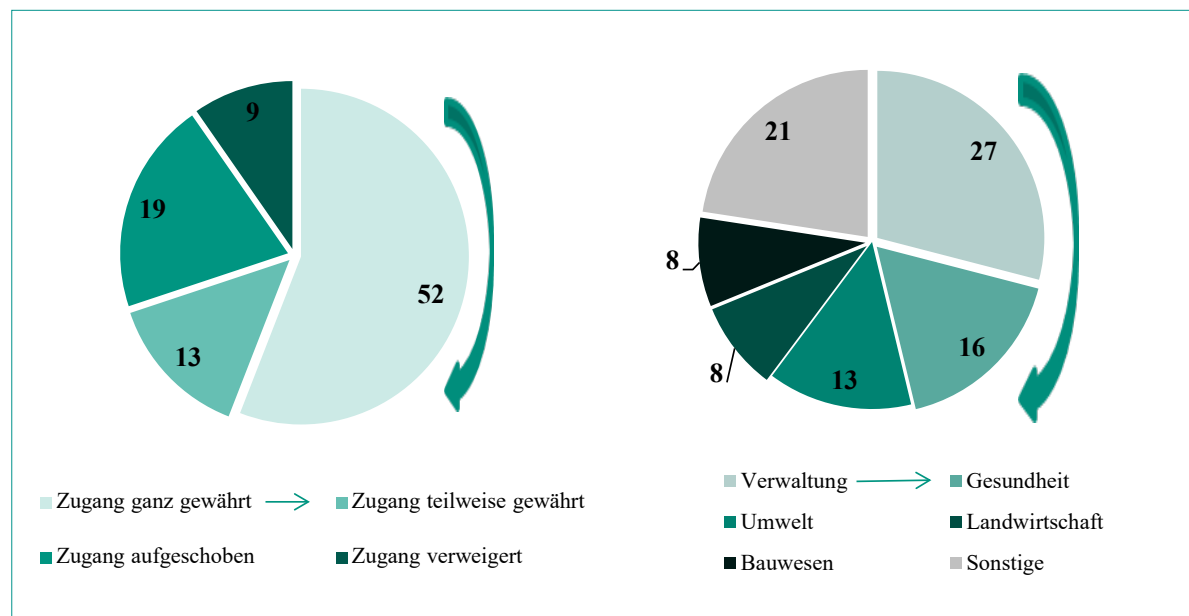


- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 167 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch den Datenschutz, davon 22 Vernehmlassungen.

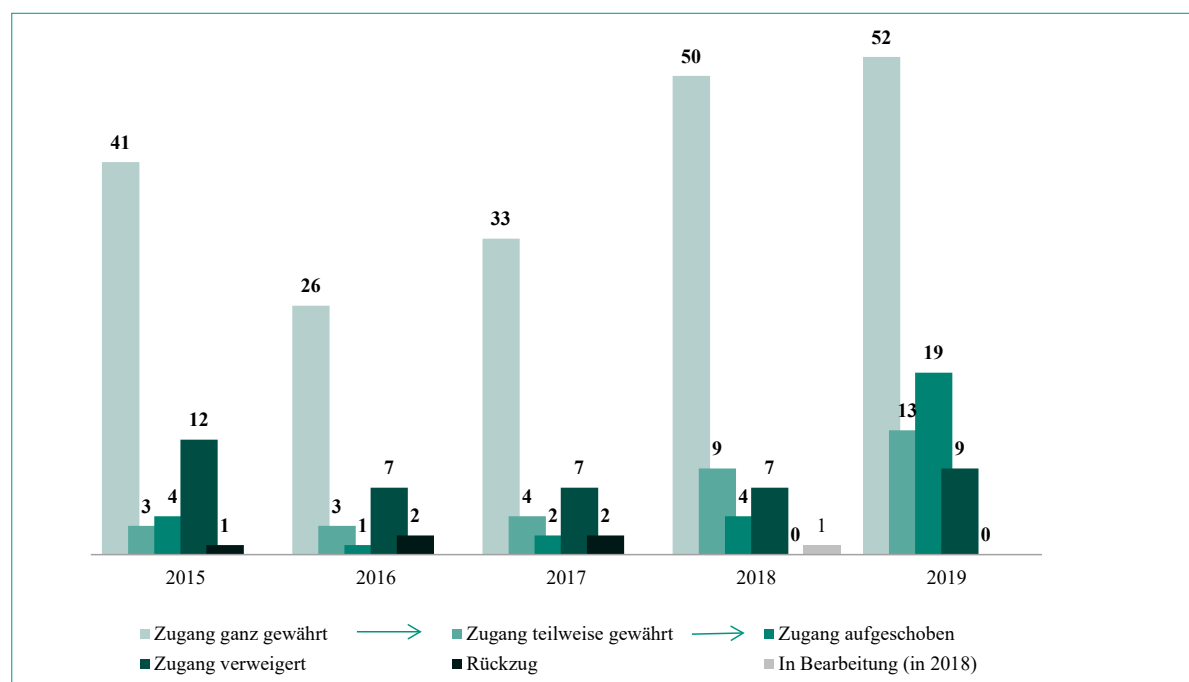
Vergleichsgrafik



Zugangsgesuche 2019

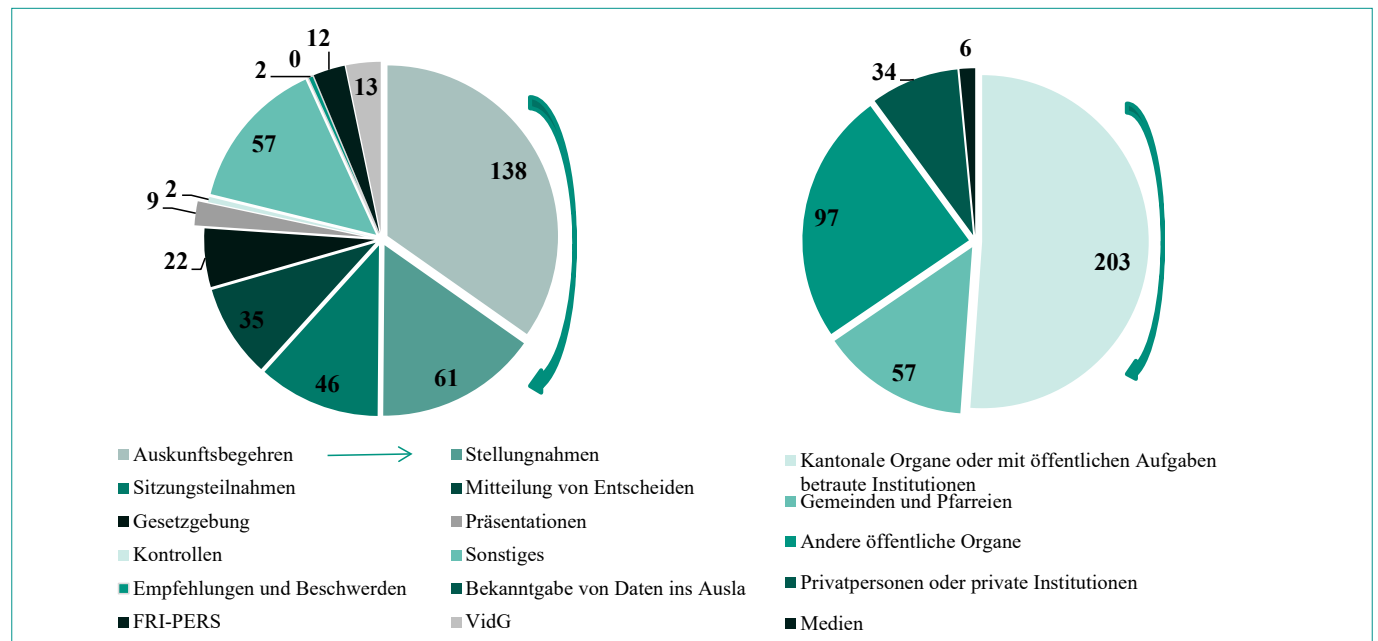


Vergleichsgrafik



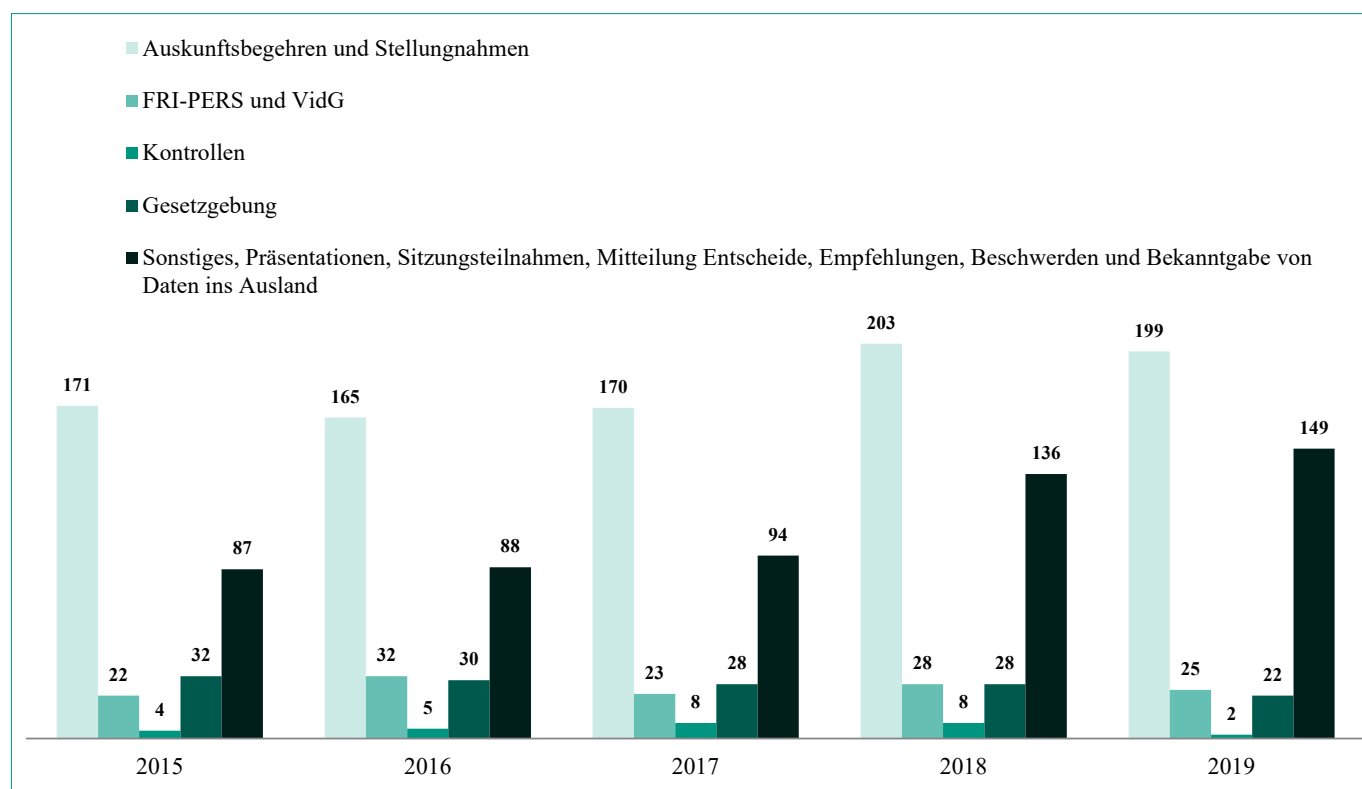
Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

Anfragen / Interventionen 2019



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson (inkl. Stellungnahmen nach VidG und FRI-PERS).
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 397 Dossiers, die 2019 in Bearbeitung waren, betrafen 51 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 22 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS	VidG	Sonstiges	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-CE-43

**Rapport d'activité :
Autorité cantonale de la transparence et de la protection
des données (2019)**

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011

Présidence : Ursula Krattinger-Jutzet

Membres : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil en faire de même.

Catégorisation du débat

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

Le 3 juillet 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-CE-43

**Tätigkeitsbericht:
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
(2019)**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011

Präsidium : Ursula Krattinger-Jutzet

Mitglieder : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brühlhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. Juli 2020

Rapport d'activité 2019

—
pour la période du 1er janvier
au 15 novembre 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Médiation cantonale administrative Med
Kantonale Ombudsstelle Omb



Table des matières

1	Tâches et organisation	4
1.1	En général	4
1.2	Relations avec le public, communication	4
1.3	Organisation et ressources	4
2	Activités du Médiateur cantonal	4
2.1	Quelques chiffres	4
2.1.1	Nombre de prises de contact durant l'année en cours	4
2.1.2	Provenance géographique	5
2.1.3	Langue des demandes	5
2.1.4	Forme de la demande	5
2.1.5	Directions concernées	5
2.1.6	Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.1.7	Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)	6
2.2	Situations spéciales	6
2.2.1	Non compétent	6
2.2.2	Récusation	6
2.2.3	Collaboration intercantonale	6
2.3	Quelques exemples concrets	7
2.3.1	Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg	7
2.3.2	Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle	8
2.3.3	Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé	9
3	Observations et commentaires	10
3.1	Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions	10
3.2	L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction	11
3.3	Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?	12
4	Remarques finales et remerciements	13

1 Tâches et organisation

1.1 En général

La troisième année de la Médiation administrative, dernière année du présent titulaire, s'est caractérisée par un moins grand nombre de médiations, mais par contre par plusieurs cas plus complexes et pour lesquels le processus de médiation a pu s'étendre sur plusieurs mois.

Une autre caractéristique pour l'année 2019 aura été les divergences entre le Conseil d'Etat et le Médiateur cantonal, relayées dans les médias. Ces divergences se sont exprimées en lien avec une demande de médiation concernant la DSAS, et se sont cristallisées dans le cadre de la transmission du Rapport d'activité 2018 au Grand Conseil (art. 12.3 LMéd).

1.2 Relations avec le public, communication

L'année 2019 a été caractérisée par quelques interventions dans les médias en lien avec une médiation, et une conférence de presse de départ du titulaire (2.12.2019).

1.3 Organisation et ressources

Le Médiateur s'est exprimé dans son rapport d'activité 2018 sur les ressources et l'organisation de la médiation administrative cantonale¹. Le Conseil d'Etat a décidé de repourvoir le poste à un taux d'activité de 40%, soit en-deçà des 60 à 100% recommandés.

2 Activités du Médiateur cantonal

2.1 Quelques chiffres

En raison de la cessation de l'activité du titulaire à la fin de l'année, les chiffres 2019 sont arrêtés au 15 novembre.

Etant donné le nombre de situations, il ne peut bien entendu s'agir que de tendances et non de statistiques significatives. Voici quelques chiffres-clés illustrant l'activité 2019, en comparaison avec les années précédentes.

2.1.1 Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	Total
Total des nouvelles sollicitations :	43	62	42	147
Par l'administration cantonale	7	4	0	11
Par des administrés (hommes)	24	27	27	79
Par des administrées (femmes)	7	25	10	42
Par des entreprises, organisations ou groupes de personnes	4	3	1	8
Par des couples / familles	0	3	2	5
Par des communes	0	0	1	1
Autres	1 (journaliste)	1 (conflit interne)	1 (conflit interne)	3

¹ MED, Rapport d'activité 2018, chap. 3.4

2.1.2 Provenance géographique

	2017	2018	2019	Total
Sarine	19	12	15	46
Singine	7	12	4	23
Lac	4	5	3	12
Gruyère	4	7	2	13
Broye	3	7	1	11
Glâne	1	2	3	6
Veveyse	1	0	1	2
Hors canton	1	8	4	13
Autres/non-déterminées	3	10	10	23

2.1.3 Langue des demandes

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50%)	37 (60%)	23 (55%)	81 (55%)
D	21 (50%)	24 (39%)	17 (40%)	62 (42%)
Autres	1	1	2	4

2.1.4 Forme de la demande

	2017	2018	2019	Total
Téléphone	25 (58%)	35 (56%)	17 (35%)	77 (52%)
e-mail	11 (26%)	8 (12%)	16 (33%)	35 (24%)
Site internet	3 (7%)	11 (18%)	11 (23%)	25 (17%)
Courrier postal	1	6	4	11 (7%)
Contact direct	3	0	0	3
Autres	0	2	0	2

2.1.5 Directions concernées²

	2017	2018	2019	Total
DFIN	5	12	5	22
DIAF	5	3	1	9
DICS	2	1	3	6
DAEC	2	7	5	14
DSAS	1	5	3	9
DEE	0	0	0	0
DSJ	0	0	2	2
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	8
Préfectures	1	0	1	2

² Dans certains cas, plusieurs Directions peuvent être concernées. Uniquement pour les cas où le Médiateur cantonal est compétent.

2.1.6 Types de prestations (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Pour les requêtes où le Médiateur cantonal est compétent :	21 (49%)	28 (43%)	19 (30%)	68 (45%)
> Conseil et information (sans rencontre entre les parties)	6	5	3	14
> Entremission / médiation « navette » (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	27
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	5
> Demandes sans objet ou avortées	6	3	6	15
> En cours au 31.12 ³	3	3	2	8
Non compétent ⁴ :	22 (51%)	37 (57%)	25 (70%)	84 (55%)
> Affaires communales	8	17	7	32
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	11
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	11
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS, ...)	5	5	3	13
> Autres	2	8	5	15

2.1.7 Résultats selon art. 20 LMéd (incluant les cas ouverts l'an précédent)

	2017	2018	2019	Total
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	16
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	15
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	12

Le Médiateur n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures pour chaque cas, qui peuvent grandement varier.

La baisse de demandes ne trouve guère d'explication : l'expérience des autres services similaires des villes et cantons montre que le nombre de demandes est très fluctuant d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'attribuer une quelconque cause claire à ce phénomène. Concernant Fribourg en particulier, l'hypothèse peut néanmoins être faite qu'en raison des ressources très restreintes, le Médiateur n'est pas en mesure de prendre des mesures de communication visant à faire connaître la fonction. Et quand bien même la fonction serait mieux connue, elle ne disposerait pas de ressources en suffisance pour traiter les demandes.

2.2 Situations spéciales

2.2.1 Non compétent

Le Médiateur n'était pas compétent dans plus de la moitié des cas qui lui ont été soumis. Dans sept cas, des autorités communales étaient concernées.

2.2.2 Récusation

Un seul cas de récusation du Médiateur cantonal pour l'année 2019 (autorité concernée : OCN).

2.2.3 Collaboration intercantonale

Le Médiateur a été sollicité une fois par le Bureau vaudois de médiation administrative (voir chap. 2.3.1) et une fois par l'Ombudsman du canton de Zurich.

³ Pour 2019, au 15.11.19

⁴ Selon LMéd

2.3 Quelques exemples concrets

2.3.1 Cas 1 : Relation entre un demandeur d'asile et Caritas Fribourg

Situation de départ, demande

En janvier 2019, le Bureau cantonal de médiation administrative du Canton de Vaud informe avoir reçu un réfugié statutaire syrien attribué avec sa famille au canton de Fribourg. Monsieur A, se sentant peu intégré à Fribourg, a décidé de s'établir dans le canton de Vaud sans faire de demande formelle de changement de canton et malgré de nombreux avertissements donnés par son assistante sociale de Caritas Fribourg, l'autorité cantonale fribourgeoise compétente⁵. Il a emménagé avec sa famille le 1^{er} décembre 2018 dans le Canton de Vaud.

Le 20 décembre 2018, Caritas-Fribourg notifie à Monsieur A une décision formelle d'interruption de l'aide sociale financière à partir du 1^{er} décembre 2018, vu qu'il est domicilié hors canton dès cette date.

Le Service de la population du canton de Vaud (SPOP) refuse le 22 janvier 2019 le changement de canton, car le couple n'est pas indépendant financièrement ; ce refus est assorti d'un délai d'un mois pour quitter le territoire vaudois. Monsieur A et sa famille retournent alors dans le Canton de Fribourg.

En vertu des décisions prises par les autorités vaudoises et fribourgeoises, contre lesquelles il n'a pas fait recours, Monsieur A ne peut donc pas toucher d'aide financière ni du canton de Vaud, ni du canton de Fribourg pour les mois de décembre 2018 et janvier 2019.

La situation met la famille de Monsieur A dans une situation financièrement difficile, compliquée par des difficultés linguistiques et de compréhension du fonctionnement des autorités.

Monsieur A se plaint du comportement de ses interlocuteurs-trices à Caritas, qu'il qualifie de « discriminatoire, non-engagé et non-collaboratif ». Il demande à obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier, et une aide financière pour pouvoir honorer diverses factures ouvertes. Il demande également, afin de retrouver sa dignité, à obtenir du soutien pour apprendre le français et trouver un travail.

Processus de médiation

Après analyse du dossier et des bases légales applicables, le Médiateur cantonal décide d'entrer en matière et d'établir les faits. En plus d'être un dossier concernant plusieurs autorités et bases légales, la médiation est compliquée par les différences culturelles, par une difficulté à identifier les personnes concernées, également les personnes de l'entourage de Monsieur A supposées l'aider, et par des demandes qui changent avec le temps. Le conflit comporte donc un volet thématique (des questions d'aides) et également un volet relationnel (sentiment de ne pas être traité correctement).

Le Médiateur entend à plusieurs reprises les parties séparément, puis organise une rencontre commune avec le soutien d'une interprète communautaire de Caritas. Dans ce cadre, Caritas peut présenter une nouvelle fois de manière claire ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et Monsieur A peut formuler ses reproches et ses demandes directement. Les parties se mettent d'accord sur des mesures très concrètes, qui seront ensuite mises en œuvre à satisfaction du demandeur.

Le Médiateur clôt la médiation après annonce par les parties que leurs relations sont à nouveau fonctionnelles.

Résultats et recommandations

La demande principale de Monsieur A était d'obtenir l'aide sociale pour les mois de décembre et janvier. Alors que Caritas-Fribourg l'avait explicitement, à plusieurs reprises, et avec l'appui d'une interprète, rendu attentif aux conséquences, Monsieur A a tout de même choisi de déménager dans le Canton de Vaud. Pour ce thème particulier,

⁵ En vertu d'une convention entre l'Etat de Fribourg et Caritas Fribourg
https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf

la médiation n'a pu servir qu'à mettre Monsieur A face à ses responsabilités et lui communiquer clairement qu'il n'existe plus aucune marge de manœuvre sur cette question.

Le résultat principal de la médiation est avant tout au niveau relationnel : en effet, le cadre légal ne permet pas à Caritas de répondre de manière satisfaisante à toutes les demandes de Monsieur A. Par contre, les parties ont pu rétablir la confiance : Caritas a à la fois présenté les aides possibles, et a été très explicite sur les conditions dans lesquelles ces aides s'organisent.

Dans le présent cas, le Médiateur n'a pas constaté que Caritas aurait agi de manière contraire au droit ou inopportune (art. 18.4 LMéd). En conséquence, il n'a pas émis de recommandation.

Ce cas illustre bien les fonctions multiples que peut remplir une médiation administrative:

- Permettre aux administré-e-s de mieux comprendre le fonctionnement des autorités, et donc la manière de faire valoir leurs droits ;
- Indiquer aux administré-e-s, parfois de manière confrontante, les limites du droit et aussi leurs responsabilités dans leur propre problématique ; les aider ainsi à accepter des situations qui ne peuvent plus évoluer, à passer à autre chose ;
- Rétablir des relations fonctionnelles.

2.3.2 Cas 2 : Désaccord avec le traitement par l'ECAB de dégâts causés par la grêle

Situation de départ, demande

En juin 2018, après un été très sec, un violent orage de grêle s'abat dans les préalpes singinoises. Le lendemain de l'orage, Madame B constate que le toit en tavillons de son chalet a été sévèrement endommagé, et fait le jour même une déclaration de sinistre auprès de l'ECAB, déclaration documentée avec des photographies. Alors que le temps passe, elle tente à plusieurs reprises de contacter l'ECAB pour obtenir des informations sur le traitement de son dossier : en effet, les dommages sont tels que des réparations importantes avant l'hiver semblent indispensables. Sans réponse de la part de l'ECAB, elle mandate les travaux mi-septembre, car il est habituel d'avoir de la neige sur son alpage dès la mi-novembre.

Madame B obtient en octobre un renseignement téléphonique, qu'elle comprend comme une décision, sur le montant du dédommagement. Mi-octobre, elle reçoit un courrier de l'ECAB lui indiquant qu'elle recevrait prochainement une estimation des dommages. Elle y répond en indiquant son étonnement sur la lenteur de la procédure et répétant l'information qu'elle a mandaté les travaux. Fin octobre, l'ECAB communique ses réflexions techniques sur les dommages et prie Madame B de transmettre les factures des travaux, ce que cette dernière fait de suite. S'en suivent divers entretiens téléphoniques et correspondances, sur fond de désaccord, qui conduisent l'ECAB à mandater un expert, car l'ECAB conteste l'urgence ainsi que la nécessité d'une réparation totale du toit. L'expert ne peut faire qu'un constat partiel à mi-décembre, les travaux étant terminés : son rapport, rédigé en français, complique encore la relation entre l'ECAB et Madame B. Après traduction allemande du rapport par l'ECAB, Madame B prend position et conteste plusieurs points.

En mars 2019, l'ECAB rend une décision formelle qui ne convient pas à Madame B, car le montant des dédommagements est très inférieur à l'estimation des dégâts qui lui a été communiquée précédemment. Madame B saisit le Médiateur cantonal à ce moment, ne sachant comment procéder.

Processus de médiation

Comme la décision formelle vient de tomber, le Médiateur conseille à Madame B de déposer formellement un recours contre cette décision, afin de pouvoir garder ouverte une voie de droit lui permettant de protéger ses intérêts. Parallèlement, il prend contact avec l'ECAB et lui demande s'il est d'accord, au sens de l'art. 14.3 LMéd, de « suspendre la procédure afin de permettre une médiation », ce qu'il accepte.

Après des entretiens préparatifs avec les parties, et suivant leur volonté, le Médiateur les invite à une séance de

médiation. Au cours de celle-ci, les représentants de l'ECAB présentent à Madame B la manière dont les calculs sont effectués et informent que cette pratique, spécifique pour les toits en tavillons, est en place depuis plusieurs années et est comprise et acceptée par les professionnels de la branche comme par les propriétaires. Ils indiquent que le fait de mandater des travaux de réparation avant la décision finale de l'ECAB peut conduire à l'annulation du droit d'être dédommagé. Ils informent également sur les voies de droit qui se présentent à elle en cas de désaccord et la manière correcte de procéder dans un tel cas.

Les représentants de l'ECAB reconnaissent de plus que les délais de traitement du dossier n'ont pas été adéquats et s'en excusent auprès de Madame B.

Résultats et recommandations

Suite à l'entretien de médiation, Madame B remarque qu'il lui sera difficile d'argumenter contre l'ECAB, d'une part parce que l'argumentation technique lui semble solide, et d'autre part parce que les preuves de la nécessité de réparer rapidement et complètement le toit en tavillons ont disparu avec les travaux. Elle décide de renoncer à faire recours et accepte la décision de l'ECAB, non sans un sentiment d'amertume. L'impossibilité d'obtenir un accord conduit le Médiateur à clore la médiation.

Dans son examen de la légalité et de l'opportunité (art. 18.4), le Médiateur indique qu'il n'a pas pu constater que l'ECAB se serait comporté de manière contraire au droit. Concernant l'opportunité : l'art. 8.3 CPJA indique que l'autorité « est tenue de statuer dans un délai raisonnable et de s'abstenir de tout excès de formalisme. » Entre l'annonce du dégât par Madame B et la décision formelle de l'ECAB se sont déroulés 9 mois, délai que les nombreuses interventions de Madame B auprès de l'ECAB n'auront pas permis de raccourcir. Même si la procédure s'était déroulée selon un calendrier plus rapide, il est peu vraisemblable que l'ECAB aurait décidé de manière plus favorable à la demanderesse. Pour autant, le Médiateur apprécie que ce principe de « délai raisonnable » n'a pas été respecté, partant le traitement de l'affaire par l'ECAB peut être qualifié de non-opportun. Comme l'ECAB a présenté ses excuses à la demanderesse, le Médiateur a renoncé à émettre une recommandation.

2.3.3 Cas 3 : Incompréhension d'un montant facturé

Situation de départ, demande

Monsieur C, de nationalité française, déménage du Canton de Vaud dans le Canton de Fribourg. Il reçoit une facture du Service de la population et des migrants (SPoMi) d'un montant de 82.40 CHF. Selon son appréciation, le montant est exagéré, et son analyse des bases légales applicables aboutit au calcul d'un montant de 65.85 CHF, qu'il propose au SPoMi. S'ensuit un échange de correspondances qui évolue en conflit, conduisant Monsieur C à solliciter le Médiateur cantonal.

Monsieur C a l'impression que le montant de la facture ne correspond pas à la prestation reçue, et se sent « racketté par les administrations ».

Processus de médiation

Après avoir été sollicité par le Médiateur, le SPoMi propose spontanément de recevoir Monsieur C pour lui expliquer la construction de la facture, ce qu'il fait en l'absence du Médiateur.

Résultats et suite du processus

Monsieur C se déclare « pleinement satisfait » des explications reçues, paie le montant demandé et retire sa demande de médiation administrative. La médiation ayant constitué à faciliter la communication directe entre les protagonistes, le Médiateur n'a pas eu à établir les faits.

Ce type de situation est la représentation « idéale » de la résolution d'un conflit administratif : en effet, il incombe en premier lieu à l'autorité de trouver des solutions, soit par la voie formelle d'une décision avec voie de recours, soit par le dialogue, au conflit. La médiation administrative est un service complémentaire, qui s'inscrit en subsidiarité du fonctionnement de l'autorité.

3 Observations et commentaires

Les présents propos sont une sorte de bilan des trois premières années de la médiation administrative cantonale. Ils visent à nourrir les discussions politiques sur l'évolution de la fonction.

3.1 Médiateur ou Ombudsman ? Sens et finalité de ces fonctions

Cette question lancinante s'est posée dès le début de l'entrée en fonction du titulaire, et est devenue particulièrement aigüe en lien avec une médiation entre une Fondation et la DSAS. Dans la lancée de ce cas, il a été argumenté que le Médiateur se serait déclaré compétent là où il ne le serait pas, que la médiation administrative présupposerait la participation volontaire des parties (en particulier de l'autorité cantonale concernée), et que le législateur n'aurait pas souhaité d'ombudsman, ne désirant pas d'un surveillant des autorités.

Dans son message du 4 novembre 2014, accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd), le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit au chap. 1.2.1 concernant la **distinction entre Médiateur et Ombudsman** :

Tandis que le médiateur ou la médiatrice doit uniquement accompagner les parties en vue d'une solution amiable au conflit, le rôle de l'ombudsman peut s'approcher de celui d'un surveillant ou d'une surveillante de l'administration. Le médiateur ou la médiatrice n'intervient qu'avec l'accord de toutes les parties (tant l'administration que les parties privées) et en principe sur décision de l'autorité. Par contre, l'ombudsman intervient soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une personne qui se plaint du fonctionnement de l'administration. L'administration n'a par conséquent d'autre choix que de se soumettre à l'examen de l'ombudsman.

Sans répéter ici tout l'historique et le contexte des ombudsmans et médiateurs administratifs⁶, rappelons-en certains principes. Pour cela, considérons un document récent⁷ approuvé par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, dont le Conseiller fédéral Ignazio Cassis est membre. Les tâches classiques d'une institution d'ombudsman⁸ sont les suivantes (traduction libre de l'auteur) :

- a) Agir suite à une réclamation reçue ou de leur propre initiative, afin de protéger toute personne ou groupe de personne contre de mauvaises pratiques administratives, violation des droits, inégalité, abus, corruption ou toute autre injustice commise par des agents de la fonction publique, notamment en mettant à disposition un service (...) non-judiciaire permettant la résolution des conflits entre individus et agents de la fonction publique, incluant si adéquat la médiation
- b) Protéger et promouvoir les droits humains et les libertés fondamentales, l'exercice du droit et la gouvernance démocratique, incluant lorsque pertinent des propositions de modifications législatives, résolutions de conflit ou autres
- c) Émettre des recommandations permettant de prévenir et remédier à tout comportement décrit sous la lit. a), et lorsqu'approprié, proposer des réformes administratives ou législatives visant l'amélioration du service public ; (...) s'assurer que les institutions d'Ombudsman ont le droit de rapporter de tels comportements à un organe élu, habituellement le parlement
- d) Coopérer (...) avec divers (...) parties prenantes actives dans des domaines similaires.

Dans leur compréhension communément partagée, de tels services ont donc des **rôles de prise en charge des plaintes et réclamations, d'investigation, de force de proposition, de médiation et de défense des droits des citoyens**.

⁶ Voir notamment message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14)

⁷ Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

⁸ Selon CM/Rec(2019)6: « institutions d'ombudsmans »: ombudsmans, médiateurs, commissaires parlementaires, défenseurs des citoyens, commissaires des droits humains etc.

Comment le Médiateur cantonal fribourgeois a-t-il compris et pratiqué sa fonction dans ce contexte comportant une certaine ambivalence⁹ ? Voyons ce que dit la législation fribourgeoise.

L'art. 1.3 LMéd prévoit les missions d' « *encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s, contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et éviter aux autorités des reproches infondés.* » A l'évidence, ces missions sont caractéristiques de celles d'un ombudsman. En effet, elles ne peuvent pas être remplies ni par l'information aux administré-e-s ni par la réalisation de médiations.

Ces caractéristiques d'un ombudsman se retrouvent plus loin dans la LMéd. Dès le moment où le Médiateur a décidé de donner suite à une requête (art. 18.1), la poursuite du processus comporte des éléments obligatoires : il doit établir les faits et identifier les causes d'une requête (art. 18.2), ainsi qu'examiner la légalité et l'opportunité de l'action de l'Etat (art. 18.4). Il a de plus la possibilité d'émettre des recommandations (art. 21).

Enfin, la LMéd prévoit une obligation d'entraide administrative de la part des autorités (art. 19), concrétisant le fait que l'administration doit se soumettre à l'examen du Médiateur.

Le message de la DIAF accompagnant le projet de loi (4.11.14) indiquait d'ailleurs que « *quand bien même le projet n'institue pas d'ombudsman, les grands principes déclinés dans ces textes (indépendance et impartialité du médiateur, accès à l'information, proximité avec le citoyen) y sont repris.* »

Constatons de plus que l'intitulé alémanique de la Loi (« Ombudsgesetz ») comme de la fonction (« Ombudsstelle »), découlent de l'article 119 Cst « *Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.* » et est donc explicite sur cette question.

A ce stade, après analyse et en comparaison avec les récentes recommandations du Conseil de l'Europe, force est de constater que **la LMéd comporte bel et bien des éléments spécifiques d'un service d'ombudsman**. Ce qui distingue la situation fribourgeoise sont d'une part que le Médiateur n'est pas élu par le législatif, mais nommé par l'exécutif (même s'il rapporte au législatif selon l'art. 12.3), et que d'autre part il ne peut pas agir de sa propre initiative (art. 13.2).

En pratique, le Médiateur a rempli cette mission à plusieurs reprises et a émis diverses recommandations envers l'autorité (quatre fois en 2018, cinq fois en 2018, une fois en 2019). Le plus souvent, l'autorité accueille ce regard externe ainsi que les recommandations, même parfois perçues comme « déplaisantes », comme une contribution à l'amélioration de ses pratiques administratives, dans l'esprit de la LMéd. Une différence notable est une médiation particulière¹⁰ qui a conduit le Conseil d'Etat à manifester une divergence avec le Médiateur dans le cadre de la transmission de son rapport d'activité au Grand Conseil. Cet épisode, dont la page est désormais tournée, est à mettre sur le compte d'un apprentissage institutionnel : non seulement le premier Médiateur en fonction, mais également l'administration, l'exécutif comme le législatif, ont à expérimenter ce nouveau dispositif dans le système étatique.

3.2 L'indépendance du Médiateur cantonal : enjeu central de la fonction

L'indépendance du Médiateur cantonal est le **principe fondamental de la fonction**. Il est inscrit dans l'art. 119 Cst qui stipule que « *Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.* »

Dans son rapport d'activité 2018, le Médiateur évoquait déjà ce qui suit :

L'indépendance est le droit reconnu à chaque administré-e de bénéficier du traitement de sa demande par un Médiateur qui n'est pas subordonné ou assujéti à une autorité administrative ou politique et qui n'est pas sous influence de groupes de pression. Elle est la manifestation par le Médiateur de l'impossibilité d'une

⁹ Voir également Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore ? Réflexions sur l' « instance de médiation » de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

¹⁰ Voir La Liberté, 9.10.2018

instrumentalisation, soit l'empêchement de toute tentative d'influence sur son traitement du dossier par les parties, les demandeurs, l'autorité publique, les médias ou l'opinion publique. Cela signifie pour le Médiateur d'émettre un avis, proposer une démarche et émettre des recommandations en faisant abstraction des influences externes, des pressions, des jeux de pouvoir, sans craindre de déplaire ni envie de plaire.

Dans La Liberté du 27 août 2019, la rectrice de l'Université de Fribourg, Mme Astrid Epiney, s'exprimait comme suit quant à l'indépendance des juges (extraits choisis) :

La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est un élément essentiel de l'Etat de droit. Impliquant, entre autres, l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle vise à un certain équilibre de l'exercice du pouvoir étatique. Elle permet ainsi d'éviter une trop grande concentration du pouvoir et, donc, d'éventuels abus. Elle assure également le respect du droit en général et la protection des droits des particuliers.(...)

Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est jamais garantie et réalisée une fois pour toutes. Il importe d'observer continuellement si et dans quelle mesure les mécanismes existants sont suffisants, d'identifier de possibles dangers et d'examiner à temps si des modifications (notamment quant aux garanties institutionnelles) ou du moins des réactions s'imposent.

(...) De même, le fait de prétendre que les juges auraient outrepassé leurs compétences, simplement parce que l'on n'approuve pas un arrêt, témoigne d'un certain mépris du pouvoir judiciaire et de son rôle important pour l'Etat de droit.

La question de l'indépendance du Médiateur cantonal n'est donc pas sans analogie avec l'indépendance de la Justice.

En l'état actuel, après 3 ans d'expérience, l'indépendance du Médiateur ne peut pas être considérée comme établie.

En premier lieu, il incombe au pouvoir politique plutôt qu'au Médiateur lui-même de veiller à cette indépendance : le Médiateur devrait pouvoir la considérer comme un prérequis. Comme elle lui est donnée par la Constitution, il ne devrait pas avoir à la justifier ni à la défendre, ceci non pas dans son intérêt propre, mais au service du fonctionnement de la société, des bonnes relations entre l'Etat et les administré-e-s, et donc de l'équilibre des pouvoirs tel qu'évoqué par Mme Epiney.

Ce pouvoir politique devrait ainsi rester attentif à ce qu'aucune mesure politique, administrative, organisationnelle ou financière n'impacte sa liberté de décision, d'action et de communication. En suivant les récentes recommandations du Conseil des Ministres évoquées plus haut, il s'agirait même plutôt de « renforcer les institutions d'ombudsman et éviter toute mesure qui pourrait les affaiblir, et évaluer sur une base régulière l'efficacité des mesures prises. »¹¹

3.3 Quel avenir pour la médiation cantonale administrative ?

Dans son précédent rapport d'activité 2018 (chap. 3.2.), le Médiateur a tenté de préciser la question de la participation volontaire de l'autorité. D'aucuns estiment néanmoins que cette ambiguïté subsiste et qu'elle nécessiterait une clarification, laquelle pourrait avoir lieu dans la cadre d'une future révision de la LMéd. A ce stade se pose la question de savoir s'il s'agit d'une question de compréhension, qui pourrait donc être clarifiée par une correction rédactionnelle, ou alors s'il s'agit d'une question d'acceptation du rôle, qui est de nature politique.

La modification de la base légale d'un service de médiation administrative ou d'ombudsman, comme d'ailleurs du cadre organisationnel, conduit à trois types d'issues possibles : soit le service s'en trouve renforcé, soit il s'en trouve affaibli, soit la modification est relativement neutre.

—

¹¹ Recommandation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019

Toute institution de médiation administrative ou d'ombudsman, avec son indépendance, peut être perçue comme « dérangeante » par certains pouvoirs publics. Car il y a effectivement un enjeu de pouvoir : un-e ombudsman interpelle les autorités, remet en question leur usage du pouvoir, rend également leurs comportements contestables par un autre biais que la voie judiciaire. Il est possible de considérer cela comme un gain démocratique – ou pas.

Pour qu'une telle institution puisse exister et fonctionner, elle a besoin de plus qu'un article constitutionnel, indispensable mais insuffisant. Elle nécessite une véritable volonté politique. Celle-ci s'exprime par des bases légales adéquates (ce qui est relativement le cas à Fribourg) et par des ressources et des conditions organisationnelles fonctionnelles (ce qui n'est que partiellement le cas à Fribourg). Elle nécessite surtout une culture politique où ces enjeux de pouvoir peuvent être discutés. La question de la confiance de la population dans ses autorités et dans ses institutions est étroitement liée à la possibilité qu'elle a de pouvoir les contester. Le cadre donné par un service de médiation administrative permet justement de traiter de telles contestations de manière constructive pour toutes les parties.

La fonction sera appelée à évoluer, c'est bien naturel. Dans cette évolution, quelques questions critiques seront à garder constamment à l'esprit lors des débats politiques et démocratiques: au service de quoi, et de qui, les modifications législatives seront-elles? Renforceront-elles les droits fondamentaux, ou alors conduiront-elles à une réduction de la contestabilité des autorités ?

4 Remarques finales et remerciements

Au court de ces trois années, le Médiateur n'aurait pas été en mesure d'exercer sa fonction sans le soutien des instances suivantes :

Le personnel de la Chancellerie et autres services de l'Etat, pour des prestations informatiques, logistiques, administratives, comptables, juridiques, de traduction et de communication ;

Les collaboratrices, collaborateurs et cadres de l'Etat, côtoyé-e-s dans le cadre des nombreuses médiations ou demandes de médiation, pour leur disponibilité et ouverture d'esprit ;

Les collègues médiatrices, médiateurs, ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les échanges d'expériences et interventions.

Que toutes ces contributions, directes et indirectes, visibles comme moins visibles, soient ici remerciées.

Le Médiateur souhaite à Madame Annette Zunzer Raemy, nouvelle Médiatrice cantonale dès le 1^{er} janvier 2020, plein succès dans sa fonction.

Tätigkeitsbericht 2019

Für die Periode vom 1. Januar
bis 15. November 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Médiation cantonale administrative Med
Kantonale Ombudsstelle Omb



Inhaltsverzeichnis

1	Aufgaben und Organisation	4
1.1	Im Allgemeinen	4
1.2	Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation	4
1.3	Organisation und Ressourcen	4
2	Tätigkeit des kantonalen Mediators	4
2.1	Einige Zahlen	4
2.1.1	Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres	4
2.1.2	Geografische Herkunft	5
2.1.3	Sprache der Anfragen	5
2.1.4	Mittel der Anfrage	5
2.1.5	Betroffene Direktionen	5
2.1.6	Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.1.7	Ergebnisse (Art. 20 OmbG; einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)	6
2.2	Spezielle Fälle	6
2.2.1	Unzuständig	6
2.2.2	Ablehnung	Erreur ! Signet non défini.
2.2.3	Interkantonale Zusammenarbeit	6
2.3	Einige konkrete Beispiele	7
2.3.1	Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg	7
2.3.2	Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden	8
2.3.3	Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags	9
3	Beobachtungen und Kommentare	10
3.1	Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen	10
3.2	Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion	12
3.3	Welche Zukunft hat die kantonale Behörden-Mediation?	13
4	Schlussbemerkungen und Dank	13

1 Aufgaben und Organisation

1.1 Im Allgemeinen

Das dritte Jahr der Ombudsstelle, das letzte Jahr des bisherigen Amtsinhabers, zeichnete sich durch eine geringere Anzahl an Mediationen, hingegen aber auch durch ein paar komplexere Fälle, für die sich das Mediationsverfahren über mehrere Monate hinzog, aus.

Ein weiteres Merkmal für das Jahr 2019 dürften die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Staatsrat und der Ombudsstelle gewesen sein, über die in den Medien berichtet wurde. Diese Meinungsverschiedenheiten ergaben sich in Zusammenhang mit einer Mediationsanfrage der GSD und kristallisierten sich bei der Übergabe des Tätigkeitsberichts 2018 an den Grossen Rat heraus (Art. 12 Abs. 3 OmbG).

1.2 Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation

Das Jahr 2019 wurde durch einige Beiträge in den Medien, die in Zusammenhang mit einer Mediation standen, und eine Medienkonferenz anlässlich des Rücktritts des Amtsinhabers (2.12.2019) gekennzeichnet.

1.3 Organisation und Ressourcen

Der Mediator hat sich im Tätigkeitsbericht 2018 zu den Ressourcen und zur Organisation der kantonalen Ombudsstelle geäussert¹. Der Staatsrat hat sich entschieden, die Position neu mit 40 Stellenprozenten, statt wie empfohlen mit 60 bis 100 Stellenprozenten, auszuschreiben.

2 Tätigkeit des kantonalen Mediators

2.1 Einige Zahlen

Aufgrund des Rücktritts des Stelleninhabers gegen Ende des Jahres wurden die Zahlen vom 15. November festgehalten.

Angesichts der Anzahl der Aktivitäten können dies natürlich nur Trends und keine signifikanten Statistiken sein. Hier einige Schlüsselzahlen, welche die Tätigkeit im Jahr 2019 verglichen mit den Vorjahren illustrieren mögen.

2.1.1 Zahl der Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	Total
<i>Neue Ersuchen insgesamt:</i>	43	62	42	147
Von der Kantonsverwaltung	7	4	0	11
Von Bürgern (Männer)	24	27	27	79
Von Bürgerinnen (Frauen)	7	25	10	42
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	4	3	1	8
Von Paaren / Familien	0	3	2	5
Von Gemeinden	0	0	1	1
Andere	1 (Journalist)	1 (Interner Konflikt)	1 (Interner Konflikt)	3

¹ OMB, Tätigkeitsbericht 2018, Kap. 3.4.

2.1.2 Geografische Herkunft

	2017	2018	2019	Total
Saanebezirk	19	12	15	46
Sensebezirk	7	12	4	23
Seebezirk	4	5	3	12
Greyerzbezirk	4	7	2	13
Broyebezirk	3	7	1	11
Glanebezirk	1	2	3	6
Vivisbachbezirk	1	0	1	2
Ausserhalb Kanton	1	8	4	13
Weitere / Nicht identifiziert	3	10	10	23

2.1.3 Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	Total
F	21 (50 %)	37 (60 %)	23 (55 %)	81 (55 %)
D	21 (50 %)	24 (39 %)	17 (40 %)	62 (42 %)
Weitere	1	1	2	4

2.1.4 Mittel der Anfrage

	2017	2018	2019	Total
Telefon	25 (58 %)	35 (56 %)	17 (35 %)	77 (52 %)
E-Mail	11 (26 %)	8 (12 %)	16 (33 %)	35 (24 %)
Website	3 (7 %)	11 (18 %)	11 (23 %)	25 (17 %)
Post	1	6	4	11 (7 %)
Direkter Kontakt	3	0	0	3
Weitere	0	2	0	2

2.1.5 Betroffene Direktionen²

	2017	2018	2019	Total
FIND	5	12	5	22
ILFD	5	3	1	9
EKSD	2	1	3	6
RUBD	2	7	5	14
GSD	1	5	3	9
VWD	0	0	0	0
SJD	0	0	2	2
Weitere (KGV, ASS ...)	3	2	3	8
Oberämter	1	0	1	2

² In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen der kantonale Mediator zuständig war.

2.1.6 Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Für die Anfragen, für die der kantonale Mediator zuständig war:	21 (49 %)	28 (43 %)	19 (30 %)	68 (45 %)
> Beratung und Information (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	6	5	3	14
> Schlichtung / «Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	27
> Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	5
> Anfrage gegenstandslos oder gescheitert	6	3	6	15
> Offen am 31.12 ³	3	3	2	8
Nicht zuständig ⁴ :	22 (51 %)	37 (57 %)	25 (70 %)	84 (55 %)
> Gemeindeangelegenheiten	8	17	7	32
> Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	11
> Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	11
> Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS, ...)	5	5	3	13
> Andere	2	8	5	15

2.1.7 Ergebnisse gemäss Art. 20 OmbG (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	Total
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	16
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	15
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	12

Der Mediator erfasst die Dauer oder die Stundenzahl, die er für seine Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung dazu; die Zahlen können stark variieren.

Das Sinken der Fallzahl kann in keiner Art erklärt werden: Die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten zeigen, dass die Anzahl der Anfragen von einem Jahr zum anderen stark schwanken kann, ohne dass diese Schwankungen in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden können. Was Freiburg im Speziellen betrifft, kann die Hypothese gewagt werden, dass es dem Mediator aufgrund der sehr knappen Ressourcen nicht möglich war, in genügender Weise auf das Vorhandensein seiner Dienstleistung aufmerksam zu machen. Und auch wenn seine Funktion bekannter wäre, wären die Ressourcen für die Behandlung der Anfragen zu gering.

2.2 Spezielle Fälle

2.2.1 Unzuständig

Der Mediator war für mehr als die Hälfte der Fälle, die ihm unterbreitet wurden, nicht zuständig. In sieben Fällen waren Gemeindebehörden zuständig.

2.2.2 Ausstand

Im Jahr 2019 war ein einziger Ausstand des kantonalen Mediators zu verzeichnen (betroffene Behörde: ASS).

2.2.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Der Mediator wurde einmal von der Ombudsstelle des Kantons Waadt (s. Kap. 2.3.1) und einmal vom Ombudsmann des Kantons Zürich um Unterstützung gebeten.

³ Für 2019, am 15.11.19.

⁴ Gemäss OmbG.

2.3 Einige konkrete Beispiele

2.3.1 Fall 1: Beziehung zwischen Asylbeantragendem und der Caritas Freiburg

Ausgangssituation, Anfrage

Im Januar 2019 hat die kantonale Ombudsstelle des Kantons Waadt informiert, dass bei ihr ein bisher dem Kanton Freiburg zugewiesener anerkannter syrischer Flüchtling eingetroffen sei. Herr A, der sich im Kanton Freiburg wenig integriert fühlte, entschied sich, sich im Kanton Waadt niederzulassen, ohne formell um einen Kantonswechsel ersucht zu haben, und trotz zahlreichen Benachrichtigungen, die er von der für ihn zuständigen Sozialarbeiterin von Caritas Freiburg, der zuständigen kantonalen freiburgischen Behörde⁵ erhalten hatte. Er zog am 1. Dezember 2018 in den Kanton Waadt um.

Am 20. Dezember 2018 stellte Caritas Freiburg Herrn A aufgrund der Tatsache, dass er ab diesem Datum ausserhalb des Kantons ansässig war, den formellen Entscheid über die Unterbrechung der finanziellen Sozialhilfe ab 1. Dezember 2018 zu.

Das Amt für Bevölkerung des Kantons Waadt (SPOP) verweigert am 22. Dezember 2019 den Kantonswechsel, weil das Paar finanziell nicht unabhängig ist; dieser ablehnende Entscheid wird begleitet von einer Frist von einem Monat, um das Hoheitsgebiet des Kantons Waadt zu verlassen. Herr A. und seine Familie kehren daraufhin in den Kanton Freiburg zurück.

Aufgrund der von den waadtländischen und freiburgischen Behörden gefällten Entscheiden, gegen die Herr A keine Beschwerde einlegt, erhält er während der Monate Dezember 2018 und Januar 2019 weder vom Kanton Waadt noch vom Kanton Freiburg finanzielle Hilfe.

Diese Situation bringt die Familie von Herrn A in eine finanziell heikle Situation, die zusätzlich durch sprachliche Schwierigkeiten und das fehlende Verstehen der Arbeitsweise der Behörden erschwert wird.

Herr A beklagt sich über das Verhalten seiner Betreuerinnen und Betreuer von Caritas, das er als «diskriminierend, wenig engagiert und unkooperativ» qualifiziert. Er beantragt Sozialhilfe für die Monate Dezember und Januar und eine zusätzliche finanzielle Hilfe, um verschiedene offen gebliebene Rechnungen bezahlen zu können. Um seine Würde wieder herzustellen beantragt er auch Unterstützung beim Erlernen der französischen Sprache und beim Finden einer Anstellung.

Mediationsverfahren

Nach der Analyse des Dossiers und der anwendbaren gesetzlichen Grundlagen entscheidet sich der kantonale Mediator auf den Fall einzutreten und den Sachverhalt zu ermitteln. Abgesehen davon, dass das Dossier mehrere Behörden und mehrere gesetzliche Grundlagen betrifft, wird die Mediation auch unterschiedliche kulturelle Gegebenheiten, die Schwierigkeit, die betroffenen Personen und die Personen des Umfelds von Herrn A., die ihm hätten helfen sollen, zu identifizieren und die verschiedenen Gesuche, die mit der Zeit änderten, erschwert. Der Konflikt beinhaltet somit einen thematischen (Fragen rund um die Hilfe) und einen Beziehungsbereich (Gefühl, nicht korrekt behandelt zu werden).

Der Mediator hört die Parteien mehrere Male separat an und organisiert daraufhin mit der Unterstützung einer interkulturellen Übersetzerin von Caritas einen gemeinsamen Termin. In diesem Rahmen kann Caritas erneut und in klarer Weise zeigen, was möglich ist und was nicht. Und Herr A. kann seine Kritik und seine Wünsche direkt anbringen. Die Parteien kommen über sehr konkrete Massnahmen überein, die dann zur Zufriedenheit des Antragsstellers umgesetzt werden.

⁵ Auf Basis einer Vereinbarung zwischen dem Staat Freiburg und Caritas Freiburg, https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sasoc/www/files/pdf85/fr_convention-caritas.pdf

Der Mediator schliesst die Mediation, nachdem die Parteien angeben, dass ihre Beziehung nun wieder funktioniere.

Ergebnisse und Empfehlungen

Das Hauptanliegen von Herrn A war es, für die Monate Dezember und Januar Sozialhilfe zu erhalten. Nachdem ihn Caritas Freiburg ausdrücklich, mehrfach und unter Beizug einer Dolmetscherin auf die Konsequenzen seines Handelns aufmerksam gemacht hatte, ist Herr A. trotzdem in den Kanton Waadt umgezogen. Deshalb konnte die Mediation Herrn A. zu dieser Frage nur noch einmal auf seine Verantwortung und darauf, dass hier kein Handlungsspielraum mehr bestehe, hinweisen.

Das Hauptresultat der Mediation lag insbesondere auf der Beziehungsebene: Tatsächlich ermöglicht der gesetzliche Rahmen Caritas nicht, in zufriedenstellender Weise auf alle Anliegen von Herrn A. einzugehen. Die Parteien konnten hingegen das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen: Caritas hat sowohl die möglichen Hilfen aufgezeigt und sehr ausdrücklich erklärt, unter welchen Voraussetzungen diese Hilfe organisiert wird.

Im vorliegenden Fall hat der Mediator nicht feststellen können, dass Caritas sich unrechtmässig oder unzweckmässig verhalten hätte (Art. 18 Abs. 4 OmbG). Folglich hat er auch keine Empfehlung abgegeben.

Dieser Fall schildert gut die vielfachen Funktionen einer Verwaltungsmediation:

- Bürgerinnen und Bürgern sollen die Arbeitsweise der Behörden besser verstehen und damit auch, wie sie ihre Rechte wahrnehmen können;
- Bürgerinnen und Bürgern sollen, gelegentlich auch auf konfrontative Weise, die Grenzen des Rechts, aber auch ihre Verantwortung in ihrem eigenen Problemfeld aufgezeigt werden; ihnen soll dabei geholfen werden, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen, um zu etwas Neuem überzugehen;
- Es sollen wieder funktionierende Beziehungen hergestellt werden.

2.3.2 Fall 2: Uneinigkeit mit der KGV über die Bearbeitung von Hagelschäden

Ausgangssituation, Anfrage

Nach einem sehr trockenen Sommer ging im Juni 2018 in den Voralpen des Semslandes ein sehr heftiges Hagelgewitter nieder. Am Tag nach dem Gewitter stellt Frau B fest, dass das Schindeldach ihres Chalets ernstlich beschädigt wurde, und macht zuhause der KGV eine entsprechende Schadenmeldung, der sie Fotos der Schäden beilegt. Während die Zeit vergeht, macht sie wiederholt Versuche, die KGV zu kontaktieren, um Informationen über die Bearbeitung ihres Dossiers zu erhalten: Tatsächlich sind die Schäden so gravierend, dass vor dem Winter gewichtige Reparaturen unerlässlich sind. Ohne Antwort seitens der KGV veranlasst sie die Reparaturarbeiten auf Mitte September, da es üblich ist, dass ab Mitte November auf der Alp Schnee fällt.

Frau B. erhält Mitte Oktober eine telefonische Information, die sie als Entscheid über den Betrag zur Deckung der Schadensbehebung versteht. Mitte Oktober erhält sie von der KGV postalisch Bescheid darüber, dass demnächst eine Schätzung der Schadensbehebungskosten erfolge. Sie antwortet darauf und äussert ihr Erstaunen darüber, wie langsam das Vorgehen der KGV sei und wiederholt, dass sie die Arbeiten bereits in Auftrag gegeben habe. Ende Oktober kommuniziert ihr die KGV ihre technischen Überlegungen über die Schäden und bittet Frau B., ihr Rechnungen der Arbeiten zuzustellen, was Letztere in der Folge tut. Daraufhin folgen verschiedene Telefonate und briefliche Korrespondenzen zu Meinungsverschiedenheiten, welche die KGV dazu bringt, einen Experten zu beauftragen, da die KGV die Dringlichkeit und Notwendigkeit einer Totalsanierung des Daches bestreitet. Der Experte kann Mitte Dezember nur einen Teilbescheid abgeben, da sie Arbeiten beendet sind: Sein in französischer Sprache abgefasster Bericht macht die Beziehung zwischen KGV und Frau B. noch komplizierter. Nachdem der Bericht von der KGV auf Deutsch übersetzt wurde, nimmt Frau B. Stellung und bestreitet verschiedene Punkte.

Im März 2019 trifft die KGV eine formale Entscheidung, die Frau B nicht behagt, da die Höhe der Entschädigung wesentlich tiefer ist, als die ihr zuvor mitgeteilte Schadensschätzung. In diesem Moment kontaktiert Frau B. den kantonalen Mediator, da sie nicht weiss, wie sie weiter verfahren sollte.

Mediationsverfahren

Da die formale Entscheidung erst gerade gefallen war, rät der Mediator Frau B., formal eine Beschwerde gegen den Entscheid einzureichen, um damit über die Rechtsmittel zum Schutz ihrer Interessen zu verfügen. Parallel dazu nimmt er mit der KGV Kontakt auf und bittet sie, ob sie damit einverstanden sei, gemäss Art. 14 Abs. 3 OmbG «das Verfahren ein[zu]stellen, um eine Mediation zu ermöglichen», was die KGV akzeptiert.

Nach vorbereitenden Gesprächen mit den Parteien und gemäss ihrem Willen lädt der Mediator sie zu einer Mediationssitzung ein. Im Laufe derselben zeigen die Repräsentanten der KGV Frau B. auf, wie die Berechnungen erfolgen, und informieren sie darüber, dass diese für Schindeldächer spezifische Praxis bereits seit mehreren Jahren zur Anwendung gelange und von den Fachleuten sowie den Besitzerinnen und Besitzern verstanden und akzeptiert werde. Sie merken auch an, dass die Beauftragung von Arbeiten vor dem Entscheid der KGV zu einer Aufhebung des Entschädigungsentscheids führen könne. Sie informieren sie auch über die Rechtsmittel, die ihr zur Verfügung stehen, wenn sie mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, und wie sie in einem solchen Fall vorzugehen habe.

Die Vertreter der KGV entschuldigen sich bei Frau B. auch dafür, dass die Bearbeitungsfristen nicht angemessen gewesen seien.

Ergebnisse und Empfehlungen

Nach der Mediationssitzung merkt Frau B. an, dass es für sie schwierig sei, gegen die KGV zu argumentieren, weil ihr einerseits die technische Argumentation einleuchte, und andererseits die Beweise für die Dringlichkeit der Arbeiten mit der Reparatur des Schindeldaches verschwunden seien. Sie entscheidet sich, nicht ohne eine gewisse Bitterkeit, keine Beschwerde gegen den Entscheid der KGV einzulegen und diesen zu akzeptieren. Die Unmöglichkeit, eine Einigung zu erzielen, führt den Mediator dazu, die Mediation zu schliessen.

Bei der Prüfung, ob die Behörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt habe (Art. 18 Abs. 4 OmbG) gibt der Mediator an, dass er seitens KGV kein unrechtmässiges Handeln habe feststellen können. Diesbezüglich gilt: Laut Artikel 8 Abs. 3 VRG hat «die Behörde innert angemessener Frist zu entscheiden und jeden überspitzten Formalismus zu unterlassen». Zwischen der Ankündigung des Schadens durch Frau B. und dem formellen Entscheid vergingen 9 Monate, eine Frist, die trotz der verschiedenen Vorstösse von Frau B. bei der KGV nicht hätte verkürzt werden können. Auch wenn das Vorgehen schneller vonstattengegangen wäre, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die KGV der Antragstellerin gegenüber grosszügiger entschieden hätte. Trotzdem glaubt der Mediator, dass das Prinzip der «angemessenen Frist» nicht respektiert worden sei und das Verhalten der KGV im Falle des Geschäfts als nicht angemessen erscheinen kann. Da sich die KGV gegenüber der Antragstellerin aber für die zu langen Fristen entschuldigt hat, verzichtet der Mediator darauf, eine Empfehlung abzugeben.

2.3.3 Fall 3: Unverständlichkeit eines Rechnungsbeitrags

Ausgangssituation, Anfrage

Herr C, französischer Staatsangehöriger, zieht vom Kanton Waadt in den Kanton Freiburg um. Er erhält eine Rechnung des Amtes für Bevölkerung und Migration (BMA) in der Höhe von 82.40 CHF. Gemäss seiner Einschätzung ist der Betrag überhöht, seine Prüfung der anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen führt zu einem Betrag von 65.85 CHF, den er dem BMA vorschlägt. Daraus ergibt sich eine Korrespondenz, die zu einem Konflikt führt, was Herrn C. dazu bringt, den kantonalen Mediator anzurufen.

Herr C hat den Eindruck, dass der ihm verrechnete Betrag nicht der in Anspruch genommenen Leistung entspricht und dass er «von der Verwaltung erpresst wird».

Mediationsverfahren

Nachdem der Mediator sich ans BMA wendete, schlägt es spontan vor, Herrn C. einzuladen, um ihm den Aufbau der Rechnung zu erklären, was ohne Anwesenheit des Mediators geschieht.

Ergebnisse und Empfehlungen

Herr C. erklärt sich «vollständig zufrieden» mit den erhaltenen Erläuterungen, zahlt den Betrag und zieht seine Mediationsanfrage zurück. Die Mediation wurde eingesetzt, um die direkte Kommunikation zwischen den

Protagonisten zu erleichtern, und so brauchte der Mediator keinen Sachverhalt zu ermitteln.

Dieser Typ von Situation stellt die «Idealsituation» der Konfliktlösung mit den Behörden dar: In der Tat obliegt es in erster Linie der Behörde, Lösungen für den Konflikt zu finden, entweder über einen formellen Weg mit einem Entscheid und Beschwerdemöglichkeit oder über das Gespräch. Die Verwaltungsmediation stellt eine ergänzende Leistung dar, die subsidiär zur Arbeit der Behörde erbracht wird.

3 Beobachtungen und Kommentare

Die folgenden Worte sind eine Art Bilanz der ersten drei Jahre der kantonalen Verwaltungsmediation. Sie zielen darauf ab, die politischen Diskussionen rund um die Entwicklung dieser Funktion zu nähren.

3.1 Mediator oder Ombudsman? Sinn und Zweck dieser Funktionen

Diese unerbittliche Frage stellte sich seit Beginn des Amtsantritts des Stelleninhabers und spitzte sich in der Mediation zwischen einer Stiftung und der GSD noch besonders zu. Im Zuge dieses Falles wurde dahingehend argumentiert, dass der Mediator sich als zuständig erklärt habe, wo er es nicht sein sollte, dass die Verwaltungsmediation die freiwillige Teilnahme der Parteien voraussetzen würde (vor allem der betroffenen kantonalen Behörde) und dass sich der Gesetzgeber keinen Ombudsmann und somit keinen Überwacher der Behörden gewünscht habe.

In seiner Botschaft vom 4. November 2014 zum Gesetzesentwurf zum Ombudsgesetz (OmbG) hat der Staatsrat in Kapitel 1.2.1 die **Unterscheidung zwischen Mediator und Ombudsmann** wie folgt ausgedrückt:

Während der Mediator oder die Mediatorin die Parteien nur im Hinblick auf eine einvernehmliche Lösung des Konflikts begleiten muss, kann sich die Rolle des Ombudsmanns der Rolle einer Aufseherin oder eines Aufsehers über die Verwaltung annähern. Die Mediatorin oder der Mediator interveniert nur mit dem Einverständnis aller Parteien (sowohl der Verwaltung als auch der privaten Parteien) und grundsätzlich auf Verfügung der Behörde. Der Ombudsmann hingegen interveniert auf eigene Initiative oder auf Gesuch einer Privatperson, die sich über die Funktionsweise der Verwaltung beschwert. Die Verwaltung hat somit keine andere Wahl, als sich der Prüfung durch den Ombudsmann zu stellen.

Ohne hier die ganze Geschichte und den Kontext zu Ombudsmännern und Verwaltungsmediatoren⁶ wieder aufrollen zu wollen, wollen wir uns doch gewisser Prinzipien erinnern. Dazu sei auf ein kürzlich vom Ministerpräsidenten des Europarats, dem Bundesrat Cassis als Mitglied angehört, verabschiedetes Dokument⁷, hingewiesen. Die Aufgaben einer klassischen Institution eines Ombudsmanns⁸ lauten wie folgt (freie Übersetzung des Autors):

- a) Sie wird auf eine eingegangene Beschwerde hin oder von sich aus tätig, um eine Person oder Personengruppe vor Missständen in der Verwaltung, Rechtsverletzungen, Ungleichheit, Missbrauch, Korruption oder sonstigem Unrecht zu schützen, das von Amtsträgern begangen wird, insbesondere durch die Bereitstellung eines aussergerichtlichen Dienstes (...) zur Lösung von Konflikten zwischen Einzelpersonen und Amtsträgern, der gegebenenfalls die Mediation einschliesst.
- b) Sie schützt und fördert die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Ausübung des Rechts und die demokratische Staatsführung, was gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen, Konfliktlösung oder andere Massnahmen einschliesst.
- c) Sie gibt Empfehlungen zur Verhütung und Behebung der unter Buchstabe a) beschriebenen Verhaltensweisen heraus und schlägt gegebenenfalls Verwaltungs- oder Gesetzesreformen zur Verbesserung des öffentlichen Dienstes vor; (...) sie stellt sicher, dass die Institutionen des Ombudsmanns das Recht haben, einem gewählten Organ, in der Regel dem Parlament, über solche Verhaltensweisen zu berichten.
- d) Sie arbeitet (...) mit verschiedenen (...) Akteuren, die in ähnlichen Bereichen tätig sind, zusammen.

⁶ Siehe namentlich die Botschaft der ILFD zum Gesetzesentwurf (4.11.14).

⁷ Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees zuhanden der Mitgliedstaaten über die Entwicklung der Institution des Ombudsmanns vom 16.10.2019.

⁸ Gemäss CM/Rec(2019)6: «Ombudsmänner-Institutionen»: Ombudsmänner, Mediatoren, parlamentarische Kommissare, Verteidiger der Bürgerinnen und Bürger, Kommissare der Menschenrechte usw.

In ihrem gemeinsamen Verständnis haben diese Dienste daher **die Rolle, Beschwerden und Reklamationen zu bearbeiten, zu untersuchen, Vorschläge zu unterbreiten, zu vermitteln und die Rechte der Bürger zu verteidigen.**

Wie hat der kantonale freiburgische Mediator in diesem eher ambivalenten Umfeld seine Funktion verstanden und ausgeführt⁹? Sehen wir uns dazu zunächst an, was die freiburgische Gesetzgebung dazu sagt.

In Art. 1 Abs 3 OmbG werden die Aufgaben vorgesehen, *«die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen, zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen, den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen»*. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgaben für diejenigen eines Ombudsmannes charakteristisch sind. Tatsächlich können diese weder durch Information der Bürgerinnen und Bürger noch durch die Bereitstellung von Mediationen erfüllt werden.

Diese Charakteristika eines Ombudsmanns werden weiter unten im OmbG wieder erwähnt. Ab dem Moment, in dem der Mediator beschliesst, einem Gesuch Folge zu leisten (Art. 18 Abs 1), beinhaltet die Fortführung des Verfahrens gewisse obligatorische Elemente: Er unternimmt die notwendigen Schritte, um den Sachverhalt festzustellen und die Gründe des Gesuchs zu ermitteln (Art. 18 Abs 2), ebenso prüft er, ob die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt hat (Art. 18 Abs. 4). Er hat des Weiteren die Möglichkeit, zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde eine Empfehlung abzugeben (Art. 21).

Schliesslich sieht das OmbG eine Verpflichtung zur behördlichen Amtshilfe vor (Art. 19), was konkret bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden sich der Prüfung durch den Mediator unterziehen müssen.

Die Botschaft der ILFD zum Vorentwurf des Gesetzes (4.11.14) gab im Übrigen an: *«Auch wenn der Entwurf keinen Ombudsmann einsetzt, werden die in diesen Texten dargelegten wichtigen Grundprinzipien (Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mediatorin oder des Mediators, Zugang zu Informationen, Bürgernähe) doch darin aufgenommen»* (Kapitel 8.5.3).

Schliesslich stellen wir fest, dass der deutschsprachige Titel des Gesetzes («Ombudsgesetz») und die Funktion «Ombudsstelle» von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg herrühren: *«Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.»*, was zu dieser Frage doch eindeutige Stellung nimmt.

In diesem Stadium, nach der Prüfung und im Vergleich mit den jüngsten Empfehlungen des Europarates ist festzustellen, dass **das OmbG gut und gerne spezifische Elemente der Institution eines Ombudsmannes enthält**. Die freiburgische Situation zeichnet sich einerseits dadurch aus, dass der Mediator nicht vom Parlament gewählt, sondern vom Staatsrat ernannt wird (auch wenn er gemäss Art. 12 Abs. 3 dem Parlament Bericht erstattet), und andererseits, dass er nicht aus eigener Initiative aktiv werden kann (Art. 13 Abs. 2).

In der Praxis hat der Mediator diese Aufgabe wiederholt erfüllt und verschiedene Empfehlungen zuhanden der Behörde abgegeben (vier Mal im Jahr 2017, fünf Mal im Jahr 2018, ein Mal im Jahr 2019). Zumeist sieht die Behörde diese externe Sichtweise und die Empfehlungen, die manchmal gar als «unangenehm» empfunden werden, als Beitrag zur Verbesserung ihrer Verwaltungspraxis im Sinne des OmbG an. Ein bemerkenswerter Unterschied ist eine spezifische Mediation¹⁰, die den Staatsrat im Rahmen der Übermittlung des Tätigkeitsberichts an den Grossen Rat dazu brachte, eine Meinungsverschiedenheit mit dem Mediator sichtbar werden zu lassen. Diese Episode, die nun vorbei ist, ist auf das Konto des institutionellen Lernens zu verbuchen: Nicht nur der erste amtierende Mediator,

⁹ Siehe auch Mirimanoff Jean A., Comment affronter un oxymore? Réflexions sur l' «instance de médiation» de l'art. 115 de la Constitution genevoise, observations et propositions sur le projet de loi l'instituant (PL 11276), 11.2.2014, <http://www.mediationgeneve.ch/COMMENT%20AFFRONTER%20UN%20OXYMORE.pdf>

¹⁰ Siehe La Liberté, 9.10.2018.

sondern auch die Verwaltung, die Exekutive und die Legislative müssen die neue Bestimmung im staatlichen System erst ausprobieren.

3.2 Unabhängigkeit des kantonalen Mediators: zentrale Herausforderungen der Funktion

Die Unabhängigkeit des kantonalen Mediators ist das **fundamentale Prinzip dieser Funktion**. Es wird in Art. 119 der Verfassung des Kantons Freiburg festgehalten «*Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.*».

In seinem Tätigkeitsbericht 2018 führte der Mediator bereits aus, was hier folgt (s. Kap. 3.3):

Die Unabhängigkeit ist das anerkannte Recht aller Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Anfrage von einem Mediator behandelt wird, der keiner Verwaltungs- oder politischen Behörde untergeordnet oder unterstellt ist und nicht von Interessenverbänden beeinflusst wird. Sie zeigt sich darin, dass der Mediator nicht instrumentalisiert werden kann, das heisst, dass jeglicher Versuch einer Einflussnahme auf die Art und Weise, wie er einen Fall behandelt, sei es durch die Parteien, die Antragsstellenden, die Behörden, die Medien oder die öffentliche Meinung, verhindert wird. Für den Mediator bedeutet das, einen Bescheid auszusprechen, weitere Vorgehensweisen vorzuschlagen und Empfehlungen abzugeben und dabei äussere Einflüsse, Druck und Machtspiele ausser Acht zu lassen, ohne Angst zu haben, zu verärgern und ohne gefallen zu wollen.

In La Liberté vom 27. August 2019 hat die Rektorin der Universität Freiburg, Astrid Epiney, sich wie folgt zur Unabhängigkeit der Richter geäussert (ausgewählte Auszüge):

Die Trennung von legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt ist ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit. Sie impliziert unter anderem die Unabhängigkeit der Justiz und zielt auf ein gewisses Gleichgewicht bei der Ausübung der Staatsgewalt ab. So können eine zu grosse Machtkonzentration und damit mögliche Missbräuche vermieden werden. Sie gewährleistet auch die Achtung des Rechts im Allgemeinen und den Schutz der Rechte des Einzelnen (...).

Die Unabhängigkeit der Justiz ist nie garantiert und nie ein für alle Mal erreicht. Es ist wichtig, kontinuierlich zu überwachen, ob und inwieweit die bestehenden Mechanismen ausreichend sind, mögliche Gefahren zu erkennen und rechtzeitig zu überlegen, ob Änderungen (insbesondere institutioneller Garantien) oder zumindest Reaktionen erforderlich sind.

(...) Ebenso zeugt die Behauptung, dass die Richter ihre Befugnisse überschritten haben, nur, weil man mit einem Urteil nicht einverstanden ist, von einer Verachtung der Justiz und ihrer wichtigen Rolle für die Rechtsstaatlichkeit.

Die Frage der Unabhängigkeit des kantonalen Mediators weist gewisse Gemeinsamkeiten mit der Unabhängigkeit der Justiz auf.

Zum aktuellen Zeitpunkt und nach drei Jahren Erfahrung kann keine Rede davon sein, dass die Unabhängigkeit des Mediators allgemein anerkannt ist.

In erster Linie sind es viel mehr die politischen Behörden selber und nicht der Mediator, die über die Unabhängigkeit des Mediators wachen müssen: Der Mediator müsste diese als eine Voraussetzung betrachten können. Wie ihm dies in der Verfassung zugestanden ist, sollte er sie nicht rechtfertigen oder sie gar verteidigen müssen, sie liegt nicht in seinem eigenen Interesse, sondern im Interesse des Funktionierens der Gesellschaft, der guten Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit im Interesse des Gleichgewichts, wie es Frau Epiney evoziert.

Die politische Macht muss somit aufmerksam darüber wachen, dass keinerlei politische, administrative, organisatorische oder finanzielle Massnahme seine Entscheidungs-, Handlungs- und Kommunikationsfreiheit beeinflusst. Den kürzlich ausgesprochenen Empfehlungen des Europarates folgend, die weiter oben erwähnt werden, würde es viel mehr darum gehen, «die Institution des Ombudsmanns zu stärken und alle Massnahmen zu verhindern,

welche diese Rolle schwächen könnten, und regelmässig die Wirksamkeit der eingesetzten Massnahmen zu evaluieren»¹¹.

3.3 Welche Zukunft hat die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten?

In seinem vorhergehenden Tätigkeitsbericht 2018 (Kap. 3.2.) hat der Mediator versucht, die Frage der freiwilligen Mitwirkung der Behörde zu präzisieren. Einige sind jedoch der Ansicht, dass diese Unklarheit noch immer besteht und eine Klärung erforderlich wäre, die im Rahmen einer künftigen Revision des OmbG erfolgen könnte. In diesem Stadium stellt sich die Frage, ob es sich um eine Frage des Verständnisses handelt, die durch eine redaktionelle Überarbeitung geklärt werden könnte, oder ob es sich um eine Frage der Akzeptanz der Rolle handelt, die politischer Natur ist.

Die Änderung der gesetzlichen Grundlage eines Dienstes der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder eines Ombudsmanns, wie übrigens auch des organisatorischen Rahmens, führt zu drei Typen von möglichen Ergebnissen: Entweder wird der Dienst gestärkt, oder er wird geschwächt oder die Änderung ist relativ neutral.

Jede Institution der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten oder jede Ombudsmann-Institution kann mit ihrer Unabhängigkeit von der Staatsgewalt als «störend» empfunden werden, weil in der Tat ein Machtproblem besteht: Eine Ombudsfrau oder ein Ombudsmann wendet sich an die Behörden, stellt ihre Machtanwendung in Frage, stellt ihre Ausübung der Macht auf andere Weise als auf der Grundlage des Rechts in Frage. Man kann dies als Gewinn der Demokratie bezeichnen oder auch nicht.

Damit eine solche Institution existieren und funktionieren kann, braucht es mehr als einen Verfassungsartikel, der notwendig aber nicht ausreichend ist. Die Voraussetzung für eine solche Institution ist ein wirklicher politischer Wille. Dieser drückt sich in angemessenen gesetzlichen Grundlagen (was in Freiburg einigermaßen der Fall ist) und in den zugesprochenen Ressourcen und organisatorischen Voraussetzungen (was in Freiburg nur teilweise der Fall ist) aus. Sie braucht vor allem eine politische Kultur, innerhalb der diese Machtfragen diskutiert werden können. Die Frage des Vertrauens der Bevölkerung in ihre Behörden und ihre Institutionen ist direkt mit der Möglichkeit verbunden, diese anfechten zu können. Der von einem Dienst der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gesteckte Rahmen ermöglicht gerade, solche Anfechtungen in einer für alle Parteien konstruktiven Art anzugehen.

Die Funktion wird sich entwickeln, das ist ganz natürlich. Im Laufe dieser Entwicklung sollten einige kritische Fragen im Rahmen der politischen und demokratischen Debatte immer im Kopf behalten werden: Im Dienste wovon und von wem sind die gesetzlichen Änderungen? Stärken sie die Grundrechte oder führen sie zu einer Verminderung der Möglichkeit, die Behörden anzufechten?

4 Schlussbemerkungen und Dank

Im Laufe der drei Jahre seiner Tätigkeit wäre der Mediator nicht in der Lage gewesen, seine Funktion ohne die Unterstützung der folgenden Instanzen auszuüben:

Das Personal der Staatskanzlei und anderer Ämter des Staates, dem für die IT-, Logistik-, Buchhaltungs-, juristischen, Übersetzungs- und Kommunikations-Dienstleistungen gedankt sei;

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Kader des Staates, die in die zahlreichen Mediationen oder Mediationsanfragen involviert waren, denen für ihre Verfügbarkeit und ihre Offenheit gedankt sei;

Die Mediatorenkolleginnen und -kollegen, Ombudsfrauen und -männer verschiedener Städte und Kantone,

¹¹ Empfehlung CM/Rec(2019)6 des Ministerkomitees an die Mitgliedsländer über die Entwicklung der Institution des Ombudsmannes, 16.10.2019.

denen für den Erfahrungsaustausch und die Interventionen gedankt sei.

Alle direkten und indirekten, sichtbaren und weniger sichtbaren Beiträge seien hiermit verdankt.

Der Mediator wünscht Annette Zunzer Raemy, der neuen kantonalen Mediatorin ab dem 1. Januar 2020, vollen Erfolg in ihrem Amt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-CE-234

Rapport d'activité :
Médiation cantonale administrative (MED).
Rapport annuel 2019

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-011

Présidence : Ursula Krattinger-Jutzet

Membres : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Vote final

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil en faire de même.

Catégorisation du débat

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

Le 3 juillet 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-CE-234

Tätigkeitsberichts:
Kantonale Ombudsstelle (Omb). Jahresbericht 2019

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-011

Präsidium : Ursula Krattinger-Jutzet

Mitglieder : Antoinette Badoud, Martine Fagherazzi, Marc-Antoine Gamba, Madeleine Hayoz, Christine Jakob, Bernadette Mäder-Brülhart, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Esther Schwaller-Merkle, Michel Zadory

Schlussabstimmung

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

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

Den 3. Juli 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Collomb Eric

2019-GC-187

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2019, les députés Pierre Mauron et Eric Collomb constatent qu'il ressort des chiffres livrés par la Chancellerie d'Etat concernant l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre 2019, un nombre important de bulletins nuls. Il y en aurait eu 2328 sur 76 441 bulletins rentrés (3.04 %), avec un total de 73 546 bulletins valables. En Valais, et surtout dans le canton de Berne, la proportion de bulletins nuls au 2^e tour du Conseil des Etats serait beaucoup plus faible : 554 sur 328 623 bulletins rentrés (0.16 %).

Selon les députés, beaucoup de bulletins de vote auraient été déclarés nuls parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom. Les députés Pierre Mauron et Eric Collomb estiment à cet égard que par exemple, lorsqu'il y a deux sièges à repourvoir et qu'un électeur manifeste clairement sa volonté d'élire deux personnes en insérant dans l'urne deux listes distinctes contenant chacune un nom, il s'agirait d'admettre que cet électeur a valablement exprimé son choix et a attribué un suffrage à chacune des deux personnes dont il a inséré la liste.

Afin d'éviter des résultats éventuellement faussés lors des prochaines élections selon le système majoritaire, ils demandent au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter afin que, lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. Ils suggèrent aussi que des solutions pratiques adoptées dans d'autres cantons soient examinées (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main).

II. Réponse du Conseil d'Etat

a) Origine des dispositions relatives aux bulletins en plusieurs exemplaires

La question des listes électorales insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe avait déjà préoccupé le législateur en 2001 au moment de l'élaboration de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Une des raisons en était que les membres des bureaux électoraux, mais aussi les autorités, souhaitent disposer de règles claires au sujet des bulletins et listes pouvant ou non être déclarés nuls. A l'époque, il avait de ce fait été prévu à l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP que « *sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe* ». Une règle similaire était prévue à l'art. 23 al. 2 let. i) LEDP pour les bulletins de vote.

Ces articles avaient, dès 2001, été exécutés comme suit par le Conseil d'Etat à l'art. 17 du règlement du 10 juillet 2001 d'exécution de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP, RSF 115.11) : « ¹ Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe sont identiques, un seul est validé et les exemplaires surnuméraires sont déclarés nuls. ² Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe ne sont pas identiques, tous les exemplaires sont déclarés nuls ». Ces précisions apportées dans le règlement d'exécution en 2001 étaient conformes au souci exprimé par la commission d'experts durant les travaux préparatoires du projet de loi. Il avait en effet été admis, en substance, que si plusieurs exemplaires étaient identiques, la volonté de l'électeur était évidente, mais que tel ne pouvait pas être le cas s'ils étaient différents. Comme dans ce dernier cas il était impossible de déterminer la volonté claire de l'électeur, tous les exemplaires ne pouvaient qu'être déclarés nuls.

En 2014, dans le cadre d'une révision de la LEDP, il avait été constaté que ni l'article 23 al. 2 let. i LEDP (bulletins blancs et nuls), ni l'article 24 al. 2 let. k (listes électorales en blanc ou nulles) ne prévoyaient, contrairement à l'art. 17 REDP, de distinction de traitement pour le cas où les exemplaires (listes électorales ou bulletins de vote) étaient identiques ou ne l'étaient pas. Cette apparente contradiction entre la loi et le règlement causait parfois des problèmes de compréhension pour les membres des bureaux électoraux. Toutefois, dès lors que ces derniers mettaient en œuvre la solution, précise, prévue depuis 2001 à l'art. 17 REDP, et que celle-ci convenait depuis de nombreuses années, il a été proposé en 2014 au Grand Conseil de corriger la situation, en faisant coïncider les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP au texte et à la pratique posés par l'article 17 REDP. C'est la raison pour laquelle la formule « qui ne sont pas identiques » a été rajoutée à ce moment-là au texte légal. L'art. 24 al. 2 let. k LEDP (qui concerne les listes électorales) a donc, en l'état, la teneur suivante : *Sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe, ne sont pas identiques.* L'art. 23 al. 2 let. i LEDP (qui concerne les bulletins de vote) a subi une adaptation dans le même sens.

b) Expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice

L'article 34 al. 2 Cst. a pour objet la garantie des droits politiques, laquelle protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. De cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. Il en découle le droit à une exécution régulière du scrutin ainsi que le droit à un décompte exact et précis des voix. En particulier, l'autorité chargée du dépouillement est tenue de procéder aux diverses opérations de tri du matériel de vote, de qualification des bulletins et de décompte des suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables. L'art. 34 Cst. impose (aussi) une obligation de résultat, s'agissant de l'exactitude du scrutin, mais ne prescrit aucune procédure particulière s'agissant des opérations de dépouillement. Il appartient d'abord au droit cantonal de définir la nature et l'ampleur des vérifications à effectuer dans le cadre du dépouillement (cf. ATF 141 I 221 et les références citées). A cet égard, et selon la doctrine (cf. « Droit constitutionnel suisse », Thürer / Aubert / Müller, Schulthess, Zürich 2001, p. 360, ch. 38) « *Ce sont d'abord les règles cantonales qui fixent la manière de remplir les bulletins, les cas de nullité, la tenue du procès-verbal du dépouillement, la manière de comptabiliser les bulletins, leur conservation, la publication officielle du résultat et la représentation des partis au sein du bureau de vote [...]* ».

Il ressort de ce qui précède, que la nécessité d'établir l'expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice procède d'un ensemble de règles qui vont de la manière de remplir les bulletins à la publication officielle du résultat, en passant par la détermination des résultats. De ce fait, si, comme le relèvent à juste titre les motionnaires, la prise en compte de la volonté claire de chaque votant apparaît primordiale, la *manière* dont cette volonté doit être exprimée pour être prise en compte peut être cadrée par des exigences formelles, si celles-ci permettent d'aboutir à un résultat qui, globalement, représente l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral.

c) Edicter des règles claires et éviter la prolifération d'exceptions

Dans le cas particulier cité par les motionnaires, à savoir (par exemple) une élection selon le système majoritaire pour deux sièges avec trois candidats, la détermination de la volonté des électeurs et électrices qui glissaient deux bulletins différents dans l'enveloppe était limpide. Dans de telles circonstances, les règles de forme simples et claires, voire un peu schématiques, comme peut-être les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP, peuvent être remises en question.

Il convient toutefois de se rappeler que l'on n'édicte pas des lois pour chaque cas particulier. Pour obtenir une action de vote facile et un dépouillement conforme, le Conseil d'Etat est d'avis que les règles de forme relatives à l'action de vote elle-même, mais aussi à la prise en compte des votes, doivent être simples, claires, et contenir le moins possible d'exceptions. Cela implique de ne pas légiférer pour chaque cas particulier. Le but consiste donc non seulement à pouvoir orienter facilement le votant ou la votante dans son processus de vote, mais également les membres des Bureaux électoraux lorsqu'ils procèdent au dépouillement. A défaut, le corps électoral et les Bureaux électoraux ne s'y retrouveront pas et le risque d'inégalité de traitement entre deux bureaux de vote deviendrait plus important avec un risque d'erreurs et de recours.

Les motionnaires demandent que la règle de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP selon laquelle « *sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe* » soit adaptée afin que (par exemple), lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. Suivre l'exemple donné par les motionnaires reviendrait à créer un cas particulier uniquement pour les élections au scrutin majoritaire concernant deux sièges.

- Afin d'éviter une telle exception, puis une prolifération d'exceptions car chaque exception engendre d'autres problématiques, le Conseil d'Etat s'est d'abord demandé s'il ne serait pas préférable d'aller plus loin que ce que demandent les motionnaires, en ne limitant pas l'exception proposée à titre d'exemple aux élections selon le système majoritaire qui ne concernent que deux sièges, mais en l'admettant pour toutes les élections selon le système majoritaire.

D'emblée, force est de constater qu'une telle option ne serait pas gérable pour les Bureaux électoraux, chargés eux aussi d'établir la volonté correcte du corps électoral. Comment assurer un dépouillement correct avec par exemple, pour les élections des conseils communaux, sept ou neuf bulletins dans la même enveloppe ? Qu'en serait-il, au surplus, si une partie des bulletins introduits dans l'enveloppe sont modifiés, et d'autres ne le sont pas ? Qu'en serait-il donc des risques d'erreur dans les décomptes, notamment encore si sur de tels bulletins des noms, imprimés et/ou écrits à la main, apparaissent plusieurs fois ?

Le Conseil d'Etat estime de ce fait qu'en étendant la proposition des motionnaires à toutes les élections selon le système majoritaire, l'effet obtenu serait celui d'augmenter le risque d'erreur dans les dépouillements.

- En outre, si l'on ne devait admettre la motion, ainsi que le demandent les motionnaires, que pour les élections selon le système majoritaire, même seulement pour deux sièges, cela aurait pour conséquence que le votant ou la votante pourrait glisser dans l'enveloppe autant de bulletins qu'il y a de sièges, mais ne pourrait pas en faire de même pour les élections (peut-être simultanées) selon le système proportionnel, car cela entraînerait (encore) la nullité de son vote.

En substance donc, si l'électeur ou l'électrice devait se retrouver confronté le même jour à deux scrutins qui se dérouleraient selon des règles différentes pour la même « action » (p. ex dans le canton de Fribourg : les élections du Conseil des Etat selon le système majoritaire et celles du Conseil national selon le système proportionnel), il risquerait fortement de se tromper dans son mode de procéder.

Encore une fois, cela peut avoir au final une influence non seulement sur l'expression de sa volonté, mais aussi sur celle, globale, du corps électoral.

- Enfin, le Conseil d'Etat s'est aussi posé la question de savoir si la règle contestée ne devrait pas être tout simplement abrogée. Ce faisant, les membres du corps électoral auraient alors la possibilité de glisser autant de bulletins qu'ils le voudraient dans les enveloppes de vote, que l'on soit en présence d'une élection selon le système majoritaire ou proportionnel.

Les inconvénients de ce système pour une élection selon le système majoritaire à plus de deux sièges ont été relevés plus haut.

S'agissant de ceux relatifs au système proportionnel, ils sont décuplés, non seulement pour le votant, mais aussi pour les membres des Bureaux électoraux. Les problématiques qui se poseraient alors concerneraient essentiellement la difficulté à traiter des bulletins multiples sous l'angle de la provenance des suffrages : à qui attribuer les suffrages complémentaires éventuels ? Puisqu'il serait dès-lors nécessaire de considérer les listes comme « une seule liste » quel entête choisir ? Que faire, enfin, en cas de candidats excédentaires sur les listes ? C'est d'ailleurs certainement pour ce type de motifs que lors des élections du Conseil national, la Chancellerie fédérale informe les électrices et électeurs, dans sa notice explicative (cf. p. ex. la notice explicative 2019 de la Chancellerie fédérale pour l'élection du Conseil National 2019) qu'ils et elles ne doivent insérer qu'un seul bulletin dans l'enveloppe électorale.

De ce fait, dans le cas où, par exemple, une élection cantonale ou communale se déroulant selon le système proportionnel établi par la LEDP devait avoir lieu en même temps que l'élection (selon le système proportionnel) du Conseil national, deux règles différentes relatives à l'introduction des bulletins dans l'enveloppe électorale devraient coexister. L'une, cantonale, qui permettrait d'y mettre plusieurs bulletins, et l'autre, prescrite par la Chancellerie fédérale, qui permet de n'en placer qu'un.

Autant de risques d'erreur que le Conseil d'Etat estime préférable, là aussi, de ne pas provoquer en adaptant la loi par une simple abrogation de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP. Il note

en outre à ce sujet que la Chancellerie fédérale a effectué une enquête il y a deux ans afin de savoir si des cantons autorisaient tout de même les bulletins multiples pour l'élection au Conseil national : la réponse a apparemment été unanime. Aucun canton ne semble l'autoriser pour les motifs précités.

En substance donc, que ce soit pour les élections selon le système majoritaire ou le système proportionnel, admettre des bulletins multiples augmente le risque d'erreurs de dépouillement, voire de manipulations et induirait d'autres cas d'annulation, tels que les candidats en surnombre. S'agissant spécifiquement encore de l'élection selon le système proportionnel, le Conseil d'Etat estime qu'il ne doit pas être possible d'autoriser les bulletins multiples pour des raisons techniques (à savoir des problèmes d'attribution des suffrages complémentaires ce qui engendrerait des conséquences pratiques pour les partis et groupements politiques, soit des pertes de report de voix) et parce que cela ne permettrait pas de diminuer le nombre de votes annulés, puisque d'autres cas d'annulation surgiraient.

d) Situation dans le canton de Neuchâtel

Confronté à des questionnements similaires, le Canton de Neuchâtel a introduit la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote depuis le 1^{er} septembre 2014, à la suite d'une modification de sa législation. Tout comme c'est le cas de la présente motion, l'objectif était de limiter les bulletins nuls. Depuis l'introduction de ces mesures, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, notamment :

- le nombre de cas nuls n'a pas diminué ;
- les travaux de dépouillement manuel sont plus complexes et, par conséquent, plus lents ;
- la numérisation des bulletins étudiée est rendue très difficile car techniquement, elle suppose la séparation des bulletins contenus dans la même enveloppe.

De ce fait, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, l'objectif principal des partis politiques neuchâtelois qui était celui de favoriser le vote et d'éviter les annulations dans les cas où la volonté de l'électrice ou de l'électeur est claire, n'est pas atteint. Pour l'élection du Conseil d'Etat neuchâtelois, qui est la seule élection selon le système majoritaire dans ce canton, le nombre de bulletins nuls est par ailleurs resté stable.

e) Incidences pratiques

Ainsi que cela a déjà été relevé précédemment, du point de vue de l'électeur ou de l'électrice, il convient de veiller à ce que le processus de vote soit compréhensible. Le fait de ne pas introduire des exceptions pour chaque cas particulier va dans le sens d'une législation compréhensible, et par là-même, facilement applicable pour toutes et tous. Dans ce sens, il est nécessaire de prendre en compte la difficulté de rendre intelligible pour tout un chacun une différence entre ce qui est autorisé dans le cadre d'une élection majoritaire (plusieurs bulletins autorisés dans l'enveloppe de vote) et ce qui ne l'est pas dans une élection proportionnelle (un seul bulletin autorisé dans l'enveloppe de vote). Pour diminuer le nombre d'erreurs et de bulletins nuls, il faut aussi que le matériel fourni soit ergonomique et que son utilisation soit intuitive.

Plutôt que d'introduire la possibilité d'utiliser des bulletins multiples pour un seul type d'élection majoritaire, qui risque de faire apparaître d'autres problèmes, et qui ne semble par ailleurs pas plus garantir la juste prise en compte de la volonté des électeurs ou des électrices dans le processus

global de vote et d'établissement des résultats, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut chercher d'autres solutions susceptibles de résoudre le problème soulevé dans la présente motion.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que, tenant compte de l'évolution de la technique, la Chancellerie d'Etat est d'ores et déjà engagée dans un projet de développement du scannage des bulletins de vote et dans un second temps, de scannage des listes électorales. Le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste. Ce principe du bulletin à cocher doit néanmoins encore faire l'objet d'une étude plus poussée afin de définir la ligne à adopter dans le cas d'une élection avec de très nombreux sièges à repourvoir (Conseils généraux) ou des élections avec un nombre important de candidats (Conseil national, Conseils généraux).

A court terme, une mesure simple et rapide envisageable, qui plus est conforme à la loi actuelle, serait celle de rappeler de manière claire sur l'enveloppe de vote (au recto ainsi qu'au verso) que cette dernière ne doit contenir qu'un seul bulletin de vote ou une seule liste. Pour rappel, chaque liste électorale produite par l'Etat, informe déjà les électeurs et électrices qu'il faut « *N'insérer qu'une seule liste dans l'enveloppe de vote* ». Il est rappelé une nouvelle fois que les élections n'intervenant que tous les 4 à 5 ans, il est important de disposer de règles claires, faciles à communiquer et à comprendre et surtout identiques, quel que soit le type de scrutin : élection majoritaire, élection proportionnelle, votation et surtout de règles qui soient identiques aussi pour des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux.

De ce fait, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà chargé la Chancellerie d'Etat de mettre en œuvre, à bref délai, les mesures adéquates permettant de limiter le nombre de listes nulles en renforçant la communication sur les listes et les enveloppes. A moyen terme, le Conseil d'Etat estime aussi que des possibilités nouvelles offertes par des listes imprimées différentes de celles actuellement utilisées permettraient de régler le problème à satisfaction en prenant en compte, notamment, la solution de scannage des bulletins de vote et/ou des listes électorales en cours d'analyse. Le cas échéant, si la solution proposée devait impliquer une modification de la LEDP, ce qui ne semble a priori pas être le cas, il agira en conséquence.

f) Proposition du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.

17 août 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Collomb Eric

2019-GC-187

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. November 2019 eingereichten und begründeten Motion stellen die Grossräte Pierre Mauron und Eric Collomb fest, dass es gemäss den von der Staatskanzlei veröffentlichten Zahlen zur Ständeratswahl vom 10. November 2019 eine grosse Anzahl ungültiger Wahlzettel gab. Gemäss diesen Zahlen waren 2328 von 76 441 eingegangenen Wahlzetteln ungültig (3,04 %), wobei insgesamt 73 546 Wahlzettel gültig waren. Im Wallis und insbesondere im Kanton Bern war der Anteil an ungültigen Wahlzetteln im 2. Wahlgang der Ständeratswahl bedeutend kleiner: 554 von 328 623 eingegangenen Wahlzetteln (0,16 %).

Gemäss den Grossräten sind viele Wahlzettel für ungültig erklärt worden, weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten. Wenn beispielsweise zwei Sitze zu vergeben sind und die Wählerin oder der Wähler ihren oder seinen Willen, zwei Personen zu wählen, klar ausdrückt, indem sie oder er zwei verschiedene Listen mit je einem Namen in die Urne legt, sollte nach Ansicht der Grossräte Pierre Mauron und Eric Collomb anerkannt werden, dass die stimmberechtigte Person ihre Wahl gültig zum Ausdruck gebracht hat und jeder der beiden Personen, deren Liste sie eingereicht hat, eine Stimme gegeben hat.

Um bei den nächsten Majorzwahlen allenfalls verfälschte Resultate zu vermeiden, ersuchen sie den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Sie schlagen auch vor, dass in anderen Kantonen praktizierte Lösungen geprüft werden sollen (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

II. Antwort des Staatsrats

a) Ursprung der Bestimmungen zu Wahlzetteln in mehreren Exemplaren

Die Frage der Wahllisten, die in mehreren Exemplaren im gleichen Couvert abgegeben werden, hatte den Gesetzgeber bereits 2001, bei der Ausarbeitung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), beschäftigt. Einer der Gründe dafür war, dass die Mitglieder der Wahlbüros, aber auch die Behörden über klare Regeln dazu verfügen wollten, ob Wahlzettel und Listen für ungültig erklärt werden können oder nicht. Damals wurde in Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG vorgesehen: «*Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden*». Eine ähnliche Regel war in Art. 23 Abs. 2 Bst. i) PRG auch für die Stimmzettel vorgesehen.

Diese Artikel sind seit 2001 gemäss Art. 17 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR, SGF 115.11) vom Staatsrat wie folgt ausgeführt worden: «¹ Enthält ein Couvert mehrere gleich lautende Stimmzettel oder Listen, so ist nur einer bzw. eine gültig; die übrigen werden für ungültig erklärt. ² Enthält ein Couvert mehrere verschieden lautende Stimmzettel oder Listen, so werden alle für ungültig erklärt». Diese 2001 im Ausführungsreglement aufgenommenen Klarstellungen entsprechen einem von der Expertenkommission während der vorbereitenden Arbeiten zum Gesetzesentwurf geäusserten Anliegen. Es wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass wenn mehrere Exemplare identisch sind, der Wille des Wählers eindeutig sei, dass dies jedoch nicht der Fall sein kann, wenn sie unterschiedlich sind. Da es in letzterem Fall unmöglich ist, den Willen des Wählers klar festzulegen, können sämtliche Exemplare nur für ungültig erklärt werden.

Im Rahmen einer Revision des PRG im Jahr 2014 wurde festgestellt, dass im Gegensatz zu Art. 17 PRR weder Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG (leere und ungültige Stimmzettel) noch Artikel 24 Abs. 2 Bst. k (leere und ungültige Wahllisten) eine Unterscheidung vorsahen für die Behandlung von Fällen, in denen die Exemplare (Wahllisten oder Stimmzettel) gleich lautend oder nicht gleich lautend sind. Dieser offensichtliche Widerspruch zwischen dem Gesetz und dem Reglement führte manchmal zu Verständnisproblemen für die Mitglieder der Wahlbüros. Da diese jedoch die seit 2001 in Art. 17 PRR vorgesehene präzise Version umsetzten und sich diese seit vielen Jahren bewährte, wurde dem Grossen Rat 2014 vorgeschlagen, die Situation zu berichtigen, indem die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG mit dem Text und der Praxis nach Artikel 17 PRR in Übereinstimmung gebracht werden. Aus diesem Grund wurde zu diesem Zeitpunkt die Formulierung «die nicht gleichlautend sind» zum Gesetzestext hinzugefügt. Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG (der die Wahllisten betrifft) hat daher zurzeit den folgenden Wortlaut: *Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind.* Art. 23 Abs. 2 Bst. i PRG (der die Stimmzettel betrifft) wurde ebenfalls in diesem Sinne angepasst.

b) Unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten

Artikel 34 Abs. 2 BV behandelt die Garantie der politischen Rechte. Diese schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Mit dieser Garantie geht namentlich der Anspruch einher, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus geht der Anspruch auf rechtmässige Durchführung der Abstimmung und korrekte Auszählung der Stimmen hervor. Insbesondere die mit der Auszählung der Stimmen betraute Behörde ist verpflichtet, die verschiedenen Vorgänge zum Sortieren des Stimmmaterials, Qualifizieren der Stimmzettel und zur Auszählung der Stimmen sorgfältig und in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen vorzunehmen. Art. 34 BV schreibt (auch) eine Pflicht eines genauen Ergebnisses des Wahlgangs fest, sieht jedoch kein besonderes Verfahren für die Auszählungsvorgänge vor. Es ist vorrangig Aufgabe des kantonalen Rechts, die Art und den Umfang der Überprüfungen festzulegen, die im Rahmen der Auszählung vorgenommen werden müssen (vgl. BGE 141 I 221 mit Hinweisen). In diesem Hinblick und nach der Lehre (vgl. «Verfassungsrecht der Schweiz», Thürer / Aubert / Müller, Schulthess, Zürich 2001, S. 360, Ziff. 38): «*Primär legen die kantonalen Regeln das Ausfüllen der Stimmzettel, die ungültigen Stimmen, das Führen des Protokolls der Auszählung, das Zählen und Aufbewahren der Stimmen, die offizielle Publikation der Resultate und die Vertretung der Parteien im Wahlbüro fest [...]*».

Daraus geht hervor, dass die Notwendigkeit, die unverfälschte Stimmabgabe der Wählerin oder des Wählers festzustellen, auf einem Regelwerk basiert, das von der Art, wie die Wahlzettel ausgefüllt werden, über die Ermittlung des Ergebnisses bis zur amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse reicht. Falls daher, wie die Motionäre richtig feststellen, die Berücksichtigung des klaren Willens jeder stimmberechtigten Person vorrangig erscheint, kann der *Art*, wie dieser Wille ausgedrückt werden muss, um berücksichtigt zu werden, durch formelle Anforderungen ein Rahmen gegeben werden, wenn diese es ermöglichen, zu einem Ergebnis zu gelangen, das insgesamt die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten abbildet.

c) Klare Regeln festlegen und die Mehrung von Ausnahmen verhindern

In dem speziellen, von den Motionären erwähnten Fall, nämlich (zum Beispiel) einer Majorzwahl für zwei Sitze mit drei Kandidaten, war die Willensäußerung der Wählerinnen und Wähler, die zwei verschiedene Wahlzettel in einem Couvert einreichen, klar. Unter diesen Umständen können die einfachen und klaren bzw. etwas schematischen Formvorschriften, wie vielleicht die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG, infrage gestellt werden.

Es sei jedoch daran erinnert, dass nicht für jeden speziellen Fall Gesetze erlassen werden. Für eine einfache Abstimmung und eine regelkonforme Auszählung ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Formvorschriften für die Abstimmung an sich, aber auch für die Berücksichtigung der Stimmen, einfach und klar sein müssen und so wenige Ausnahmen wie möglich enthalten dürfen. Das bedeutet auch, dass nicht für jeden besonderen Fall ein Gesetz erlassen wird. Das Ziel besteht also nicht nur darin, die Stimmberechtigten bei ihrem Abstimmungsvorgehen, sondern auch die Mitglieder der Wahlbüros bei der Auszählung auf einfache Weise zu orientieren. Gelingt dies nicht, finden sich die Stimmberechtigten und die Wahlbüros nicht zurecht und das Risiko der ungleichen Bearbeitung zwischen zwei Wahlbüros wird bedeutender was zu einem Ansteigen des Risikos von Fehlern und Rekursen führt.

Die Motionäre ersuchen darum, dass die Regel von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG, nach der *«Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden»*, dahingehend angepasst wird, dass (zum Beispiel) bei allen Majorzwahlen der Wahlzettel eines Wählers, der seinen Willen auf zwei verschiedenen Listen klar ausgedrückt hat, als gültig angesehen und nicht für ungültig erklärt wird. Dem Beispiel der Motionäre zu folgen würde bedeuten, ausschliesslich für Majorzwahlen, bei denen zwei Sitze zu besetzen sind, einen Sonderfall zu schaffen.

- Um eine solche Ausnahme und, da jede Ausnahme wieder neue Probleme aufwirft, anschliessend vermehrte Ausnahmen zu vermeiden, hat sich der Staatsrat gefragt, ob es nicht besser wäre, weiter zu gehen, als es die Motionäre verlangen. Sollte die vorgeschlagene Ausnahme nicht eher alle Wahlen nach dem Majorzsystem betreffen, anstatt nur das Beispiel der Majorzwahlen, bei denen nur zwei Sitze neu zu besetzen sind?

Einleitend sei dazu festgehalten, dass eine solche Option für die Wahlbüros, die auch mit der Feststellung des korrekten Willens der Wählerschaft beauftragt sind, nicht zu handhaben wäre. Wie kann eine korrekte Auszählung sichergestellt werden, wenn beispielsweise bei einer Gemeinderatswahl sieben oder neun Wahlzettel im gleichen Couvert sind? Was wäre, wenn zudem ein Teil der Zettel in dem Couvert verändert wurde und andere nicht? Wie stünde es um die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung, insbesondere noch, wenn auf den Zetteln Namen, gedruckt und/oder von Hand geschrieben, mehrere Male auftauchen?

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass eine Ausweitung des Vorschlags der Motionäre auf alle Majorzwahlen zur Folge hätte, dass die Fehleranfälligkeit bei den Auszählungen grösser wäre.

- Würde der Vorschlag der Motion, wie es die Motionäre verlangen, nur für die Wahlen nach dem Majorzsystem übernommen, auch nur für zwei Sitze, hätte dies im Übrigen zur Folge, dass die Wählerin oder der Wähler so viele Zettel in das Couvert legen kann, wie es Sitze gibt. Dies wäre jedoch nicht der Fall für (vielleicht gleichzeitig stattfindende) Wahlen nach dem Proporzsystem, da diese Stimmen sonst ungültig wären.

Sollten also am gleichen Tag zwei Wahlgänge stattfinden, die für den gleichen «Vorgang» nach verschiedenen Systemen ablaufen (z. B. im Kanton Freiburg: Ständeratswahl nach dem Majorzsystem und Nationalratswahl nach dem Proporzsystem), wäre die Gefahr gross, dass sich die Wählerinnen und Wähler bei ihrem Wahlvorgehen irren.

Dies könnte wie bereits erwähnt schlussendlich nicht nur einen Einfluss auf den Ausdruck des Willens von einzelnen Wählerinnen und Wählern, sondern von allen Stimmberechtigten insgesamt haben.

- Der Staatsrat hat sich auch gefragt, ob die strittige Regel nicht einfach aufgehoben werden sollte. Damit hätten die Wahlberechtigten die Möglichkeit, beliebig viele Zettel in das Couvert zu legen, unabhängig davon, ob es sich um eine Majorz- oder eine Proporzwahl handelt.

Die Nachteile dieses Systems für eine Majorzwahl für mehr als zwei Sitze wurden weiter oben bereits erläutert.

Was die Nachteile im Proporzsystem betrifft, so sind diese sowohl für die Wählerinnen und Wähler als auch für das Wahlbüro ungleich grösser. Die Problematik, die sich hier stellt, betrifft im Wesentlichen den Umgang mit mehrfachen Wahlzetteln unter dem Gesichtspunkt der Stimmenherkunft: Wem stehen allfällige Zusatzstimmen zu? Da die Listen nun als «eine einzige Liste» betrachtet werden müssten, welche Bezeichnung soll also gewählt werden? Und was tun mit überzähligen Kandidaten auf einer Liste? Aus genau diesen Gründen informiert die Bundeskanzlei bei Nationalratswahlen die Wählerinnen und Wähler sicherlich auch darüber (vgl. z. B. die Wahlanleitung 2019 der Bundeskanzlei für die Nationalratswahlen 2019), dass sie nur einen Wahlzettel einreichen sollen.

Für den Fall, dass beispielsweise eine kantonale oder kommunale Wahl nach dem Proporzsystem gemäss PRG zeitgleich mit der (Proporz-)Wahl des Nationalrats stattfindet, würden gleichzeitig zwei verschiedene Regeln für die Einreichung der Wahlzettel gelten. Nach der kantonalen Regel dürften mehrere Wahlzettel eingereicht werden, während nach der Regel der Bundeskanzlei nur einer eingereicht werden dürfte.

Aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit hält es der Staatsrat auch hier für besser, nichts herauszufordern, indem das Gesetz durch eine simple Streichung von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG angepasst wird. Er möchte ausserdem hinzufügen, dass die Bundeskanzlei vor zwei Jahren eine Umfrage durchgeführt hat, um herauszufinden, ob die Kantone trotzdem mehrfache Wahlzettel für die Nationalratswahl zulassen: Die Antwort war offenbar

einheitlich. Kein Kanton scheint, aus den oben genannten Gründen, mehrfache Wahlzettel zuzulassen.

Im Wesentlichen erhöht also das Zulassen mehrerer Wahlzettel, sei es bei Majorz- oder Proporzahlen, die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung bzw. Manipulationen und zieht andere Fälle von ungültigen Stimmen nach sich, beispielsweise bei überzähligen Kandidaten. Was konkret die Wahlen nach dem Proporzsystem betrifft, ist der Staatsrat der Meinung, dass es nicht möglich sein sollte, mehrere Wahlzettel zuzulassen, einerseits aus technischen Gründen (Probleme bei der Zuteilung der Zusatzstimmen, was praktische Folgen für die Parteien und politischen Gruppierungen hätte, oder Verluste bei der Übertragung der Stimmen) und andererseits weil es nicht erlauben würde, die Zahl der annullierten Stimmen zu reduzieren, weil es andere Fälle von ungültigen Stimmen zur Folge hätte.

d) Situation im Kanton Neuenburg

Nachdem sich der Kanton Neuenburg mit den gleichen Fragen konfrontiert sah, führte er durch eine Gesetzesänderung ab dem 1. September 2014 die Möglichkeit ein, mehrere Wahllisten in das Wahlcouvert einzulegen. Wie bei der vorliegenden Motion war auch hier das Ziel, die ungültigen Wahlzettel zu reduzieren. Die Einführung dieser Massnahmen hatte gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg namentlich folgende Auswirkungen:

- Die Anzahl der ungültigen Stimmen ist nicht zurückgegangen.
- Die Auszählung von Hand ist komplexer und dauert daher länger.
- Die Digitalisierung der Wahlzettel ist sehr schwierig, da sie technisch gesehen die Trennung der im selben Couvert enthaltenen Wahlzettel voraussetzt.

Gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg wurde das Hauptziel der politischen Parteien des Kantons Neuenburg, die Abstimmung zu fördern und Ungültigerklärungen in Fällen, in denen der Wille der Wählerin oder des Wählers klar ist, zu verhindern, nicht erreicht. Für die Wahl des Neuenburger Staatsrats, der einzigen Majorzwahl im Kanton, ist die Anzahl der ungültigen Wahlzettel hingegen konstant geblieben.

e) Praktische Auswirkungen

Wie bereits erwähnt, muss darauf geachtet werden, dass das Abstimmungsverfahren für die Wählerinnen und Wähler verständlich ist. Nicht für jeden Sonderfall eine Ausnahme zu schaffen entspricht einer verständlichen und damit für alle einfach anwendbaren Gesetzgebung. In diesem Sinne muss berücksichtigt werden, dass es schwierig ist, für jedermann die Unterscheidung zwischen dem, was im Rahmen einer Majorzwahl erlaubt ist (mehrere Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) und dem, was bei einer Proporzwahl nicht erlaubt ist (ein einziger Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) verständlich zu machen. Um die Fehler und die ungültigen Wahlzettel zu minimieren, muss zudem das Material ergonomisch und seine Handhabung intuitiv sein.

Anstatt die Möglichkeit einzuführen, nur für die Majorzwahl mehrfache Wahlzettel zuzulassen, was zu anderen Problemen führen dürfte und im Übrigen offenbar keine grössere Garantie dafür bietet, dass der Wille der Wählerinnen und Wähler im gesamten Prozess der Stimmabgabe und Stimmauszählung richtig berücksichtigt wird, müssen nach der Meinung des Staatsrats andere Lösungen gefunden werden, um die in dieser Motion zur Sprache gebrachten Probleme zu beheben.

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Staatskanzlei angesichts der technischen Entwicklung bereits an einem Projekt beteiligt, das das Scannen von Abstimmungszetteln und in einer zweiten Phase das Scannen von Wahllisten entwickelt. Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen. Dieses Prinzip der Wahlzettel zum Ankreuzen muss jedoch noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt (Generalräte) oder bei Wahlen mit sehr vielen Kandidatinnen und Kandidaten (Nationalrat, Generalräte) vorgegangen werden soll.

Kurzfristig bestünde eine einfache und rasch umsetzbare Massnahme, die zudem auch noch mit dem geltenden Gesetz übereinstimmen würde, darin, auf dem Stimmcouvert unmissverständlich (auf der Vorder- und der Rückseite) daran zu erinnern, dass das Couvert nur einen Stimmzettel oder eine Liste enthalten darf. Auf jeder vom Staat hergestellten Wahlliste werden die Wählerinnen und Wähler im Übrigen bereits darauf aufmerksam gemacht, dass man *«nur eine Liste in das Stimmcouvert legen»* soll. Da Wahlen nur alle 4 bis 5 Jahre stattfinden, ist es wie bereits erwähnt wichtig, klare Regeln zu haben, die leicht zu kommunizieren, verständlich und vor allem für alle Urnengänge einheitlich sind, sowohl für Majorzwahlen als auch für Proporzahlen oder Abstimmungen. Vor allem müssen die Regeln auch für eidgenössische, kantonale und kommunale Urnengänge einheitlich sein.

Aus diesen Gründen hat der Staatsrat die Staatskanzlei bereits damit beauftragt, innert kurzer Frist angemessene Massnahmen umzusetzen, die es ermöglichen, durch eine verstärkte Kommunikation auf den Listen und Couverts die Zahl der ungültigen Listen zu verringern. Der Staatsrat geht auch davon aus, dass das Problem mittelfristig mit neuen Möglichkeiten zufriedenstellend gelöst werden kann, wie mit gedruckten Listen, die sich von den aktuellen unterscheiden, insbesondere unter Berücksichtigung der derzeit geprüften Lösung, Stimmzettel und Wahllisten zu scannen. Sollte die vorgeschlagene Lösung eine Änderung des PRG nötig machen, was a priori nicht der Fall zu sein scheint, würde er gegebenenfalls entsprechende Schritte unternehmen.

f) Antrag des Staatsrats

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

17. August 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ganioz Xavier / Mauron Pierre

2020-GC-13

Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 février 2020, les députés Xavier Ganioz et Pierre Mauron demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision de la LEDP destinée à rétablir les droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement.

Se référant à l'article 2b de la loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP), les députés Ganioz et Mauron estiment que cette disposition porte une atteinte discriminatoire au principe de l'universalité du droit de vote, car elle priverait certains citoyens de la participation à la vie politique du fait qu'une défaillance intellectuelle, psychique ou sociale a rendu une mesure de protection de l'adulte nécessaire. Selon eux, une telle privation aurait pour effet de stigmatiser les personnes qui en sont l'objet, de légitimer idéologiquement les stéréotypes qui s'attachent à elles et de violer ainsi gravement l'interdiction à la discrimination.

Les députés estiment que la LEDP fait un lien automatique entre la curatelle de portée générale et l'incapacité de discernement ; ils relèvent donc, à ce sujet, qu'il est erroné de considérer que la curatelle de portée générale supposerait obligatoirement l'existence d'une incapacité de discernement. Ils estiment aussi que le lien établi par la LEDP entre le mandat pour cause d'incapacité (MPCI) et le retrait des droits politiques ne serait pas non plus satisfaisant, car quand bien même le MPCI est indissolublement lié à une incapacité de discernement, cette incapacité de discernement se rapporte ex lege au besoin d'assistance personnelle, à la gestion du patrimoine ou aux rapports juridiques avec les tiers et non pas à la capacité d'avoir des opinions politiques et de les exprimer.

Affirmant qu'en droit suisse, les notions de capacité ou d'incapacité de discernement sont toujours déterminées relativement à un acte déterminé, les députés estiment par exemple que l'on ne peut pas extrapoler une incapacité de discernement d'une personne fixée au regard d'un motif (par exemple l'incapacité de gérer une fortune) pour en déduire que cette même personne ne serait pas capable de discernement pour procéder à d'autres actes (par exemple passer un contrat de bail). De ce fait, les députés Mauron et Ganioz considèrent que l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un MPCI ne permettent pas de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et à se déterminer selon des opinions politiques.

Sur ces premières considérations, les députés estiment qu'à Fribourg, des personnes sous curatelle de portée générale peuvent avoir le discernement et se retrouver néanmoins privées de leurs droits politiques cantonaux et communaux sur la seule base de leur situation sociale sans même que leur capacité citoyenne ait été évaluée.

Sous un angle plus juridique, les motionnaires ajoutent que la réglementation actuelle heurterait l'article 8 de la Constitution fédérale. Ils estiment que l'article 2b LEDP violerait également la CEDH et sa jurisprudence relative au retrait du droit de vote à une personne sous tutelle souffrant d'un trouble psychique, ceci quand bien même la Confédération n'a pas ratifié le Protocole additionnel n° 1 à la Cour européenne des droits de l'homme sur lequel se base ledit arrêt. Enfin, selon eux, l'art. 2b LEDP serait contraire à l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après : CDPH) du 13 décembre 2006, qui oblige les États à faire en sorte que les personnes handicapées aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues sur la base de l'égalité avec les autres.

Les députés Ganioz et Mauron estiment aussi que l'actuelle réglementation relative au retrait des droits politiques pour cause d'incapacité de discernement serait constitutive d'une inégalité de traitement injustifiée avec les personnes qui perdent le discernement pour d'autres causes que le trouble psychique ou la déficience mentale. Ils citent pour exemples l'ivresse et toutes les causes semblables qui n'ont pas pour effet de mettre de telles personnes sous curatelle et de les priver ainsi de leur expression politique.

Selon les motionnaires, si les droits politiques doivent être retirés à celles et ceux qui n'ont pas le discernement nécessaire pour les exercer, il faut que le critère applicable au discernement en matière de droits politiques soit très souple car l'universalité du droit de vote exige que le corps électoral soit défini le plus largement possible sans exclure quiconque pour des raisons de culture, de formation, de maîtrise de la langue, de bizarrerie ou de revenus. La capacité de comprendre les enjeux d'une votation ou d'une élection et la faculté de se déterminer selon sa libre appréciation doivent être évaluées très généreusement dès lors que chacun peut être amené à voter non seulement en état d'ivresse mais aussi par grégairisme, sous le coup d'une émotion contraire à ce que son raisonnement lui commanderait ou sous l'influence d'une personne persuasive.

En définitive donc, les motionnaires concluent que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement « constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu') une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse ». Il convient donc, selon eux, de mettre le canton de Fribourg en conformité avec les exigences du droit international en renonçant à la privation automatique des droits politiques des personnes sous curatelle de portée générale ou sous mandat pour cause d'incapacité.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat souligne que la démocratie directe est, à ses yeux, l'un des biens les plus précieux de la Confédération suisse, des cantons et des communes. Elle est cependant évolutive ; rien n'est acquis, mais rien n'est non plus figé : la délimitation du cercle des bénéficiaires des droits civiques est un enjeu politiquement essentiel, qui doit susciter le débat.

1. La situation sous l'angle juridique

1.1. Le niveau national et les cantons suisses

En l'état, s'agissant du droit de vote à l'échelon national, l'article 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droit politique (LDP) prévoit, citant en ce sens la Constitution fédérale, que « *Les interdits exclus du droit de vote au sens de l'art. 136, al. 1 de la Constitution sont les*

personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ». S'agissant des cantons suisses, l'ensemble d'entre eux prévoient, à l'instar du canton de Fribourg, une législation similaire à la solution fédérale précitée.

Le système le moins restrictif en matière de retrait des droits civiques pour les personnes durablement incapables de discernement est actuellement, peut-être, celui du canton de Genève, dont la Constitution cantonale prévoit, à son article 48 al. 4, que « *les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire* ». En l'état, cette disposition suit une ligne intermédiaire entre la solution des articles 136 al. 1 Cst. féd. et 2 LDP, d'une part, et une libéralisation totale de l'accès aux droits politiques en faveur des personnes souffrant d'un handicap, d'autre part. Toutefois, il ressort d'un rapport du 23 décembre 2019 de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier deux projets de loi relatifs à la « Mise en conformité avec la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées » que le Grand Conseil du canton de Genève sera prochainement saisi de deux projets de lois qui proposent l'abrogation pure et simple de l'art. 48 al. 4 Cst-GE et des dispositions légales y relatives. Une telle abrogation, si elle devait être acceptée, aura pour effet de supprimer, dans le canton de Genève, la possibilité de suspendre les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement. L'acceptation de ces projets de loi ferait du canton de Genève le seul canton suisse ayant mis un terme à la privation des droits politiques des personnes durablement incapables de discernement.

Il s'ensuit que, sous réserve de la solution genevoise en cours d'adaptation, la solution fribourgeoise est actuellement conforme à la pratique générale en Suisse en matière de privation des droits civiques.

1.2. La question du lien automatique entre la curatelle de portée générale, l'incapacité de discernement et la privation des droits civiques

La révision du droit de la protection de l'adulte a permis une grande avancée en abolissant la tutelle et en prévoyant un système de « mesures sur mesure » avec pour but d'adapter la protection aux besoins de la personne concernée en conservant au maximum son autonomie. Cette révision a également été menée dans un souci de conformité au droit international, et notamment à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Concrètement, l'instauration de la curatelle de portée générale est prévue par le droit fédéral, à l'article 398 du Code civil suisse. Ce type de curatelle est conçu comme une *ultima ratio*, la condition de l'article 398 al. 1 CC devant être comprise en ce sens qu'aucune des autres formes de curatelle prévues aux articles 393 à 396 CC ou combinaison de ces curatelles (art. 397 CC) ne suffise à apporter la protection requise. S'il est vrai que la forme de la curatelle de portée générale doit être envisagée en particulier pour les personnes durablement incapables de discernement, comme le rappelle l'article 398 al. 1 *in fine* CC, l'incapacité de discernement n'est toutefois ni une condition ni, à elle seule, un critère suffisant pour le prononcé d'une telle mesure par l'autorité de protection de l'adulte (cf. Arrêt du Tribunal fédéral 5A_617/2014 du 1^{er} décembre 2014 et les références citées).

L'art. 2b al. 1 LEDP prévoit, dans la droite ligne du droit fédéral, que « *la personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, est protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière*

cantonale et communale ». L'article 2b al. 4 LEDP complète cette règle en prévoyant que toute mesure ordonnée dans le sens de l'art. 2b al. 1 LEDP doit être portée à la connaissance de la commune par l'autorité de protection de l'adulte.

Cela signifie, d'une part, que toute personne signalée par l'autorité de protection de l'adulte comme protégée par une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement sera rayée du registre électoral de la commune, mais cela signifie aussi, d'autre part, que toute personne soumise à une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne doit pas faire l'objet d'un signalement à la commune par l'autorité de protection de l'adulte. Les droits civiques d'une personne protégée par une curatelle de portée générale pour un motif autre que l'incapacité durable de discernement ne sont donc pas touchés.

Ainsi, contrairement à ce que relèvent les motionnaires, il n'existe aucun lien automatique entre l'instauration d'une curatelle de portée générale et la privation des droits civiques. C'est le motif éventuel de l'instauration de dite curatelle, à savoir une incapacité durable de discernement, qui peut induire un tel automatisme.

1.3. La conformité de la législation fribourgeoise, des autres cantons et de la Confédération suisse aux exigences du droit international

Selon les motionnaires, « il est juste de dire que la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement *constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel (et qu') une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse* ».

Confrontée à cette question dans le cadre de la discussion des projets de loi évoqués ci-avant, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil du canton de Genève, chargée d'étudier lesdits projets de loi, a demandé plusieurs avis d'experts à ce sujet. Ceux-ci ne démontrent pas une situation juridique indiscutée et limpide, contrairement à ce que soutiennent les motionnaires :

- > Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, par son président, a relevé d'emblée qu'à ce jour (N.B : le 19 décembre 2017) aucun organe de l'ONU, respectivement judiciaire, n'avait constaté la non-conformité de l'art. 48 al. 4 de la Cst-GE. Il lui semblait dès lors à tout le moins prématuré, voire inexact, d'indiquer que les deux projets auraient pour objet une mise en conformité au droit supérieur.
- > Les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, Professeurs de droit auprès de la Faculté de droit de l'Université de Genève ont estimé en substance ce qui suit :
- > « Le système de l'article 136 de la Constitution fédérale suisse, qui exclut sans nuance de la jouissance des droits politiques toutes les personnes *interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit*, par quoi il faut comprendre aujourd'hui *les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité* (art. 2 LDP), n'est pas compatible avec l'article 29 CDPH. En effet, ce mécanisme méconnaît la spécificité de la capacité de discernement en matière de droits politiques et ne tient pas compte de la gravité de l'atteinte aux droits des personnes handicapées que constitue le retrait ou la suspension des droits politiques ».

- > Les organisations Inclusion Handicap, Pro Mente Sana et FéGAPH (fédération de 19 associations d'entraide et de défense des personnes handicapées et leurs proches active à Genève) ont, elles, estimé en substance que l'abrogation des dispositions prévoyant la privation des droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement serait la seule qui serait conforme au droit supérieur, rendrait aux personnes concernées leur dignité élémentaire de citoyen ou de citoyenne, mais également accessoirement comme la solution la plus simple et économe en termes de deniers publics.
- > Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a également été consulté à ce sujet. Pour mémoire, le BFEH a pour mandat d'encourager l'égalité pour les personnes handicapées et d'agir pour éliminer les discriminations dont elles font l'objet. Il s'est exprimé en substance comme suit :
- > « La Suisse n'a émis aucune réserve au moment de la ratification de la CDPH. Il n'y a actuellement pas de raison de mettre en cause la règle de l'art. 136 al. 1 Cst et 2 LDP d'exclure du droit de vote fédéral les personnes durablement incapables de discernement et protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude. Une curatelle de portée générale n'est appliquée qu'en *ultima ratio*. Il s'agit d'une justification raisonnable pour l'exclusion prévue à l'art. 2 LDP ». Rappelant ensuite l'avis différent à ce sujet du Comité CDPH, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées a encore précisé que « la Convention relative aux personnes handicapées apporte de nouvelles perspectives aux Etats parties, dans de nombreux domaines. Nous nous trouvons donc dans une période de transition qui va peut-être apporter de nouvelles évolutions en matière de droits politiques. Passablement de questions restent ouvertes, notamment sur la mise en œuvre du droit de vote des personnes qui en sont aujourd'hui exclues (comment assurer un système d'accompagnement tout en garantissant la confidentialité du vote par exemple). Concernant l'exercice des droits civils et politiques au niveau fédéral, il y a déjà eu d'importants changements récents qui ont apporté une amélioration de la situation des personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte. Une nouvelle réforme n'est pour le moment pas envisageable, il s'agit plutôt de prendre en compte l'évolution du nouveau droit de protection de l'adulte à la lumière de la mise en œuvre de la CDPH et de l'analyser le moment venu ».
- > La Commission de gestion du pouvoir judiciaire du canton de Genève a pour sa part émis l'avis selon lequel la suspension ou la privation des droits politiques n'est pas, de manière générale et par principe, contraire au droit international, et en particulier aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. La Commission a notamment souligné ce qui suit : « Pour mémoire, le Message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 proposant l'adhésion de la Suisse à cette convention (cf. FF 2012 601) relevait, à propos de l'égalité des droits garantie par la convention : *Elles (les personnes handicapées) peuvent toutefois être limitées dans l'exercice de leurs droits civils, tout comme les personnes sans handicap, en raison de leur jeune âge, d'une incapacité de discernement ou de l'incapacité de manifester leur volonté*. Le même raisonnement vaut en matière de droits civiques. Plus spécifiquement, en relation avec la participation à la vie politique et à la vie publique visée à l'art. 29 de la convention, le conseil fédéral rappelait la teneur de l'art. 136 de la constitution fédérale et celle de la loi du 17 décembre sur les droits politiques, qui limitent l'exclusion des droits politiques aux personnes qui sont placées sous une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement. Le Conseil fédéral ne signalait aucune incompatibilité entre le droit fédéral et la convention ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la question de la suspension des droits politiques est de nature éminemment politique, et non pas juridique. La Constitution cantonale prévoit à ses articles 39 al. 2 et 48 al. 2, pour les droits politiques cantonaux et communaux, sans autre précision, que « la loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire ».

De ce fait, tant l'acceptation que le refus de la motion consisteraient, en l'état, en des solutions conformes au droit supérieur.

2. La position du Conseil d'Etat

Le principe de la relativité de la capacité de discernement est une notion enracinée dans la tradition suisse. Cette notion est unanimement reconnue et le Conseil d'Etat n'entend pas la remettre en question. Ce principe signifie en substance que la capacité de discernement ne doit pas être appréciée dans l'abstrait, mais concrètement par rapport à un acte déterminé, en fonction de sa nature et de son importance, les facultés requises devant exister au moment de l'acte.

Il s'ensuit qu'il peut effectivement être discutable, au vu de ce qui précède, de se baser sur la détermination de l'incapacité durable de discernement d'une personne en matière civile pour en tirer des conclusions automatiques sur l'incapacité pour cette même personne d'exercer ses droits civiques. C'est pourtant ce que font encore à l'heure actuelle tous les cantons Suisses, à l'exception partielle du canton de Genève, ainsi que la Confédération Suisse.

La mise en œuvre concrète du principe de la relativité de la capacité de discernement en matière de droits civiques supposerait l'examen « au cas par cas » de toute personne majeure que quiconque estimerait ne pas être en mesure de remplir de tels droits de manière « ordinaire » en raison d'une incapacité de discernement. Cela poserait d'abord la question de savoir comment individualiser les personnes dont l'incapacité de discernement pourrait porter sur l'exercice des droits politiques, cela poserait ensuite aussi la question de savoir comment déterminer si les personnes ainsi individualisées sont réellement incapables d'exercer leurs droits civiques pour le motif d'incapacité de discernement. Un tel exercice est à l'évidence impossible ou s'avèrerait dans tous les cas aléatoire et excessivement compliqué. En effet, si l'incapacité de discernement peut assez aisément être déterminée pour des actes civils tels par exemple la gestion de son patrimoine, il est relativement difficile de dire, les motionnaires en conviendront, que dans le domaine politique il y aurait des choix qui seraient raisonnables et d'autres qui ne le seraient pas... puisque cela fait justement l'objet de l'appréciation politique.

Il s'ensuit que si la présente motion devait être adoptée, cela ne pourrait que conduire à l'abrogation pure et simple de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP.

La question se résume ainsi à celle de savoir si le fonctionnement de l'Etat – car c'est bien de cette question dont il s'agit – pourrait bénéficier de cette ouverture, ou au contraire en pâtir. Cela impliquerait en effet concrètement que des personnes jugées incapables de gérer leurs propres affaires pour cause d'incapacité durable de discernement seraient amenées à se prononcer sur des questions d'une grande complexité touchant au fonctionnement de la collectivité mais aussi, éventuellement, à sa gestion.

L'ensemble des éléments qui précèdent, mais aussi les motifs de responsabilité individuelle sur lesquels se base notre système démocratique, incitent le Conseil d'Etat à persévérer dans son analyse selon laquelle la détermination d'une incapacité durable de discernement en matière civile

permet non seulement de présumer une incapacité à comprendre les enjeux d'une votation et d'une élection, mais aussi l'impossibilité de faire des choix en conséquence.

L'acceptation de la motion, et par là même l'abrogation programmée de l'art. 2b al. 1, 2 et 4 LEDP, aurait aussi pour effet de créer une autre asymétrie. Concrètement, des personnes seraient encore privées des droits civiques en matière fédérale en application de l'art. 136 Cst et de l'art. 2 LDP, mais pourraient exercer leurs droits civiques en matières cantonales et communales.

En l'état, comme l'a relevé le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, trop de questions en lien avec la mise en œuvre des droits civiques des personnes qui en sont aujourd'hui exclues pour des motifs d'incapacité durable de discernement demeurent ouvertes. Un des exemples les plus parlants à cet effet est peut-être la question de savoir comment assurer un système d'accompagnement des personnes concernées tout en garantissant la confidentialité de leur vote et en excluant dans le même temps que l'accompagnant se substitue au votant en l'incitant à voter selon sa propre conviction, sans que la personne concernée soit capable d'évaluer son propre intérêt ou de déterminer ou même défendre sa propre position. Un risque de dérapage existe, on ne peut pas le nier, et quand bien même en définitive peu de personnes s'avèrent concernées, cela pourrait représenter un affaiblissement de la crédibilité de notre système démocratique, qui relève de la libre formation de la volonté. Cette dernière est un enjeu crucial pour le bon fonctionnement de l'exercice des droits politiques, donc aussi de notre société.

Le Conseil d'Etat remarque enfin que selon les chiffres fournis par les Justices de paix en avril 2020, le canton compte actuellement 899 personnes faisant l'objet d'une mesure de curatelle de portée générale comprenant également une limitation de l'exercice des droits civiques. Il compte 21 personnes placés sous mandat pour cause d'inaptitude. Ce sont donc, en définitive, moins de mille personnes qui seraient concernées, dans le canton, par la motion déposée par les députés Mauron et Ganioz. Ces chiffres doivent être mis en rapport avec le nombre d'électeurs qui étaient inscrits au registre électoral le 4 février à midi, à savoir 206 634 électeurs et électrices (Suisses et Suissesses de l'étranger y compris).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le rejet de la présente motion.

Très sensible à une composition la plus ouverte possible du corps électoral, il relève toutefois d'ores et déjà que dans le cas où la Convention relative aux personnes handicapées entraînerait, sur le plan fédéral, de nouvelles évolutions en matière de droits politiques pour les personnes concernées par une mesure du droit de protection de l'adulte, il proposerait sans attendre une adaptation analogue des droits politiques sur les plans cantonal et communal. Par ailleurs, le droit de vote présuppose la mise en œuvre de droits associés, tels que le droit à une information accessible aux personnes en situation de handicap. Aussi, le Conseil d'Etat prévoit, dans le cadre de son prochain plan de mesures de la politique de la personne en situation de handicap, des mesures en terme de droit à une information accessible à toutes et à tous.

25 mai 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ganioz Xavier / Mauron Pierre

2020-GC-13

Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 5. Februar 2020 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte Xavier Ganioz und Pierre Mauron den Staatsrat, dem Grossen Rat eine Revision des PRG zu unterbreiten, mit der die politischen Rechte von Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassende Beistandschaft gestellt sind, wiederhergestellt werden.

Die Grossräte Ganioz und Mauron beziehen sich auf Artikel 2b des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG). Sie sind der Ansicht, dass diese Bestimmung auf diskriminierende Weise gegen den Grundsatz der Universalität des Stimmrechts verstösst, da sie gewisse Bürgerinnen und Bürger an der Teilnahme am politischen Leben hindere, für die aufgrund einer geistigen, psychischen oder sozialen Behinderung eine Massnahme des Erwachsenenschutzes ergriffen werden musste. Der Entzug dieser Rechte würde diese Personen stigmatisieren, Stereotypen, die ihnen anhaften, ideologisch legitimieren, und so schwer gegen das Diskriminierungsverbot verstossen.

Die Grossräte sind der Ansicht, dass das PRG automatisch eine Verbindung zwischen der umfassenden Beistandschaft und der Urteilsunfähigkeit herstelle. Sie weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es falsch ist, davon auszugehen, dass eine umfassende Beistandschaft zwingend eine Urteilsunfähigkeit voraussetze. Sie finden auch, dass der vom PRG hergestellte Zusammenhang zwischen dem Vorsorgeauftrag (VA) und dem Entzug der politischen Rechte ebenfalls nicht befriedigend sei, denn auch wenn der VA untrennbar mit der Urteilsunfähigkeit verbunden ist, so beziehe sich diese Urteilsunfähigkeit gemäss Gesetz auf das Bedürfnis nach Personensorge, auf die Vermögenssorge oder den Rechtsverkehr und nicht auf die Fähigkeit, eine politische Meinung zu haben und diese auszudrücken.

Die Grossräte bekräftigen, dass im schweizerischen Recht die Begriffe der Urteilsfähigkeit und Urteilsunfähigkeit immer bezüglich einer bestimmten Handlung festgelegt werden. Sie sind daher der Ansicht, dass man zum Beispiel nicht aufgrund der Urteilsunfähigkeit einer Person, die für einen bestimmten Grund festgelegt wurde (zum Beispiel die Unfähigkeit, das Vermögen zu verwalten), darauf schliessen kann, dass die gleiche Person für weitere Handlungen ebenfalls urteilsunfähig ist (zum Beispiel einen Mietvertrag abzuschliessen). Die Grossräte Mauron und Ganioz gehen daher davon aus, dass aufgrund der Existenz einer umfassenden Beistandschaft oder eines VA nicht davon ausgegangen werden kann, dass auch eine Unfähigkeit vorliegt zu begreifen, worum es bei einer Abstimmung oder einer Wahl geht, und sich je nach politischen Ansichten zu entscheiden.

Aufgrund dieser einleitenden Ausführungen sind die Grossräte der Ansicht, dass in Freiburg Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, sehr wohl urteilsfähig und dennoch von ihren kantonalen und kommunalen politischen Rechten ausgeschlossen sein können, einzig aufgrund ihrer sozialen Situation und ohne dass ihre Fähigkeit zur aktiven Staatsbürgerschaft ausgewertet worden wäre.

Aus einem juristischeren Blickwinkel betrachtet fügen die Motionäre hinzu, dass die geltende Regelung gegen Artikel 8 der Bundesverfassung verstossen würde. Sie sind der Meinung, dass Artikel 2b PRG auch gegen die EMRK und ihre Rechtsprechung über den Entzug des Stimmrechts einer bevormundeten Person, die unter einer psychischen Störung leidet, verstosse, auch wenn der Bund das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, auf dem dieses Urteil basiert, nicht unterzeichnet hat. Schliesslich gehen sie davon aus, dass Art. 2b PRG nicht mit Artikel 29 des Übereinkommens der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention BRK) vom 13. Dezember 2006 vereinbar sei, welche die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen das Recht und die Möglichkeit haben, zu wählen und gewählt zu werden.

Die Grossräte Ganioz und Mauron finden auch, dass die gegenwärtige Regelung über den Entzug der politischen Rechte aufgrund von Urteilsunfähigkeit eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung mit Personen darstelle, die die Urteilsfähigkeit aus anderen Gründen als einer psychischen Störung oder geistigen Behinderung verlieren. Als Beispiele führen sie Rausch oder ähnliche Zustände an, die nicht dazu führen, dass jemand unter Beistandschaft gestellt und so der Möglichkeit beraubt wird, seinen politischen Willen zu bekunden.

Wenn die politischen Rechte all jenen entzogen werden müssen, die nicht über die nötige Urteilsfähigkeit verfügen, um sie auszuüben, so muss gemäss den Motionären das für die Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte anwendbare Kriterium sehr flexibel sein, da die Universalität des Stimmrechts verlangt, dass möglichst breit gefasst wird, wer zu den Stimmberechtigten gehört, ohne jemanden aufgrund seiner Kultur, Bildung, Beherrschung der Sprache, Skurrilität oder des Einkommens auszuschliessen. Die Fähigkeit zu verstehen, worum es bei einer Abstimmung oder einer Wahl geht, und die Fähigkeit, nach freiem Ermessen zu entscheiden, müssen sehr grosszügig beurteilt werden, zumal sich jede und jeder veranlasst sehen kann, im Rausch abzustimmen, sich bei der Stimmabgabe nach der breiten Masse zu richten, im Affekt oder unter dem Einfluss einer überzeugenden Person, für das Gegenteil von dem zu stimmen, was ihr oder ihm die Vernunft gebieten würde.

Die Motionäre folgern daher, dass der Entzug der politischen Rechte wegen dauernder Urteilsunfähigkeit *eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber Personen mit geistiger oder psychischer Behinderung darstellt (und dass) eine solche Diskriminierung heute eindeutig gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verstösst*. Sie sind daher der Ansicht, dass sich der Kanton Freiburg nach den Anforderungen des internationalen Rechts richten sollte und auf den automatischen Entzug der politischen Rechte für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder für die ein Vorsorgeauftrag besteht, verzichten sollte.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass die direkte Demokratie seiner Ansicht nach eines der wertvollsten Güter der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Kantone und Gemeinden ist. Sie kann sich jedoch weiter entwickeln und ist weder festgefahren noch eine endgültige Errungenschaft: Die Beschränkung des Kreises all jener, die stimm- und wahlberechtigt sind, ist ein wichtiges politisches Thema, das Diskussionen auslösen muss.

1. Die Situation aus juristischer Sicht

1.1. Nationale Ebene und Schweizer Kantone

Was das Stimmrecht auf nationaler Ebene betrifft, so sieht Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR) bezugnehmend auf den Wortlaut der Bundesverfassung im aktuellen Stand Folgendes vor: *«Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden»*. Die Kantone der Schweiz sehen alle, wie auch der Kanton Freiburg, eine mit der zitierten Bundeslösung vergleichbare Gesetzgebung vor.

Gegenwärtig verfügt wohl der Kanton Genf über das am wenigsten restriktive System im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts für dauerhaft urteilsunfähige Personen. In der Genfer Kantonsverfassung ist unter Artikel 48 Abs. 4 Folgendes vorgesehen: *«Die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen können durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden»*. Zum jetzigen Stand der Dinge verfolgt diese Lösung einen Zwischenweg zwischen den Artikeln 136 Abs. 1 BV und 2 BPR einerseits und einer vollständigen Liberalisierung des Zugangs zu politischen Rechten für Personen mit Behinderung andererseits. Aus einem Bericht vom 23. Dezember 2019 der *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil*, die den Auftrag hatte, zwei Gesetzesentwürfe zur Anpassung an das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu prüfen, geht hervor, dass dem Grossen Rat des Kantons Genf demnächst zwei Gesetzesentwürfe vorgelegt werden, welche die Aufhebung von Art. 48 Abs. 4 KV-GE und der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen beantragen. Sollte diese Aufhebung angenommen werden, so hätte dies zur Folge, dass im Kanton Genf die Möglichkeit, die politischen Rechte von dauerhaft urteilsunfähigen Personen zu suspendieren, aufgehoben würde. Eine Annahme dieser Gesetzesentwürfe würde den Kanton Genf zum einzigen Schweizer Kanton machen, der dem Entzug der politischen Rechte für dauerhaft urteilsunfähige Personen ein Ende gesetzt hat.

Daraus folgt, dass die Freiburger Lösung, unter Vorbehalt der Genfer Lösung, die gegenwärtig überarbeitet wird, derzeit der allgemeinen Praxis im Bereich des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts in der Schweiz entspricht.

1.2. Die automatische Verbindung zwischen der umfassenden Beistandschaft, der Urteilsunfähigkeit und dem Entzug der politischen Rechte

Mit der Abschaffung der Vormundschaft und der Einführung eines massgeschneiderten Systems war die Revision des Erwachsenenschutzrechts ein wichtiger Fortschritt. Ziel war es, den Schutz an die Bedürfnisse der betroffenen Person anzupassen und gleichzeitig ihre Autonomie so gut wie möglich zu wahren. Zudem wurde die Revision zur Anpassung an das internationale Recht und

namentlich an das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) vorgenommen.

Die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft wird im Bundesrecht in Artikel 398 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vorgesehen. Diese Art von Beistandschaft ist als *ultima ratio* zu sehen, denn die Voraussetzung nach Artikel 398 Abs. 1 ZGB muss so verstanden werden, dass keine der anderen in den Artikeln 393 bis 396 ZGB vorgesehenen Formen von Beistandschaften oder eine Kombination dieser Beistandschaften (Art. 397 ZGB) genügt, um den erforderlichen Schutz zu gewähren. Auch wenn die umfassende Beistandschaft insbesondere für Personen mit dauernder Urteilsunfähigkeit vorgesehen werden muss, wie Artikel 398 Abs. 1 *in fine* ZGB erinnert, ist die Urteilsunfähigkeit jedoch weder eine Voraussetzung noch ein Kriterium, das an sich genügt, damit die Erwachsenenschutzbehörde eine solche Massnahme anordnet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_617/2014 vom 1. Dezember 2014 mit Verweisen).

Art. 2b Abs. 1 PRG sieht in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht vor: «Wer aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird, ist in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt» Artikel 2b Abs. 4 PRG ergänzt diese Regel durch die Vorgabe, dass die Erwachsenenschutzbehörde der betreffenden Gemeinde alle im Sinne von Art. 2b Abs. 1 PRG angeordneten Massnahmen mitteilen muss.

Das bedeutet einerseits, dass jede Person, die von der Erwachsenenschutzbehörde als aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehend gemeldet wurde, vom Stimmregister der Gemeinde gestrichen wird, aber andererseits heisst es auch, dass die Erwachsenenschutzbehörde jegliche Personen, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen, der betreffenden Gemeinde nicht melden muss. Das Stimm- und Wahlrecht einer Person, die aus einem anderen Grund als einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht, sind also nicht betroffen.

Entgegen den Behauptungen der Motionäre besteht also keine automatische Verbindung zwischen der Errichtung einer umfassenden Beistandschaft und dem Entzug des Stimm- und Wahlrechts. Der allfällige Grund für die Errichtung einer solchen Beistandschaft, nämlich eine dauernde Urteilsunfähigkeit, kann hingegen einen solchen Automatismus auslösen.

1.3. Übereinstimmung der Gesetzgebung des Kantons Freiburg, der übrigen Kantone und der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit den Anforderungen des internationalen Rechts

Gemäss den Motionären ist es angemessen zu sagen, dass der Entzug der politischen Rechte wegen dauernder Urteilsunfähigkeit *eine offensichtliche Diskriminierung gegenüber Personen mit geistiger oder psychischer Behinderung darstellt, und (dass) eine solche Diskriminierung heute eindeutig gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verstösst*.

Als die *Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil* des Kantons Genf, die den Auftrag hatte, die oben erwähnten Gesetzesentwürfe zu prüfen, im Rahmen der Debatten dazu mit dieser Frage konfrontiert wurde, hat sie mehrere Expertenmeinungen dazu eingeholt. Diese brachten, entgegen den Behauptungen der Motionäre, keine unbestrittene und eindeutige Rechtslage zutage:

- > Der Staatsrat der Republik und des Kantons Genf hielt durch seinen Präsidenten einleitend fest, dass bis zum heutigen Zeitpunkt (NB: 19. Dezember 2017) kein Organ der UNO und keine Justizbehörde die Nichtkonformität von Art. 48 Abs. 4 der KV-GE festgestellt hätte. Es schien ihm daher gelinde gesagt verfrüht, um nicht zu sagen falsch, anzugeben, dass die beiden Entwürfe eine Anpassung an übergeordnetes Recht zum Gegenstand hätten.
- > Die beiden an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf tätigen Rechtsprofessoren Michel Hottelier und Thierry Tanquerel sind im Wesentlichen folgender Ansicht:
 - > «Das System nach Artikel 136 der Schweizerischen Bundesverfassung, das sämtliche *wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigten Personen*, worunter heute *Personen* zu verstehen sind, *die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden* (Art. 2 BPR), undifferenziert von der Ausübung der politischen Rechte ausschliesst, ist mit Artikel 29 BRK nicht vereinbar. Dieser Mechanismus verkennt die Spezifität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte und lässt die Schwere der Verletzung der Rechte behinderter Personen unberücksichtigt, die ein Entzug oder die Aussetzung der politischen Rechte darstellt».
 - > Die Organisationen Inclusion Handicap, Pro Mente Sana und FéGAPH (Verband von 19 in Genf tätigen Selbsthilfegruppen und Vereinen, die sich für Behinderte und ihre Angehörigen einsetzen) waren ihrerseits im Wesentlichen der Meinung, dass nur eine Aufhebung der Bestimmungen, die den Entzug der politischen Rechte aufgrund einer dauernden Urteilsunfähigkeit vorsehen, mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre und den betroffenen Personen ihre elementare Würde als Bürgerinnen und Bürger zurückgeben würde. Zudem wäre dies die einfachste und im Hinblick auf die öffentlichen Gelder ökonomischste Lösung.
 - > Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) wurde ebenfalls zu diesem Thema konsultiert. Das EBGB hat die Aufgabe, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und sich für die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Es äusserte sich im Wesentlichen wie folgt:
 - > *Die Schweiz hatte bei der Ratifizierung der BRK keinerlei Vorbehalte angebracht. Es besteht gegenwärtig kein Grund, die Vorschrift nach Art. 136 Abs. 1 BV und 2 BPR, die besagt, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht auf Bundesebene ausgeschlossen sind, in Frage zu stellen. Eine umfassende Beistandschaft wird nur als ultima ratio angewendet. Es handelt sich hier um eine vernünftige Rechtfertigung für den in Art. 2 BPR vorgesehenen Ausschluss.* Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verwies anschliessend auf die abweichende Meinung des BRK-Ausschusses zu diesem Thema und präzisierte, dass *die Behindertenrechtskonvention den Vertragsstaaten in zahlreichen Bereichen neue Perspektiven eröffnet. Wir befinden uns folglich in einer Übergangsphase, die vielleicht zu neuen Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte führen wird. Es bleiben jedoch einige Fragen offen, namentlich zur Umsetzung des Stimmrechts für Personen, die heute davon ausgeschlossen sind (wie kann beispielsweise ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig Vertraulichkeit garantiert werden). Was die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte auf Bundesebene betrifft, so gab es kürzlich bereits bedeutende Änderungen, die durch eine Massnahme des Erwachsenenschutzrechts eine Verbesserung der Situation der betroffenen Personen mit sich brachten. Eine erneute Reform ist momentan nicht in Betracht zu ziehen, es geht vielmehr darum, die Entwicklung des neuen*

Erwachsenenschutzrechts vor dem Hintergrund der Umsetzung der BRK zu berücksichtigen und sie zu gegebener Zeit zu analysieren.

- > Die *Commission de gestion du pouvoir judiciaire* des Kantons Genf ist ihrerseits der Ansicht, dass die Suspendierung oder der Entzug der politischen Rechte nicht allgemein und grundsätzlich gegen das internationale Recht verstösst und vor allem nicht gegen die von der Schweiz im Rahmen der Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006 eingegangenen Verpflichtungen. Die Kommission hielt insbesondere Folgendes fest: *Zur Erinnerung, der Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung dieses Übereinkommens (vgl. BBl 2012 661) war zu der von der Konvention garantierten gleichen Anerkennung vor dem Recht Folgendes zu entnehmen: «Sie (die Menschen mit Behinderung) können aber wie Menschen ohne Behinderung aufgrund ihres jugendlichen Alters oder wegen fehlender Willens- und Einsichtsfähigkeit in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt sein». Die gleiche Begründung gilt auch für das Stimm- und Wahlrecht. Insbesondere in Verbindung mit der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, worum es in Artikel 29 des Übereinkommens geht, verweist der Bundesrat auf den Wortlaut von Art. 136 der Bundesverfassung und jenen des Gesetzes vom 17. Dezember über die politischen Rechte, die den Ausschluss von den politischen Rechten auf Personen beschränken, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen. Der Bundesrat wies nicht auf eine Unvereinbarkeit zwischen dem Bundesrecht und dem Übereinkommen hin.*

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Frage der Suspendierung der politischen Rechte höchst politischer und nicht juristischer Natur ist. Die Kantonsverfassung sieht in den Artikeln 39 Abs. 2 und 48 Abs. 2 für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ohne weitere Präzisierungen vor, dass «das Gesetz [...] den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht [regelt]».

Aus diesem Grunde würden beim aktuellen Stand der Dinge sowohl eine Annahme als auch eine Ablehnung der Motion dem übergeordneten Recht entsprechen.

2. Die Position des Staatsrats

Der Grundsatz der Relativität der Urteilsfähigkeit ist ein in der Schweizer Tradition verwurzelter Begriff. Dieser Begriff ist allgemein anerkannt und der Staatsrat hat nicht die Absicht, ihn in Frage zu stellen. Er bedeutet im Wesentlichen, dass die Urteilsfähigkeit nicht abstrakt beurteilt werden soll, sondern konkret in Zusammenhang mit einer bestimmten Handlung, entsprechend ihrer Art und Bedeutung, wobei die erforderlichen Fähigkeiten zum Zeitpunkt der Handlung vorhanden sein müssen.

Daraus folgt, dass tatsächlich in Frage gestellt werden kann, ob man sich auf die Feststellung der dauernden Urteilsunfähigkeit einer Person im Zivilbereich abstützen kann, um automatisch auf die Unfähigkeit dieser Person zu schliessen, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Dennoch wird dies gegenwärtig von allen Schweizer Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Genf, wie auch von der Schweizerischen Eidgenossenschaft noch so gehandhabt.

Die konkrete Umsetzung des Grundsatzes der Relativität der Urteilsfähigkeit im Bereich der politischen Rechte würde eine Prüfung «von Fall zu Fall» aller volljährigen Personen voraussetzen, die jemand nicht in der Lage sieht, aufgrund einer Urteilsunfähigkeit das eine oder andere Recht «in üblicher Weise» wahrnehmen zu können. Zuerst würde sich die Frage stellen, wie die Personen im

Einzelfall ausgemacht werden können, deren Urteilsunfähigkeit sich auf die politischen Rechte auswirken könnte, anschliessend würde sich die Frage stellen, ob die so ausfindig gemachten Personen aufgrund einer Urteilsunfähigkeit tatsächlich nicht in der Lage sind, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Ein solches Vorgehen ist offensichtlich unmöglich oder würde sich auf jeden Fall als willkürlich oder unverhältnismässig kompliziert erweisen. Auch wenn sich für zivilrechtliche Handlungen, wie zum Beispiel die Verwaltung seines Vermögens, eine Urteilsunfähigkeit in der Tat relativ einfach feststellen lässt, ist es relativ schwierig zu sagen - die Motionäre werden dem beipflichten - ob im politischen Bereich eine Wahl als vernünftig und eine andere als unvernünftig beurteilt werden kann, zumal gerade dies ja Gegenstand der politischen Meinung ist.

Daraus folgt, dass wenn diese Motion erheblich erklärt werden sollte, dies nicht einfach zu einer Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG führen könnte.

Die Frage lässt sich somit darauf beschränken, ob die Funktionsweise des Staates – denn genau darum geht es hier – von dieser Öffnung profitieren könnte, oder ob sie, im Gegenteil, darunter leiden würde. Dies würde konkret bedeuten, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit als nicht dazu fähig beurteilt werden, sich zu hochkomplexen Fragen äussern dürften, die das Funktionieren des Gemeinwesens, aber möglicherweise auch dessen Verwaltung betreffen

Sämtliche vorgängig dargelegten Elemente, aber auch die Eigenverantwortung, auf der unser demokratisches System beruht, veranlassen den Staatsrat dazu, an seiner Analyse festzuhalten, nämlich, dass aufgrund der Feststellung einer dauernden Urteilsunfähigkeit im zivilrechtlichen Bereich nicht nur von der Unfähigkeit, zu verstehen, worum es bei einer Abstimmung oder Wahl geht, ausgegangen werden kann, sondern auch von der Unmöglichkeit, entsprechende Entscheide treffen zu können.

Die Erheblicherklärung der Motion und damit die unweigerliche Aufhebung von Art. 2b Abs. 1, 2 und 4 PRG hätten zur Folge, dass eine weitere Asymmetrie entstünde. Konkret dürften Personen in Anwendung von Art. 136 BV und Art. 2 BPR auf Bundesebene ihre politischen Rechte weiterhin nicht wahrnehmen, während sie es auf kantonaler und kommunaler Ebene dürften.

Gegenwärtig und wie auch das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen festgehalten hat, sind derzeit noch zu viele Fragen offen in Zusammenhang mit der Umsetzung der politischen Rechte für Personen, die heute aus Gründen einer dauernden Urteilsunfähigkeit von diesen Rechten ausgeschlossen sind. Eines der anschaulichsten Beispiele hierfür ist vielleicht die Frage, wie ein Betreuungssystem gewährleistet und gleichzeitig die Vertraulichkeit der Stimmabgabe garantiert und ausgeschlossen werden kann, dass die vertretende Person die stimmberechtigte Person ersetzt, indem sie diese dazu auffordert, nach ihrer eigenen Überzeugung abzustimmen, ohne dass die betroffene Person ihre eigenen Interessen evaluieren oder ihre eigene Position festlegen oder gar verteidigen kann. Die Gefahr eines Ungleichgewichts kann nicht geleugnet werden, und auch wenn letztendlich nur wenige Personen betroffen sind, könnte dies die Glaubwürdigkeit unseres demokratischen Systems schwächen, das auf der freien Willensbildung beruht. Dieses ist eine grundlegende Herausforderung für das gute Funktionieren der Ausübung der politischen Rechte und damit auch unserer Gesellschaft.

Der Staatsrat möchte schliesslich noch anmerken, dass gemäss den Zahlen, welche die Friedensgerichte im April 2020 vorgelegt haben, im Kanton gegenwärtig 899 Personen unter umfassender Beistandschaft stehen, was auch eine Einschränkung der Ausübung ihrer politischen

Rechte umfasst. Für 21 Personen besteht ein Vorsorgeauftrag. Letzten Endes wären also weniger als tausend Personen im Kanton von der Motion der Grossräte Mauron und Ganioz betroffen. Diese Zahlen müssen ins Verhältnis gesetzt werden mit der Anzahl Stimmberechtigter, die am 4. Februar am Mittag im Stimmregister eingetragen waren, nämlich 206 634 Wählerinnen und Wähler (Auslandschweizerinnen und -schweizer eingeschlossen).

Unter diesen Umständen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Der Staatsrat, der für eine möglichst offene Zusammensetzung der Stimmberechtigten äusserst empfänglich ist, hebt jedoch bereits hervor, dass er, falls die Behindertenrechtskonvention auf nationaler Ebene neue Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte für Personen, die von einer Massnahme des Erwachsenenschutzrechts betroffen sind, mit sich brächte, umgehend eine dahingehende Änderung der politischen Rechte auf kantonaler und Gemeindeebene vorschlagen würde. Darüber hinaus setzt das Stimmrecht die Umsetzung damit verbundener Rechte voraus, wie zum Beispiel das Recht auf Information, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein muss. Deshalb plant der Staatsrat im Rahmen seines nächsten Massnahmenplans der Politik für Menschen mit Behinderungen Massnahmen im Bereich des Rechts auf Information, die allen zugänglich ist.

25. Mai 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Wassmer Andréa / Bourguet Gabrielle
Utilisation du langage simplifié

2019-GC-147

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé le 12 septembre 2019 et transmis au Conseil d'Etat le 16 septembre 2019, les députées Andréa Wassmer et Gabrielle Bourguet demandent au Conseil d'Etat d'étudier la question de l'utilisation du langage simplifié, de définir quels textes rédiger en langage simplifié et même d'édicter une loi ou une ordonnance pour poser un cadre à l'utilisation de cette rédaction en langage simplifié, appelée également « falc » (facile à lire et à comprendre).

Les postulantes sont d'avis que le canton de Fribourg pourrait être parmi les premiers à édicter des directives d'utilisation du langage simplifié pour certains documents importants. Il prendrait ainsi exemple sur la Chancellerie fédérale qui a mis en place, en été 2017, un groupe de travail pour concrétiser le recours au falc au sein de son administration. Il serait particulièrement utile de proposer des textes en langage accessible pour certains documents du SPoMi, des ORP, de la Police ou dans le domaine de la santé, estiment les députées.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (Convention) est entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014. La langue simplifiée y est définie comme étant une forme de communication (art. 2 al. 1). Une loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et une ordonnance d'exécution (OHand) ainsi qu'une loi fribourgeoise sur la personne en situation de handicap (LPSH) traitent également de ce domaine. Avec l'entrée en vigueur de cette dernière, le canton de Fribourg dispose d'un plan de mesures qui lui sert de base pour procéder à des traductions en langage simplifié pour les personnes en situation de handicap et pour encourager le développement et l'utilisation de moyens de communication et d'information adaptés aux compétences et aux besoins des personnes concernées (art. 11).

Jusqu'à aujourd'hui, ni la Confédération ni aucun canton n'ont légiféré spécifiquement sur le droit d'accès à l'information en dehors du domaine du handicap. Tous se réfèrent à la Convention de l'ONU et à la LHand, qui permettent la traduction des sites Internet en langage simplifié dont profitent les personnes connaissant des difficultés.

Des projets visant à améliorer l'accès de la population à l'information existent dans plusieurs cantons et à la Confédération. Sur la base de la LHand et de la LEg (loi sur l'égalité), la page du Parlement fédéral est traduite en langage simplifié depuis le 8 octobre 2019. La Confédération a également demandé un rapport à la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) sur la situation des « obligations pour des informations en langue facile » au niveau de l'administration, des cantons et des communes. Ce rapport, rendu au dernier trimestre 2019, lui servira de base pour entamer les discussions en 2020 sur la suite à donner. Il sera donc utile de connaître l'issue réservée par la Confédération au rapport de la FHNW.

A Saint-Gall, les principales pages du site Internet www.sg.ch sont traduites en falc. A Berne, une motion charge le Conseil-exécutif du canton d'examiner si des parties du site Internet et de la documentation publiée peuvent être proposées en langue simple à lire. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'est pas possible de traduire toutes les informations du canton en langage simplifié mais qu'il convient de privilégier celles qui concernent directement les groupes cibles. En Suisse romande, Neuchâtel propose un guide, qui date de décembre 2017, pour faciliter l'accès aux informations de la santé.

En février 2019, dans notre canton, le Bureau de l'intégration des migrants et des migrantes et de la prévention du racisme a édité en langage simplifié une brochure intitulée « Le canton de Fribourg vous souhaite la bienvenue », élaborée par le Bureau fribourgeois pour le langage simplifié de Pro Infirmis. Le domaine de la communication et de l'information est également l'un des domaines qui est mis en évidence dans les Lignes directrices et le Plan de mesures 2018–2022 de la nouvelle politique relative à la personne en situation de handicap. Pour l'instant, se fondant sur le Plan de mesures 2018–2022, la Direction de la santé et des affaires sociales a fait traduire la loi sur la personne en situation de handicap en langage simplifié et soutenu un projet de traduction de site Internet pour une association (Groupe Ensemble). La loi traduite sera disponible sous peu sur le site Internet de l'Etat.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance pour la population du droit d'accès aux informations, raison pour laquelle il en a fait l'un des six domaines d'action de sa politique relative aux personnes en situation de handicap. Il partage ainsi sur le fond les préoccupations des auteures du postulat.

Vu l'ampleur de la tâche, il entend confier la rédaction du rapport à un mandataire externe. Sur recommandation de l'Université de Fribourg, deux personnes seraient intéressées à la rédaction de ce rapport : une scientifique ainsi qu'une rédactrice, toutes deux spécialisées dans le domaine. Avec le soutien de la Chancellerie d'Etat et des Directions concernées par cette question, elles vont, le cas échéant, analyser la situation et proposer les mesures prioritaires à mettre en œuvre dans le contexte du futur Plan de mesures 2023–2027 relatif à la politique de la personne en situation de handicap.

Le Conseil d'Etat relève enfin que les mesures mises en œuvre pour faciliter l'accès des personnes en situation de handicap à l'information bénéficieront également aux personnes qui ont des difficultés à comprendre un texte, quelle qu'en soit la raison. Il s'agira donc de cibler le champ d'application, soit les domaines et documents prioritaires. Et finalement, l'ampleur du champ d'application et de la mise en œuvre des mesures proposées devra faire l'objet de décisions politiques.

En conclusion, compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter ce postulat.

31 mars 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Wassmer Andréa / Bourguet Gabrielle

2019-GC-147

Verwendung von leichter Sprache

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem Postulat, das am 12. September 2019 eingereicht und am 16. September 2019 dem Staatsrat überwiesen wurde, verlangen die Grossrätinnen Andréa Wassmer und Gabrielle Bourguet, dass die Frage geprüft wird, welche Texte in leichter Sprache verfasst werden müssen, und ob sogar ein Gesetz oder eine Verordnung erlassen werden sollte, um einen Rahmen für dieses Schreiben in leichter Sprache, die auf Französisch auch «falc» (facile à lire et à comprendre) genannt wird, zu schaffen.

Die Postulantinnen sind der Meinung, dass der Kanton Freiburg zu den ersten Kantonen, die Weisungen zur Verwendung von leichter Sprache für einige wichtige Dokumente erlassen, gehören könnte. Er würde sich so ein Beispiel an der Bundeskanzlei nehmen, die 2017 eine Arbeitsgruppe geschaffen hat, um die Zuhilfenahme der einfachen Sprache in ihrer Verwaltung konkret umzusetzen. Es wäre besonders nützlich, wenn Texte in einfach zugänglicher Sprache für gewisse Dokumente des BMA, des RAV, der Polizei oder im Bereich der Gesundheit angeboten würden, meinen die Grossrätinnen.

II. Antwort des Staatsrats

Das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (das Übereinkommen) ist für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Die leichte Sprache wird dort als Kommunikationsform definiert (Art. 2 Abs. 1). Es gibt auch ein Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) und eine dazugehörige Verordnung (BehiV) sowie ein Freiburger Gesetz (BehG), in denen dieser Bereich behandelt wird. Nach dem Inkraftsetzen letzteren Gesetzes dient im Kanton Freiburg ein Massnahmenplan als Grundlage für Übersetzungen in leichte Sprache für Personen mit Behinderung, ausserdem wird die Entwicklung und der Gebrauch von Kommunikations- und Informationsmitteln, die den Kompetenzen und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entsprechen, gefördert (Art. 11).

Bis jetzt ist weder der Bund noch ein Kanton besonders zum Recht auf Zugang zu Information ausserhalb des Behinderungsbereichs gesetzgeberisch tätig geworden. Alle stützen sich auf das Übereinkommen der UNO und das BehiG, aufgrund derer Websites zugunsten von Personen mit Schwierigkeiten in leichte Sprache übersetzt werden können.

Projekte, mit denen der Zugang der Bevölkerung zur Information verbessert werden soll, gibt es in verschiedenen Kantonen und beim Bund. Auf der Grundlage des BehiG und des GIG (Gleichstellungsgesetz) wird die Website des Bundesparlaments seit 8. Oktober 2019 in einfache Sprache übersetzt. Der Bund gab bei der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) einen Bericht über die Situation der «Pflicht zu Informationen in leichter Sprache» in der Verwaltung, in den Kantonen und in den Gemeinden in Auftrag. Dieser Bericht wurde im letzten Quartal 2019 abgeliefert und

dient ihm als Grundlage, um 2020 Diskussionen über die Folgen, die geleistet werden müssen, aufzunehmen. Es ist also nützlich, die Folge, die der Bund dem Bericht der FHNW leistet, zu kennen.

In St. Gallen sind die wichtigsten Seiten der Website www.sg.ch in leichte Sprache übersetzt. Im Kanton Bern wird der Regierungsrat mit einer Motion beauftragt, zu prüfen, ob Teile der Website und der veröffentlichten Dokumentation in leicht zu lesender Sprache angeboten werden können. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass es nicht möglich ist, alle Informationen des Kantons in leichte Sprache zu übersetzen, aber diejenigen, die direkt die Zielgruppen betreffen, bevorzugt behandelt werden sollen. In der Westschweiz bietet Neuenburg einen Führer an, um den Zugang zu den Gesundheitsinformationen zu erleichtern; er stammt von Dezember 2017.

In unserem Kanton gab das Büro für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention im Februar 2019 eine Broschüre mit dem Titel «Der Kanton Freiburg heisst Sie willkommen» in leichter Sprache heraus; sie wurde vom Freiburger Büro für leichte Sprache von Pro Infirmis erarbeitet. Der Bereich der Kommunikation und der Information ist ebenfalls einer der Bereiche, der in den Richtlinien und im Massnahmenplan 2018-2022 der neuen Politik für Menschen mit Behinderung hervorgehoben wird. Bis jetzt liess die Direktion für Gesundheit und Soziales gestützt auf den Massnahmenplan 2018-2022 das Gesetz über Menschen mit Behinderungen in leichte Sprache übersetzen und unterstützte ein Projekt zur Übersetzung der Website eines Vereins (Groupe Ensemble). Das übersetzte Gesetz kann in Kürze auf der Website des Staates abgerufen werden.

Der Staatsrat ist sich bewusst, welche Bedeutung das Recht auf Zugang zu den Informationen für die Bevölkerung hat, aus diesem Grund hat er es zu einem der 6 Aktionsbereiche seiner Politik für Menschen mit Behinderung gemacht. Er teilt grundsätzlich die Sorgen der Verfasserinnen des Postulats.

Weil die Aufgabe umfangreich ist, will er das Verfassen des Berichts einem externen Auftragnehmer übertragen. Auf Empfehlung der Universität Freiburg wären zwei Personen am Verfassen dieses Berichts interessiert, eine Wissenschaftlerin und eine Redaktorin, die auf dieses Gebiet spezialisiert sind. Mit Unterstützung der Staatskanzlei und der von dieser Problematik betroffenen Direktionen werden sie allenfalls die Situation untersuchen und vordringliche Massnahmen, die im Rahmen des künftigen Massnahmenplans zur Politik für Menschen mit Behinderung 2023-2027 umgesetzt werden müssen, vorschlagen.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Massnahmen, die getroffen werden, um Menschen mit Behinderung den Zugang zur Information zu erleichtern, auch Personen zugute kommen, die aus irgendeinem Grund Mühe haben, einen Text zu verstehen. Es geht darum, den Geltungsbereich genau festzulegen, nämlich die vordringlichen Bereiche und Dokumente. Schliesslich müssen die Grösse des Geltungsbereichs und die Umsetzung der beantragten Massnahmen in einem politischen Entscheid festgelegt werden.

Zum Schluss beantragt der Staatsrat Ihnen angesichts der obigen Ausführungen, das Postulat anzunehmen.

31. März 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Defferrard Francine / Kubski Grégoire

2020-GC-20

Pour un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0.3 %

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 février 2020, se référant notamment au blocage du système cantonal de gestion des élections et des votations survenu lors d'élections simultanées aux niveaux fédéral et communal en date du 10 novembre 2019, les députés Francine Defferrard et Grégoire Kubski, appuyés de 38 cosignataires, demandent que la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) soit modifiée et complétée afin d'introduire un recomptage automatique des bulletins en cas de résultat « très serré », même en l'absence d'indices d'irrégularités.

Le motif de leur intervention réside dans l'ATF 136 II 132, par lequel le Tribunal fédéral avait relevé que les citoyennes et citoyens ont dans certaines conditions, en particulier en cas de résultats très serrés, le droit de demander le recomptage des bulletins, même en l'absence d'indices probants suggérant une irrégularité, et ceci même si aucune base légale ne le prévoit expressément. Les motionnaires précisent encore, à l'appui de leur demande, que dans ce même arrêt, le Tribunal fédéral avait recommandé au législateur de concrétiser la notion de « résultats très serrés ».

S'agissant plus précisément de la notion de « résultats très serrés », se référant à la jurisprudence fédérale et à des exemples d'autres cantons (cantons de Zoug, Schaffhouse et des Grisons), les motionnaires proposent la fixation d'un seuil de 0,3 %. Ce seuil serait adapté, selon eux, car pour le deuxième tour du 10 novembre 2019, la différence de 138 voix entre la candidate élue et le candidat non élu représentait 0,137 % des voix exprimées (soit 138/100 492). Dès lors selon eux, si Fribourg avait eu un seuil similaire à celui des cantons de Zoug, Schaffhouse ou des Grisons, il y aurait eu un recomptage automatique à l'occasion du deuxième tour du 10 novembre 2019 au Conseil des Etats. Ils relèvent par ailleurs que dans les réponses et rapports ultérieurs de la Chancellerie d'Etat et du Conseil d'Etat, ces autorités avaient elles-mêmes parlé, s'agissant desdits résultats, de « résultats très serrés ».

Ils soulignent encore que certains cantons prévoient un recomptage s'il existe des indications concrètes d'irrégularités ou des motifs sérieux de remettre en cause l'élection ou la votation, cela comme seul motif ou comme motif supplémentaire de recomptage. Ils précisent toutefois que d'autres cantons, à l'instar de Fribourg, Vaud et Genève, n'indiquent dans leur législation aucun motif de recomptage des bulletins.

De ce fait, ils demandent au Conseil d'Etat de donner suite à la recommandation formulée par le Tribunal fédéral dans son ATF 136 II 132 et de prévoir dans la LEDP un recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0.3 %.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'article 34 al. 2 de la Constitution fédérale garantit qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de la libre volonté des électeurs. Selon le Tribunal fédéral, cette garantie exige notamment que les résultats d'élections et de votations soient déterminés avec soin et dans le respect des règles édictées, que les contestations, celles-ci entraînant le cas échéant un recomptage ou l'annulation du scrutin, soient examinées conformément au droit de procédure pertinent, et qu'un résultat correctement établi soit effectivement reconnu (ATF 131 I 442 c. 3.1 ; JdT 2006 I 602).

C'est notamment sur la base des principes précités que, comme le relèvent les motionnaires, le Tribunal fédéral avait décidé dans son ATF 136 II 132 du 1^{er} octobre 2009, qui avait pour objet un scrutin fédéral, que « l'électeur a le droit de recourir et d'exiger un recomptage des voix lorsque l'écart des oui et des non, pour la Suisse entière, se situe dans la marge d'erreur ordinairement rencontrée lors d'un dépouillement ». Dans ce même ATF, le Tribunal fédéral avait aussi, comme le rappellent les motionnaires, relevé qu'il appartiendra au législateur de déterminer si la question du recomptage doit être réglée de manière spécifique, comme de nombreux cantons l'ont fait avec des solutions diverses. Selon le Tribunal fédéral, « les conditions du recomptage peuvent être circonscrites avec des mots (par exemple : résultat « très » ou « extrêmement » serré), ce qui laisse un certain pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes ; le recomptage peut aussi dépendre d'un pourcentage inférieur à un seuil déterminé, dans l'écart entre les oui et les non, ce qui comporte inévitablement une part d'arbitraire ».

Nous relevons toutefois que cette jurisprudence a été abandonnée dans un ATF subséquent, daté du 19 août 2015 (ATF 141 II 297 ; cf. considérant 5.5.4) :

- > Ainsi à l'heure actuelle, selon l'ATF 141 II 297 qui traitait à l'instar de l'ATF 136 II 132 d'un scrutin fédéral, « une obligation de recomptage des résultats de votations et d'élections serrés ne découle directement de l'art. 34 al. 2 Cst. que dans des cas bien particuliers dans lesquels le citoyen est en mesure de faire valoir des indices concrets d'un comptage erroné ou d'un comportement contraire à la loi de l'organe compétent. Compte tenu de la volonté du législateur, il faut désormais aussi comprendre l'art. 77 al. 1 let. b LDP en ce sens qu'un droit général et impératif au recomptage d'un résultat très serré dans le cadre d'une votation fédérale n'existe que lorsque, en sus, des indices sérieux indiquent que le décompte n'a pas été effectué correctement ».
- > Dans l'ATF 136 II 132 sur lequel s'appuient les motionnaires, le TF avait effectivement invité le législateur à régler dans quelles conditions un résultat serré doit être recompté. Ce même Tribunal a toutefois souligné, dans son ATF 141 II 297, subséquent, que dans le cadre de la révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques du 26 septembre 2014, l'Assemblée fédérale avait décidé qu'un résultat très serré n'entraîne un recomptage que si des irrégularités ont été rendues vraisemblables, propres à influencer notablement le résultat global par leur nature et leur importance (cf. art. 13 al. 3 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques) ».

Il ressort en outre du Message du Conseil fédéral et des débats parlementaires, rappelés aussi par le Tribunal fédéral, que l'art. 13 al. 3 LDP n'introduit fondamentalement rien de nouveau, mais vise à rétablir *la volonté historique du législateur, lequel ne voulait pas exiger de recomptage si aucune irrégularité spécifique n'est rendue vraisemblable, et voulait rétablir la pratique antérieure relative aux recomptages* (Message du 29 novembre 2013 relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, FF 2013 8255, ch. 1.2.3 p. 8277 et ch. 1.4.2 p. 8290 ; BO 2014 N pp. 431 ss; BO 2014 E pp. 468 ss).

- > S'agissant de l'utilité même d'un recomptage en l'absence d'indices d'irrégularités, le Tribunal fédéral a aussi souligné dans son revirement la pertinence des remarques de la Chancellerie fédérale selon laquelle des erreurs peuvent survenir dans tout dépouillement, soit aussi lors d'un recomptage. Il a ajouté qu'il est certes possible que la marge d'erreur soit tendanciellement plus importante lors d'un premier dépouillement que lors d'un recomptage ; cela n'est toutefois pas certain selon lui, et cela n'est pas non plus vérifiable dans un cas concret, sinon, au minimum, moyennant des recomptages supplémentaires. Selon le Tribunal fédéral, un recomptage unique n'offre en tous cas pas la garantie absolue d'un résultat exact.

Nonobstant la nouvelle jurisprudence, le Conseil d'Etat aurait encore la possibilité de suivre les motionnaires en proposant, pour les votations et élections cantonales et communales, un droit au recomptage plus étendu que celui garanti par l'art. 34 al. 2 Cst. Cela reviendrait à introduire le recomptage automatique lors de résultats « très serrés », même en l'absence d'indices d'irrégularités.

S'il estime opportun, comme les motionnaires, de se fonder sur la pratique et les recommandations du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat estime tout de même préférable de se référer aux derniers développements jurisprudentiels et légaux en la matière. Ainsi, dès lors qu'au surplus les arguments soulevés par le Tribunal fédéral à l'appui de son revirement de jurisprudence emportent l'adhésion du Conseil d'Etat, il proposera le rejet de la motion.

S'agissant d'un éventuel recomptage, une telle obligation peut être directement déduite de l'art. 34 Cst. Il n'est de ce fait pas indispensable de prévoir une disposition expresse à ce sujet dans la LEDP, raison pour laquelle elle n'en connaît actuellement pas. Toutefois, afin d'éviter à l'avenir toute insécurité juridique à ce sujet et de garantir l'exercice transparent de ce droit, le Conseil d'Etat proposera prochainement une adaptation de la LEDP allant dans un sens similaire à celui de l'art. 13 al. 3 LDP qui a la teneur suivante : « *Un résultat très serré n'impose le recomptage des voix que s'il a été rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites et que leur nature et leur ampleur ont pu influencer notablement le résultat à l'échelon fédéral* ».

Il examinera dans le même temps s'il s'avère nécessaire de déterminer dans le règlement d'exécution de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP) la notion de « résultat très serré », auquel cas il pourrait éventuellement se référer à la proposition des motionnaires, et désignera les autorités habilitées à ordonner un tel recomptage.

Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

28 avril 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Defferrard Francine / Kubski Grégoire

2020-GC-20

Für eine automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Motion, die sich insbesondere auf die Panne des kantonalen Systems für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen während der eidgenössischen und kommunalen Wahlen vom 10. November 2019 bezieht, ersuchen Grossrätin Francine Defferrard und Grossrat Grégoire Kubski zusammen mit 38 Mitunterzeichnern um eine Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG). Es soll durch eine Bestimmung ergänzt werden, die eine automatische Nachzählung der Stimmzettel vorsieht, wenn ein Abstimmungs- oder Wahlresultat – auch ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten – «sehr knapp» ausfällt.

Der Grund für ihren Vorstoss liegt im BGE 136 II 132, in dem das Bundesgericht hervorgehoben hatte, dass Bürgerinnen und Bürger unter bestimmten Umständen, insbesondere bei einem sehr knappen Ausgang, das Recht haben, die Nachzählung der Stimmzettel zu verlangen. Dies gilt auch ohne Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten und auch wenn keine gesetzliche Grundlage dies ausdrücklich vorsieht. Die Motionäre führen zur Stützung ihres Anliegens zudem an, dass das Bundesgericht in diesem Entscheid dem Gesetzgeber empfohlen hatte, den Begriff eines «sehr knappen Resultats» zu konkretisieren.

Für diesen Begriff des «sehr knappen Resultats» schlagen die Verfasser der Motion bezugnehmend auf die eidgenössische Gesetzgebung und Beispiele aus anderen Kantonen (Zug, Schaffhausen und Graubünden) vor, einen Schwellenwert von 0,3 % festzulegen. Dieser Wert wäre ihrer Meinung nach angemessen, denn im zweiten Wahlgang vom 10. November 2019 betrug die Differenz zwischen der gewählten Kandidatin und dem nicht gewählten Kandidaten 138 und damit 0,137 % der abgegebenen Stimmen (138/100 492). Wenn Freiburg einen ähnlichen Schwellenwert gehabt hätte wie die Kantone Zug, Schaffhausen oder Graubünden, wären die Stimmzettel dieses zweiten Wahlgangs für die Ständeratswahl vom 10. November 2019 also automatisch nachgezählt worden. Die Motionäre heben im Übrigen hervor, dass in den darauf folgenden Antworten und Berichten der Staatskanzlei und des Staatsrats diese Behörden selber von einem «sehr knappen Resultat» gesprochen hätten.

Sie heben weiter hervor, dass bestimmte Kantone eine Nachzählung vorsehen, wenn konkrete Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen oder die Wahl oder die Abstimmung aus triftigen Gründen infrage gestellt werden muss, was als alleiniger oder als zusätzlicher Grund für eine Nachzählung gilt. Allerdings halten sie fest, dass andere Kantone, wie Freiburg, Waadt und Genf, in ihrer Gesetzgebung keine Gründe für eine Nachzählung von Stimmzetteln vorsehen.

Daher ersuchen sie den Staatsrat, der Empfehlung des Bundesgerichts gemäss BGE 136 II 132 zu folgen und im PRG eine automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren vorzusehen, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt.

II. Antwort des Staatsrats

Artikel 34 Abs. 2 der Bundesverfassung garantiert, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Gemäss dem Bundesgericht setzt diese Garantie unter anderem voraus, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden, gegen Wahl- und Abstimmungsergebnisse vorgebrachte Rügen – mit der allfälligen Folge einer Nachzählung oder Aufhebung des Urnengangs – im Rahmen des einschlägigen Verfahrensrechts geprüft werden, und ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- oder Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden (BGE 131 I 442 Erw. 3.1; JdT 2006 I 602).

Basierend auf diesen Grundsätzen hat das Bundesgericht, wie die Motionäre anführten, in seinem BGE 136 II 132 vom 1. Oktober 2009, in dem es um eine eidgenössische Wahl ging, entschieden, dass der Stimmberechtigte das Recht hat, Beschwerde einzulegen und eine Nachzählung der Stimmen zu verlangen, wenn schweizweit die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen innerhalb der erfahrungsgemässen Fehlerquote bei der Ermittlung des Resultats liegt. Im gleichen BGE hatte das Bundesgericht, wie die Motionäre hervorheben, auch festgehalten, dass es dem Gesetzgeber obliegt, zu entscheiden, ob die Frage der Nachzählung eigens geregelt werden soll, wie das zahlreiche Kantone auf unterschiedliche Weise getan haben. Gemäss dem Bundesgericht wäre es möglich, «die Voraussetzungen für eine Nachzählung mit Worten zu umschreiben (z. B. mit dem Begriff «sehr» oder «äusserst knappes Resultat») und damit den rechtsanwendenden Behörden einen gewissen Spielraum zu belassen oder die Nachzählung vom Unterschreiten einer bestimmten prozentualen Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen abhängig zu machen, wobei einer derartigen Festsetzung zwangsläufig etwas Willkürliches anhaften würde».

Wir stellen jedoch fest, dass diese Rechtsprechung in einem späteren BGE vom 19. August 2015 fallengelassen wurde (BGE 141 II 297; vgl. Erwägung 5.5.4):

- > So besteht heute gemäss BGE 141 II 297, in dem es wie bei BGE 136 II 132 um einen eidgenössischen Urnengang geht, «eine unmittelbar aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessende Verpflichtung zur Nachzählung sehr knapper Wahl- und Abstimmungsergebnisse [...] nur in jenen knapp ausgegangenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens ist nunmehr auch Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR so auszulegen, dass ein allgemeiner und unbedingter Anspruch auf Nachzählung eines sehr knappen Resultats einer eidgenössischen Abstimmung nur dann besteht, wenn zusätzlich ernstzunehmende Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt worden ist».
- > Im BGE 136 II 132, auf den sich die Motionäre stützen, hatte das Bundesgericht den Gesetzgeber in der Tat eingeladen, zu regeln, unter welchen Voraussetzungen knappe Abstimmungsergebnisse nachgezählt werden sollen. Das gleiche Gericht unterstrich jedoch in seinem späteren BGE 141 II 297, dass die eidgenössischen Räte im Rahmen der Teilrevision des BPR vom 26. September 2014 beschlossen haben, ein sehr knappes Abstimmungsergebnis erfordere nur dann eine Nachzählung, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden, die nach Art und Umfang geeignet sind, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen (vgl. Art. 13 Abs. 3 des

Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte). Wie der Botschaft des Bundesrats und der parlamentarischen Beratung entnommen werden kann, und wie auch das Bundesgericht in Erinnerung ruft, bezweckt Art. 13 Abs. 3 BPR nicht etwas grundsätzlich Neues, sondern die Rückkehr zum *Willen des historischen Gesetzgebers, der keine Nachzählungen angeordnet wissen wollte, solange keine besonderen Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden, und zur früheren Praxis im Umgang mit Nachzählungen* (Botschaft vom 29. November 2013 zur Änderung des BPR, BBl 2013 9240 f. Ziff. 1.2.3, 9252 f. Ziff. 1.4.2; AB 2014 N 431 ff.; AB 2014 S 468 ff.).

- > Zur Frage des Nutzens einer Nachzählung, wenn keine Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen, unterstrich das Bundesgericht in seiner Abkehr von der geltenden Rechtsprechung die treffende Bemerkung der Bundeskanzlei, die diesbezüglich darauf hinweist, dass bei jeder Auszählung Fehler unterlaufen können, d. h. auch bei einer Nachzählung. Es fügt an, dass es zwar sein mag, dass die Fehlerquote bei der erstmaligen Auszählung tendenziell etwas höher liegt als bei einer allfälligen Nachzählung, zwingend ist dies aber nicht und im konkreten Fall nachprüfen lässt es sich mindestens ohne weitere Nachzählungen auch nicht. Gemäss dem Bundesgericht schafft ein einmaliges Nachzählen jedenfalls keine absolute Sicherheit über das richtige Ergebnis.

Ungeachtet der neuen Gesetzgebung hätte der Staatsrat noch die Möglichkeit, den Motionären zu folgen, indem er für die kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen ein umfangreicheres Recht auf Nachzählungen als jenes gemäss Artikel 34 Abs. 2 BV vorschlagen würde. Dies entspräche der Einführung einer automatischen Nachzählung bei «sehr knappen» Resultaten, auch ohne Hinweise auf Unregelmässigkeiten.

Zwar erachtet es der Staatsrat wie die Motionäre als sinnvoll, sich auf die Praxis und die Empfehlungen des Bundesgerichts zu stützen, er zieht es jedoch vor, sich auf die jüngsten Entwicklungen der Rechtsprechung und der Gesetzgebung in diesem Bereich zu beziehen. Da die vom Bundesgericht vorgebrachten Argumente zur Stützung seiner Abkehr der bisherigen Rechtsprechung den Staatsrat im Übrigen überzeugen, wird er beantragen, die Motion abzulehnen.

Die Pflicht für eine allfällige Nachzählung kann direkt aus Art. 34 BV abgeleitet werden. Aus diesem Grund ist es nicht unbedingt notwendig, eine ausdrückliche Bestimmung zu diesem Thema im PRG vorzusehen, weshalb es derzeit keine solche Bestimmung gibt. Um jedoch in Zukunft Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und die transparente Ausübung dieses Rechts zu garantieren, wird der Staatsrat demnächst eine Änderung des PRG vorschlagen, die in eine ähnliche Richtung geht wie Art. 13 Abs. 3 BPR, der wie folgt lautet: *«Ein sehr knappes Abstimmungsergebnis erfordert nur dann eine Nachzählung, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen»*.

Gleichzeitig wird er prüfen, ob es erforderlich ist, im Ausführungsreglement über die Ausübung der politischen Rechte (PRR) den Begriff «sehr knappes Ergebnis» festzulegen, wobei er sich in diesem Fall eventuell auf den Vorschlag der Motionäre beziehen könnte, und er wird die Behörden bestimmen, die berechtigt sind, eine solche Nachzählung anzuordnen.

Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

28. April 2020



Rapport 2018-DIAF-24

21 avril 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas concernant la promotion du «Label du bilinguisme» dans l'administration cantonale

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

1. Introduction	1
2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?	2
3. Le cadre actuel: quelques rappels	2
3.1. Le contexte cantonal	2
3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire	2
3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal	3
3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme	3
3.2.1. Quelques initiatives	3
3.2.2. Quelques interventions politiques	4
3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale	5
4. Le Label du bilinguisme	5
4.1. La fondation Forum du bilinguisme	5
4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme	5
4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme	5
4.4. La procédure de labellisation (certification)	6
4.5. Mesures de promotion du bilinguisme	6
5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences	7
5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est	7
5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)	7
5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: Le Service du registre du commerce	7
5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINC)	8
5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus	8
5.4.2. Les remarques formulées par le Forum	8
6. Le «Prix» de la labellisation	9
7. Administrations communales	10
8. Conclusions et propositions	10

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 17 novembre 2017 (BGC décembre 2017, p. 3025 et suivantes), les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber constatent que le «Label du bilinguisme», créé il y a plusieurs années par le Forum du bilinguisme à Bienne, atteste qu'une institution cultive le

bilinguisme tant envers ses clients et son public, qu'à l'égard de son personnel.

Ce «Label», destiné tant à des entités privées que publiques, a déjà été octroyé à plusieurs entités locales dans le canton de Fribourg, en particulier:

- > Le Service cantonal du registre du commerce (2014);
- > La Banque Raiffeisen-Fribourg-Est (2014);
- > La Haute Ecole de Gestion – HEG (2015);
- > Forum Fribourg (2016);
- > L'Association Faitière des Institutions pour Personnes Âgées du canton de Fribourg – AFIPA (2017)

Relevant qu'à leur connaissance, le Service du registre du commerce aurait fait avec ce «Label» une expérience positive, avec un coût tout à fait supportable et un gain appréciable tant pour l'administration cantonale que pour tous les administrés du canton, les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont demandé au Conseil d'Etat qu'il envisage de mettre sur pied un ensemble de mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonale à demander l'octroi de ce «Label du bilinguisme», sur base volontaire.

Le Conseil d'Etat a répondu au postulat précité en date du 26 juin 2018. En substance, le Conseil d'Etat souligne d'abord l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg et confirme que cette particularité représente un atout important pour le canton, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il ajoute que le «Label du bilinguisme» représente, dans un tel contexte, un acte symbolique fort. Le Conseil d'Etat a toutefois relevé qu'il conviendrait d'évaluer, pour chaque entité concernée, les coûts liés à l'obtention du label ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre les standards exigés.

Afin d'apporter un éclairage pratique au rapport, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) a lui aussi suivi le processus menant à la certification bilingue suggérée par les auteurs du postulat. Le SAI-NEC a obtenu sa certification en octobre 2019 et le label du bilinguisme lui a été formellement remis le 15 janvier 2020.

2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?

Selon le dictionnaire «Larousse», le bilinguisme est: *la situation d'un individu parlant couramment deux langues différentes (bilinguisme individuel), [respectivement] la situation d'une communauté où se pratiquent concurremment deux langues.*

Dans le même sens, d'autres dictionnaires opposent aussi le **bilinguisme individuel (ou personnel)**, à savoir la capacité d'un individu d'alterner entre deux langues selon ses besoins, au **bilinguisme institutionnel**, qui fait référence à un territoire du même Etat sur lequel deux langues officielles coexistent. Le bilinguisme institutionnel décrit aussi parfois l'obligation pour les institutions étatiques d'utiliser les deux langues officielles, ainsi que d'offrir leurs services dans les deux langues.

La distinction entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel n'est pas sans importance du fait de

l'impact qu'elle a sur les individus. Pourtant, lorsque l'on parle de bilinguisme, les deux notions sont souvent confondues. Parfois, par exemple, il est présumé que pour qu'une institution soit bilingue, les personnes qui la composent doivent aussi l'être, individuellement. Tel n'est pas le cas. La distinction est essentielle et doit être comprise si l'on veut dépasser les peurs individuelles que pourraient engendrer des projets tenant à, par exemple, encourager certaines communes à se déclarer bilingues.

En l'occurrence, le «Label du bilinguisme», on le verra plus bas, a typiquement pour objet la mise en place d'un bilinguisme de type «institutionnel» tout en analysant le bilinguisme individuel des collaborateurs/-trices. De ce fait, et quand bien même il les promeut, il ne s'attache pas directement aux compétences individuelles en matière de bilinguisme.

L'intérêt du bilinguisme institutionnel ne s'arrête toutefois pas à la seule obligation, pour les institutions, d'offrir leurs services dans les deux langues. En effet, si le bilinguisme institutionnel est mis en place, il peut aussi consister en un moyen d'atteindre, progressivement, le bilinguisme individuel au sein de l'institution concernée.

Vu ainsi, si des efforts mutuels sont consentis, un bilinguisme institutionnel est susceptible de transformer l'actuel «vivre côte à côte» des deux communautés linguistiques en un véritable «vivre ensemble» qui permet, encore mieux, d'intégrer une autre dimension du bilinguisme, les différences de culture et le respect des minorités.

3. Le cadre actuel: quelques rappels

3.1. Le contexte cantonal

3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire

Le canton de Fribourg comptait en 2016 environ 315 000 habitants, dont 68,6% sont francophones et 27,4% germanophones¹. La capitale cantonale, Fribourg, est située sur ce qui est communément appelé la frontière des langues. Le canton compte sept districts, dont cinq sont francophones (la Sarine, la Glâne, la Gruyère, avec toutefois la commune alémanique de Jaun, la Veveyse et la Broye), un district entièrement germanophone (la Singine), et un district bilingue (le Lac).

L'allemand a été la langue du Gouvernement de 1483 à 1798. Par la suite, de 1798 à 1856, il y a eu un bilinguisme de fait: le français (1798–1814, 1831–1856) ou l'allemand (1814–1830) était périodiquement la langue du Gouvernement, et de ce fait les textes officiels traduits dans l'autre langue. De 1857 à 1990, le français et l'allemand sont devenus les langues offi-

¹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-05/1.-infographie_langues_fr1.pdf, visité le 3 avril 2020

cielles, la version française faisant foi. Depuis 1991, français et allemand sont tous deux, au même titre, les deux langues officielles du canton.

3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal

L'article 6 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 14 mai 2004 (ci-après: Cst.)¹ a encore une fois confirmé que l'allemand et le français sont les langues officielles du canton. Fribourg est ainsi, à l'échelle confédérale, considéré comme un canton bilingue, à l'instar des cantons de Berne et du Valais (art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques²).

Sous l'angle institutionnel, la Constitution cantonale prévoit que l'Etat doit favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et qu'il doit encourager le bilinguisme (art. 6 al. 4 Cst.). Cet encouragement au bilinguisme est aussi concrétisé, sous l'angle de l'administration de la justice, par l'art. 17 al. 2 Cst. qui stipule que celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix³.

3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme

La promotion du bilinguisme est un enjeu important pour le canton. C'est la raison pour laquelle l'Etat de Fribourg, mais aussi les parlementaires, se préoccupent régulièrement de sa promotion, que l'on parle de bilinguisme individuel ou de bilinguisme institutionnel.

3.2.1. Quelques initiatives

De manière générale d'abord, l'Etat octroie des **aides financières** dans le but de soutenir des activités qui permettent de promouvoir le bilinguisme et l'image bilingue du canton de Fribourg, ainsi que de renforcer la compréhension et la bonne entente entre les communautés linguistiques cantonales⁴. Des aides financières cantonales, d'un montant de 100 000 francs, sont ainsi destinées à soutenir les initiatives de communes, d'associations, d'entreprises, de médias ou d'Eglises dans ce domaine. Pour 2019, 22 projets ont été enregistrés, pour un montant global de 334 000 francs, et 18 d'entre eux recevront un soutien. A noter que ce programme d'aides cantonal se

veut un complément aux soutiens de la Confédération pour la promotion du plurilinguisme dans les administrations, pour un montant fixe à disposition de 250 000 francs. Au total, ce sont donc 350 000 francs qui sont alloués chaque année pour le soutien à des actions de promotion du bilinguisme dans le canton de Fribourg.

La **Journée fribourgeoise du bilinguisme** a été créée en 2015⁵. Depuis, chaque année le 26 septembre, en même temps que la Journée européenne des langues, les institutions, les écoles et diverses associations organisent des activités et des rencontres en lien avec le bilinguisme. La coordination est assurée par le **Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil** (SAINEC).

Le **Service du personnel et d'organisation** (SPO) reconnaît lui aussi l'importance de la sensibilisation au bilinguisme dans l'administration cantonale. De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années pour garantir le bilinguisme à l'Etat de Fribourg comme notamment la promotion des tandems linguistiques, les cours de langue ou l'organisation de la formation «Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique» dans le cadre du programme de formation continue du personnel de l'Etat. Cette formation vise à renforcer la prise de conscience des participant-e-s de la présence de deux langues sur leur lieu de travail, qu'il s'agisse de collègues direct-e-s, de collaborateur-trice-s de l'Etat ou de personnes externes s'adressant à l'administration cantonale. En 2019, des ateliers «Vivre le bilinguisme dans les unités» ont été créés pour accompagner les chef-fe-s de service dans la mise en place de projets de bilinguisme dans leurs équipes. Les ateliers se poursuivent en 2020 dans le but de pérenniser la pratique du bilinguisme dans les unités administratives. Cette initiative découle des actions proposées par la nouvelle politique RH. Enfin, depuis 2020 la formation «Egalité, diversité, mixité? Pour des pratiques managériales inclusives», intégrant également la question du bilinguisme, est donnée aux nouveaux-elles cadres de l'Etat.

L'**Hôpital fribourgeois (HFR)** se préoccupe lui aussi de cette thématique essentielle pour ses activités de tous les jours. Il a ainsi élaboré, depuis 2013, un programme intitulé «Bilinguisme à l'HFR». Les grandes lignes de ce projet consistent en l'engagement d'une professeure d'allemand qui occupe également un poste de responsable pour le plurilinguisme au sein de l'HFR. En outre, un vaste programme de cours de langues pour le personnel, un programme de tandems linguistiques ainsi qu'une offre de pratique orale étendue en français et en allemand (ateliers linguistiques, coin des langues, visites culturelles) ont été mis à disposition. Aussi, dès 2020, le personnel de l'HFR a la possibilité de faire des échanges linguistiques de 3 à 6 mois en travaillant à l'hôpital de l'Ile, à Berne. Dans le cadre du programme «Bilinguisme

¹ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219).

² Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (RS 441.1), le canton des Grisons étant, lui, trilingue (allemand, romanche et italien).

³ Cf. not. Arrêt du Tribunal fédéral 4D_65/2018 du 15 juillet 2019.

⁴ Ordonnance du 5 juin 2018 sur le soutien aux initiatives en faveur du bilinguisme (RSF 10.22).

⁵ Loi du 10 février 2015 relative à la Journée du bilinguisme (RSF 10.2).

à l'HFR», les cadres ont été sensibilisés à la question du bilinguisme. Les compétences linguistiques du personnel et des patient-e-s sont désormais également indiquées au moyen d'un bracelet d'identification pour le patient ou sur les badges du personnel.

Au niveau de la **scolarité obligatoire**, le concept des langues, adopté en 2009, a élaboré 9 propositions pour renforcer l'acquisition de la langue partenaire et d'autres langues étrangères. Sur cette base, de nombreux projets ont été mis en place dans les écoles, comme par exemple la 12^e année linguistique, les partenariats de classe et l'enseignement par immersion.

Depuis la rentrée scolaire 2018/19, toutes les filières de **formation du secondaire 2 général** (maturité gymnasiale, maturité spécialisée et maturité professionnelle bilingue orientation Economie et service) peuvent être conclues par un certificat bilingue. Deux types de formations bilingues sont disponibles dans les gymnases fribourgeois: les classes bilingues standards et les classes bilingues+. Par ailleurs, les élèves du secondaire 2 ont la possibilité de faire de nombreux types d'échanges linguistiques.

En tant que seule université bilingue de Suisse, l'**Université de Fribourg** offre une large palette de disciplines en français, allemand ou dans les deux langues. Les deux langues se côtoient aussi bien dans l'enseignement et dans l'administration que dans la vie quotidienne. Pour les programmes d'études qui sont enseignés en partie en français et en partie en allemand, les étudiantes et étudiants suivent obligatoirement des cours dans les deux langues, la répartition étant fixée par le plan d'études, mais ils peuvent choisir leur langue d'examen. Dans le cas d'un cursus pouvant être suivi en français et en allemand, les étudiantes et étudiants obtiennent en principe un diplôme avec la mention «Études bilingues, français/allemand», s'ils ont acquis au moins 40% des crédits ECTS requis par le plan d'études dans chacune de ces deux langues. Quant à l'Institut du plurilinguisme, il est le centre de compétences pour la recherche sur toutes les questions liées au plurilinguisme, reconnu au niveau suisse.

La **Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-PH FR)** fonctionne également entièrement dans les deux langues, tant au niveau administratif qu'académique. Les étudiant-e-s peuvent suivre la formation soit en allemand, soit en français, soit en filière bilingue, débouchant sur un «diplôme bilingue (Dibi)». L'objectif du diplôme bilingue est d'offrir aux étudiant-e-s l'opportunité d'obtenir un diplôme d'enseignement pour les deux régions linguistiques.

Tout comme les **Ecoles professionnelles** et la **HES-SO Fribourg** qui offrent des cursus bilingues avec l'obtention de diplômes avec mention «bilingue», l'**Institut agricole de Grangeneuve (IAG)** propose une formation bilingue en troisième année d'apprentissage agricole. C'est la première

école d'agriculture de Suisse à le faire. Le succès de la première classe bilingue ouverte à la rentrée 2017–2018 a conduit Grangeneuve à ouvrir une deuxième classe bilingue en CFC d'agriculture dès la rentrée suivante. Cette offre bilingue permet notamment de préparer les étudiants à une formation dans les écoles supérieures.

De plus, depuis 1992 déjà, tout le cursus de l'**Ecole supérieure technique agroalimentaire de Grangeneuve** est bilingue et mène à l'obtention d'un diplôme ES «bilingue».

3.2.2. Quelques interventions politiques

La nécessité de développer le bilinguisme, individuel et/ou institutionnel fait l'objet de discussions récurrentes au Grand Conseil. On y rappelle que le bilinguisme est un énorme atout dont bénéficie le canton, mais on y estime aussi régulièrement qu'il est actuellement sous-exploité.

Au-delà de cette constatation générale, le survol rapide de quelques interventions parlementaires en la matière laisse apparaître ce qui suit:

- > La question écrite 2016-CE-19 traitait, elle, des modalités d'instauration de classes bilingues dans les établissements situés sur la frontière linguistique.
- > En 2017, une question écrite (2017-CE-284) s'était encore une fois référée au bilinguisme durant la scolarité, plus précisément au cycle d'orientation. Il était relevé qu'il existerait vraisemblablement, surtout à proximité de la frontière linguistique, une forte demande en classes bilingues, mais que leur création serait limitée. Le Conseil d'Etat avait relevé qu'il n'y a pas en tant que tel de limitation au cycle d'orientation. L'offre dépend cependant du nombre d'enseignant-e-s qui disposent des compétences linguistiques nécessaires, ainsi que du nombre d'élèves inscrits et intéressés.
- > L'intervention 2017-CE-66 posait quant à elle des questions en relation avec l'article 59 alinéa 2 de la loi scolaire relatif aux cercles scolaires, et aussi mais surtout aux questions linguistiques y relatives.
- > La motion 2018-GC-18 intitulée «Apprentissage de la langue partenaire par immersion» traitait, comme son titre l'indique, du bilinguisme individuel et de son acquisition.

La motion a suscité un long débat mais a finalement été acceptée par le Grand Conseil. Un projet de loi et de message a été adopté par le Conseil d'Etat le 16 décembre 2019 et le Grand Conseil se prononcera vraisemblablement en 2020.

- > Une autre question écrite au sujet du bilinguisme a été déposée en août 2018 (2018-CE-180). Il y est constaté que l'art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale soulève des questions d'ordre formel et matériel et qu'à ce jour, aucune législation d'application apporte les réponses y relatifs. De plus, l'intervenant constate qu'en 2013, le

Conseil d'Etat avait mentionné dans son rapport no 68 du 25 juin 2013 qu'une loi sur les langues risquerait «une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menace[rait] le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg». Toutefois, dans la réponse du 19 juin 2017 à la question 2017-CE-66, selon le Conseil d'Etat «l'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation mais bien une opportunité de protéger le droit des fribourgeoises et fribourgeois, quelle(s) que soi(ent) leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques». Dès lors, l'intervenant a demandé au Conseil d'Etat si ce dernier confirmait sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues et le cas échéant, l'avancée des travaux. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a confirmé son «souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale». Entre autre, il a renvoyé au (présent) postulat 2017-GC-178 «Promotion du label du bilinguisme dans l'administration cantonale» et en a conclu que cela serait l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale

Concernant l'administration cantonale centrale, selon les statistiques obtenues auprès du Service du personnel et d'organisation (SPO) en date du 18 février 2020, 25% des employés de l'administration cantonale seraient de langue maternelle allemande. Il n'est toutefois pas possible, sur les bases des données disponibles, de déterminer la part d'employé-e-s parlant couramment les deux langues officielles. Par ailleurs, selon le SPO, il n'existerait actuellement pas d'exigences minimales claires s'agissant des compétences linguistiques des employé-e-s de l'Etat.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que, bien que des efforts soient faits pour améliorer le bilinguisme d'une manière générale au sein de l'administration cantonale, il n'existe pas actuellement d'approche systématique en la matière qui permettrait de fixer des standards et garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise. Le Label permettrait peut-être de systématiser une telle approche.

C'est dans ce contexte que les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont formulé le Postulat 2017-GC-178, réclamant des mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonales à demander l'octroi du Label du bilinguisme. Ce label consiste, on le rappelle, en une expertise visant à analyser les pratiques en matière de bilinguisme et à les développer au sein de l'administration cantonale. Il

s'agit en d'autres termes de l'aider à assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

4. Le Label du bilinguisme

4.1. La fondation Forum du bilinguisme

La fondation Forum du bilinguisme a été créée à Bienne en 1996. Elle a pour objectif la promotion du bilinguisme à travers l'observation scientifique et la prise de mesures qui facilitent la cohabitation de plusieurs cultures linguistiques à Bienne, dans le canton de Berne ainsi qu'au sein de la Région Capitale Suisse. Le Forum du bilinguisme a participé activement en 2017 à la Journée du bilinguisme du canton de Fribourg en organisant une séance spéciale de création de tandems linguistiques qui a été suivie par plus de 60 personnes.

4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme a lancé en 2016 le «Label du plurilinguisme» destiné en premier lieu aux Offices et services fédéraux dont le processus, basé notamment sur l'Ordonnance fédérale sur les langues (OLANG), porte sur la pratique des trois langues nationales officielles: l'allemand, le français et l'italien. L'Office fédéral de la justice à Berne s'est vu remettre cette toute première certification en 2016, suivi de peu par les Services du Parlement en 2017.

La fondation décerne en outre depuis 2001 le Label du bilinguisme. Ce Label est une distinction comparable à une certification ISO remise à une organisation à l'issue d'une expertise. Il a été introduit dans la ville bilingue de Bienne où se situent les premières entreprises et administrations labélisées. Son rayon d'action s'étend désormais à l'ensemble de la région de Bienne, aux cantons de Berne, de Fribourg et du Valais ainsi qu'à d'autres régions bilingues de Suisse. Le Label atteste que l'organisation cultive le bilinguisme tant envers ses client-e-s ou ses publics qu'à l'égard de son personnel. Toute administration, toute institution ou tout commerce qui évolue dans un cadre bilingue et utilise régulièrement les deux langues à l'interne comme à l'externe peut obtenir le label. Entre 2001 et 2017, plus de 40 organisations se sont vu décerner le Label du bilinguisme.

4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme affirme que *«promouvoir le bilinguisme dans une région bilingue, c'est favoriser le respect des uns et des autres pour la langue et la culture partenaire; c'est donner un contrepoids à un mouvement naturel d'emprise de la majorité sur la minorité»*.

Pour l'administration, le Label constitue aussi et notamment un instrument contribuant à la mise en place d'une politique publique favorisant l'usage de la langue partenaire et un argument en termes de communication. La distinction atteste que l'organisation exerce ses activités dans un environnement bilingue. Elle confirme qu'elle entretient le soin et les compétences linguistiques nécessaires pour répondre aux besoins d'un public exigeant en matière de produits, de services et de communication.

Le Label témoigne aussi de l'ouverture de l'unité concernée envers la minorité linguistique et atteste la mise en valeur des compétences en la matière des collaboratrices et collaborateurs. Les organisations labellisées bénéficient de la promotion, des activités et des relations publiques assurées par le Forum du bilinguisme, ainsi que de son réseau politique, social et économique. Au-delà des organisations elles-mêmes, le Label contribue à profiler les compétences en matière de communication de toute une région.

Pour obtenir le Label du bilinguisme, l'organisation candidate est examinée selon des critères clairs et au cours d'une procédure établie. En particulier, l'image et la communication vers l'extérieur, les produits et les services, la composition du personnel, les compétences linguistiques du personnel, la qualité de la communication interne et les efforts particuliers sont examinés.

4.4. La procédure de labellisation (certification)

Une procédure de labellisation (certification) suppose de passer par plusieurs étapes. Au début, il est établi une convention entre le Forum du bilinguisme et l'organisation. L'organisation procède par la suite à une autoévaluation qu'elle documente dans un dossier. Ensuite les collaboratrices et collaborateurs doivent répondre à un questionnaire en ligne, lequel est anonyme. Un-e expert-e du Forum du bilinguisme conduit ensuite un audit de l'institution selon les critères d'évaluation au moyen d'un sondage en ligne, adressé à l'ensemble du personnel, d'entretiens personnels ciblés, d'appels téléphoniques tests et de visites sur place. Pour terminer, l'expert-e rédige un rapport précis et substantiel qui est approuvé par un groupe d'évaluation composé de la direction du Forum du bilinguisme, d'une administration labellisée ainsi que d'un ou d'une, voire de plusieurs expert-e-s selon l'envergure et la complexité du processus de certification. Le rapport comprend des résultats quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'un catalogue de bonnes pratiques et une série de recommandations. Le Label, s'il est octroyé, est remis à l'occasion d'une manifestation organisée par le Forum du bilinguisme en collaboration avec l'organisation labellisée. La manifestation inclut notamment les principaux partenaires médiatiques.

Il est noté par ailleurs que, le bilinguisme étant un processus constant, donc dynamique, il y a lieu de garantir en tout temps

la qualité, la crédibilité et l'actualité du Label. Dès lors, 5 ans après l'obtention du Label, le Forum du bilinguisme procède à une relabellisation de l'administration ou de l'organisation concernée. Dans ce cadre, il est vérifié que celle-ci remplisse encore toutes les conditions du Label du bilinguisme.

Selon la taille et/ou l'évolution de l'organisation ou de l'administration, le Forum du bilinguisme propose une procédure simplifiée ou plus complète permettant d'évaluer la situation linguistique de l'organisation ou de l'administration déjà certifiée.

Le coût de la procédure dépend de la taille de l'organisation ou de l'administration expertisée. Si celle-ci compte plus de 50 employés, une offre est faite sur demande (voir ci-dessous).

4.5. Mesures de promotion du bilinguisme

Le Forum du bilinguisme a défini des mesures qui permettent aux entreprises de promouvoir le bilinguisme à court, moyen et long terme. Les mesures suivantes ont notamment été identifiées:

- > former une commission du bilinguisme avec des représentants francophones et germanophones (> 100 collaborateurs);
- > élaborer une charte du bilinguisme (max. 10 principes);
- > optimiser les traductions (notamment élaborer un lexique/glossaire bilingue et traduire les processus et manuels d'utilisation de machines dans les deux langues);
- > gérer l'accueil notamment par un logiciel téléphonique digital avec option de langue par pression de touche;
- > proposer si nécessaire une traduction simultanée lors des événements et conférences;
- > engager du personnel à l'image de la répartition linguistique locale et/ou selon les besoins commerciaux de l'entreprise;
- > oser engager un/e apprenti/e de l'autre langue;
- > former des maîtres d'apprentissage dans les deux langues;
- > engager en alternance un/e apprenti/e francophone et un/e germanophone;
- > proposer des cours des langues, notamment pour le personnel ayant un contact bi- ou plurilingue;
- > créer un/e journal ou lettre mensuelle/trimestrielle/annuelle en deux langues avec une équipe de rédaction bilingue.

5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences

Dans le canton de Fribourg le Label a déjà été attribué au Service cantonal du registre du commerce en 2014 et en 2020¹, à la Banque Raiffeisen-Fribourg-Est en 2014, à la Haute école de gestion HEG en 2015, à Forum Fribourg en 2016 et à l'Association faitière des institutions pour personnes âgées (AFIPA) du canton de Fribourg en 2017. Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil a été labellisé en octobre 2019, dans le cadre des travaux ayant mené à la rédaction du présent rapport.

Il a d'abord été constaté que le processus de labellisation peut être très différent d'une unité à l'autre de l'administration. Le mode d'organisation, notamment sous l'angle territorial, de même que le nombre de collaborateurs et collaboratrices qui composent les unités ou ses éventuels sites délocalisés sont en effet des éléments susceptibles d'avoir une influence déterminante sur la possibilité de cultiver le bilinguisme, respectivement d'obtenir le label.

Les quelques exemples ci-dessous ont pour objectif d'imager quelques situations concrètes.

5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est

Le premier objectif de la banque Raiffeisen consistait à obtenir le Label pour l'ensemble de la banque Raiffeisen Fribourg-Est, qui comptait alors 63 collaborateurs sur 6 sites, pour des motifs stratégiques. Il s'est toutefois rapidement avéré que les agences concernées n'étaient pas toutes en mesure de remplir les exigences pour y parvenir. De ce fait et pour cette raison, seule l'agence de la Ville de Fribourg (9 employés au total) a en définitive été labellisée. Parmi les employés de cette agence, environ 60% étaient de langue maternelle française et 40% environ de langue maternelle allemande.

L'ensemble du processus de certification a duré environ quatre mois et a coûté approximativement 5000 francs.

La banque Raiffeisen s'est dite très satisfaite de cette expérience. Son Label a été confirmé en novembre 2019.

5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)

La motivation principale de la HEG pour obtenir le Label était d'abord d'ordre stratégique (marketing). En substance, la HEG est d'avis que cette labellisation est d'abord un atout pour encourager des étudiants francophones ou alémaniques de Suisse ou d'ailleurs à effectuer leurs études dans son environnement certifié bilingue. La HEG estime aussi que le

bilinguisme est attrayant pour ses collaboratrices et collaborateurs.

Dès lors que la HEG compte une dizaine de collaboratrices et collaborateurs, la procédure de labellisation n'a pas représenté pour elle une dépense financière importante. Elle est par ailleurs située en Ville de Fribourg, sur un seul site.

Le processus de certification a été, selon la HEG, une expérience constructive et agréable. Les réactions des collaboratrices et collaborateurs ont été exclusivement positives. La HEG reconnaît toutefois que dans l'ensemble elle n'a pas dû entreprendre des efforts sortant de l'ordinaire pour obtenir le Label. Ceci en particulier parce que l'école était déjà linguistiquement mixte avant la certification. Sur le plan administratif, la certification n'a pas nécessité non plus l'engagement de nombreuses mesures. En particulier, la plupart des documents étaient déjà disponibles en deux langues avant la certification.

Depuis sa labellisation toutefois, la HEG propose des cours d'allemand aux personnes francophones, car le processus a mis en évidence des besoins en la matière. De même, désormais, lors de l'engagement de collaboratrices et collaborateurs pour les emplois en lien avec l'administration (p.ex. secrétariat), l'aspect linguistique est systématiquement pris en considération. Pour l'engagement des professeurs ou chargés de cours, l'accent doit toutefois encore être mis, comme il se doit, sur les capacités professionnelles avant celles linguistiques.

Selon la HEG, le Label a en outre favorisé la sensibilisation au bilinguisme et la certification a confirmé son engagement en la matière.

5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: le Service du registre du commerce

Le Service du Registre du commerce a obtenu le Label en 2014; le label sera reconfirmé au printemps 2020. La labellisation a été effectuée dans le but de promouvoir la langue partenaire.

La procédure en vue de l'obtention du label a pu être réalisée rapidement, étant donné que le Service du registre du commerce est réuni sur un seul site. Par ailleurs, il compte neuf employés et est donc considérée en tant que petite unité administrative. Les coûts liés à l'obtention du Label se sont élevés à 2000 francs environ.

Selon le Service du Registre du commerce, la procédure de labellisation a représenté une charge de travail supplémentaire sous un angle administratif; celle-ci a toutefois été jugée tout à fait raisonnable. Le rapport coûts-bénéfices du processus a été jugé satisfaisant et le Service met pour sa part en exergue les avantages d'une sensibilisation accrue

¹ La labellisation du Service cantonal du registre du commerce a été récemment renouvelée (rythme de 5 ans)

des employé-e-s à l'autre langue et culture. En outre l'introduction du Label a remis en question des processus établis, respectivement des habitudes du Service, ce qui a contribué d'une manière générale à l'amélioration de la qualité. Aussi, la clientèle se sentirait mieux accueillie du fait que chacun et chacune puisse être servi dans «sa» langue.

Désormais, lors du recrutement de nouveaux employé-e-s, le Service est plus sensible à l'aspect du bilinguisme et veille plus consciemment au fait que les candidats et candidates puissent s'exprimer dans une ou plusieurs autres langues. Selon la responsable du Service, certains collaborateurs-trices bilingues auraient pris un rôle, selon ses propres termes, de «médiateurs linguistiques». Il serait selon elle opportun d'une manière générale, de placer ces «médiateurs» dans des positions clés du Service afin d'assurer le bilinguisme au quotidien (p. ex. la possibilité que chaque employé-e puisse à tout moment s'exprimer dans sa langue maternelle). Dans l'ensemble, le Service du Registre du commerce fait donc état d'une expérience très positive.

5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC)

5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus

Le SAINEC est, depuis sa création en 2015, l'unité administrative chargée du bilinguisme sous l'angle institutionnel. Il a donc d'abord, depuis 2015, mis en place les conditions cadres qu'il a estimées lui-même nécessaires, en interne, pour y promouvoir le bilinguisme. Dans le cadre de la réponse au postulat Laurent Thévoz et Thomas Rauber, dont il a été chargé, le SAINEC a estimé utile d'obtenir sa certification bilingue afin de sensibiliser encore plus la question de l'usage de la langue partenaire, donc du bilinguisme, au sein de son institution. Le Service a également estimé utile d'examiner si le processus de certification, puis la certification, permettraient de développer une dynamique supplémentaire voire de donner des outils supplémentaires pour développer encore le bilinguisme en interne. Enfin, le SAINEC est une unité administrative un peu plus grande que celles précédemment citées, car il compte une trentaine de postes en équivalents plein temps (EPT) pour une moyenne de 42 collaboratrices et collaborateurs; il compte aussi et surtout la particularité d'être réparti sur huit sites de travail (1 site d'état civil dans chacun des 7 districts et une centrale, en charge de la surveillance de l'état civil, des naturalisations et des questions institutionnelles). Dans ces circonstances, le processus de labellisation du SAINEC était aussi l'occasion de concrétiser l'expérience du bilinguisme dans une unité «éclatée» de l'Etat, un peu à l'image de ce qui avait semble-t-il été souhaité, à l'origine, par la banque Raiffeisen Fribourg-Est.

Le processus de labellisation a duré environ 6 mois et a coûté 5900 francs.

Malgré l'éclatement géographique du Service, le processus de labellisation a pu être effectué sans complication particulière. Dans ce cadre, l'utilisation d'un questionnaire en ligne, et plus simplement encore du téléphone par l'expert ont permis de réaliser l'essentiel des entretiens qualitatifs. Par ailleurs, huit collaborateurs et collaboratrices du Service, choisis indépendamment de leur âge, du site sur lequel ils travaillent, ou de leur statut hiérarchique, ont été auditionnés individuellement par l'expert détaché par le Forum.

Le rapport de certification a été établi en septembre 2019 et validé par les experts en octobre 2019.

5.4.2. Les remarques formulées par le Forum

Le Forum du bilinguisme formule au final, en substance, les remarques et recommandations suivantes:

Les bons exemples au SAINEC:

- > Les cadres (purement francophones) du SAINEC ont été très actifs dans le traitement de la question du bilinguisme au cours des trois dernières années, envoyant un signal clair qui a été bien reçu par le personnel.
- > La sensibilisation au bilinguisme a ainsi été considérablement accrue.
- > L'image de marque est parfaitement bilingue et tous les services et produits sont systématiquement offerts dans les deux langues.
- > Lors du recrutement de nouveaux-elles collaboratrices, une attention accrue est accordée à la composition linguistique du personnel et des employé-e-s germanophones ou bilingues sont recruté-e-s. Ce fait est également reconnu par les employé-e-s et est perçu comme un signal.

Les recommandations du Forum du bilinguisme:

- > Le Forum relève d'emblée la difficulté pour le SAINEC d'assurer le caractère bilingue de ses services avec des bureaux d'état civil devant être monolingues dans les districts monolingues. Le problème des frontières linguistiques dans le canton bilingue de Fribourg y est ici mis en évidence de manière flagrante.
- > Il présume que ce problème touche également d'autres services cantonaux. De ce fait, le Forum estime que la création d'un-e délégué-e au bilinguisme pourrait éventuellement contribuer à sensibiliser l'administration, les communes et la population à cette question.
- > Il remarque que le chef de Service et ses cadres consistent en trois personnes francophones qui attachent une grande importance au bilinguisme. Le Forum estime néanmoins, qu'il serait souhaitable de compter un membre germano-

phone au sein desdits cadres à l'avenir. Cela permettrait également d'envoyer un signal au personnel.

- > Il relève que d'une manière générale, les efforts visant à employer du personnel germanophone ou bilingue doivent être poursuivis dans la mesure du possible.
- > En ce qui concerne les documents pertinents pour les collaboratrices et collaborateurs, le chemin parcouru doit être poursuivi. Toutes les informations internes importantes doivent être mises à la disposition des employé-e-s dans les deux langues. Les procès-verbaux des réunions, les présentations lors des réunions, les notes, etc. peuvent être facilement traduits en interne.
- > Près de la moitié des collaborateurs et collaboratrices sont intéressés par des cours de langue pour améliorer leur deuxième langue. Le Forum suggère que les compétences linguistiques soient systématiquement abordées dans les discussions sur le développement du personnel et que l'on se réfère plus activement aux offres de formation continue du canton.
- > Le Forum estime que l'introduction de tandems linguistiques au niveau officiel, peut-être même dans toute l'administration cantonale, pourrait être prometteuse et devrait être examinée.
- > Le Forum rappelle que dès 2020, des TANDEM linguistiques seront proposés par le Service du personnel et d'organisation (SPO) en collaboration avec le Forum du bilinguisme: les employé-e-s fribourgeoise-s auront alors la possibilité d'échanger des idées avec des collègues du canton de Berne.
- > Lors des manifestations organisées pour l'ensemble du Service, le Forum estime qu'il faudrait vérifier si une traduction en allemand serait nécessaire.
- > Dans le cas d'adresses électroniques générales, il suggère de vérifier si une adresse électronique avec l'abréviation allemande (*iaeza@fr.ch*) peut également être créée. Cela s'appliquerait également à d'autres adresses générales, comme *office.etatcivil@fr.ch*.

L'avis du Conseil d'Etat relativement à ces recommandations

De manière générale, et partant de l'idée que de telles remarques pourraient le cas échéant s'appliquer de manière «standard» à toutes les unités de l'Etat, le Conseil d'Etat peut adhérer aux recommandations formulées ci-dessus par le Forum du bilinguisme.

Il conviendra toutefois d'appliquer ces recommandations dans l'esprit d'un bilinguisme pragmatique tel qu'il est vécu dans le canton de Fribourg. Ainsi, la traduction systématique des documents internes pourrait s'avérer non seulement lourde, mais également contreproductive. L'absence de traduction systématique devrait au contraire avoir pour effet d'inciter les collaboratrices et collaborateurs à lire, donc à s'intéresser et à apprendre la langue partenaire. Cette

manière de procéder serait d'ailleurs cohérente avec l'incitation faite à chacune et chacun de s'exprimer dans sa langue lors des séances. Il est toutefois évident que les documents importants, par exemple des Directives de fonctionnement, devraient être systématiquement traduits.

S'agissant de la traduction dans les deux langues des adresses électroniques, le Conseil d'Etat est conscient qu'une telle mesure a avant tout une portée symbolique. Il estime toutefois que la réalisation d'une telle mesure ne peut pas être considérée comme prioritaire dans les processus menant au bilinguisme.

6. Le «prix» de la labellisation

Le prix du processus de labellisation et de l'expertise par le Forum du bilinguisme est défini en fonction de la taille de l'organisation concernée, à savoir:

1 à 9 coll.	CHF 3100.–	(cat. XS)
10 à 19 coll.	CHF 3800.–	(cat. S)
20 à 49 coll.	CHF 5900.–	(cat. M)
50 et plus	sur offre	(cat. L à XL)

Il est rappelé par ailleurs que, pour garantir la qualité et la crédibilité du Label, des contrôles ponctuels sont en principe effectués et qu'au terme d'une période de cinq ans une procédure de relabellisation doit confirmer, ou non, le maintien du Label du bilinguisme. Cela implique une nouvelle procédure, qui a elle aussi un coût. En général, les coûts d'une relabellisation après cinq ans se montent au total au ⅔ du prix de la première certification (⅓ versé sous forme d'avance sur relabellisation durant cinq ans + ⅓ sur facture).

Sur demande du SAINEC, le Forum du bilinguisme a établi les contours du prix que pourrait représenter la labellisation progressive (une unité après l'autre) de tous les services de l'Etat de Fribourg. Cette estimation a été réalisée sur une base de 14 000 collaborateurs et collaboratrices environ et env. 100 entités de l'Etat:

Sondage en ligne	CHF	285 920.–
Traitement, préparation des données, commentaires, analyse des données, interviews individuels max. 1350 à env. 20–30 min.	CHF	84 000.–
Synthèse, élaboration de rapports finaux dans la langue de l'expert/e, évaluation finale par le groupe d'évaluation, etc.	CHF	50 000.–
Organisation et présence à la remise officielle (cérémonie en présence du personnel) du Label du bilinguisme, y compris plaque officielle, etc.		Offert
Total	CHF	419 920.–

La relabellisation nécessaire pour chaque unité administrative, tous les 5 ans environ, pourrait représenter, aux conditions actuelles (env. ⅓ de la première certification), un montant correspondant à 280 000 francs.

Il est précisé que l'ensemble de ces coûts serait échelonné sur plusieurs années, dès lors que la labellisation, puis la relabellisation régulière de l'ensemble de l'administration cantonale prendrait elle-même plusieurs années.

7. Administrations communales

Plusieurs interventions parlementaires mentionnées ci-dessus ont abordé la question de la langue ou des langues officielle(s) des communes. Dans sa réponse à la question 2018-CE-180, le Conseil d'Etat a déjà constaté qu'aucune base légale ne définit à ce jour ni les critères déterminants pour fixer la langue officielle d'une commune, ni la procédure à suivre, ni a fortiori les obligations qu'une administration communale bilingue devrait remplir le cas échéant. Si cette lacune n'a pas empêché, par exemple, la commune de Courtepin de se déclarer bilingue et de porter une attention particulière au bilinguisme dans son activité quotidienne, ni plusieurs communes de trouver des solutions pragmatiques pour tenir compte au mieux d'une importante minorité linguistique sur leur territoire, cette situation n'est pas totalement satisfaisante.

Le Conseil d'Etat redit ainsi sa volonté de mener des travaux en vue d'une modification législative, cas échéant de l'élaboration d'une nouvelle loi permettant notamment de clarifier, si possible, les critères, mais à défaut au moins la procédure permettant à une commune de choisir sa langue officielle (français, allemand ou bilingue) et les devoirs d'une commune bilingue telle que prévue par la Constitution cantonale.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, chargée de la politique des langues, mène déjà des réflexions sur ce thème. Les travaux à venir nécessiteront toutefois un large débat, des moyens et l'association de nombreux partenaires afin d'aboutir à une solution qui serve le bilinguisme vécu, la garantie des droits constitutionnels des locuteurs francophones et alémaniques et le pragmatisme qui régit aujourd'hui le bilinguisme dans notre canton, pragmatisme sur lequel se fonde l'harmonie et la sérénité linguistique fribourgeoise.

8. Conclusions et propositions

Au terme de ce rapport, le Conseil d'Etat s'exprime comme suit:

- > Il remarque d'abord que, de manière générale, pour les unités administratives qui ont obtenu la labellisation, le processus pour y arriver n'a pas été jugé chronophage. Il remarque également que de par les efforts déjà effectués

jusqu'à ce jour, notamment en termes de communication interne et externe, de nombreuses unités administratives sont en mesure d'atteindre les standards fixés par le Forum du bilinguisme. Il constate également que le processus de labellisation est généralement vécu comme une expérience enrichissante non seulement du point de vue du public, mais aussi et surtout de celui des collaborateurs et collaboratrices concerné-e-s. Il permet de recenser et de mettre en place des bonnes pratiques en la matière au sein de l'administration cantonale. Enfin, les mesures recommandées par la labellisation assurent le bilinguisme institutionnel et pourraient aussi, à terme, favoriser le bilinguisme individuel des collaborateurs et collaboratrices les plus motivé-e-s.

- > Il se déclare favorable à l'idée d'encourager de manière ciblée les unités administratives dont le besoin est avéré à obtenir le Label du bilinguisme. Les moyens budgétaires seraient ainsi mis à leur disposition à cet effet.
- > Il étudiera la possibilité de désigner une personne déléguée au bilinguisme et dans quelle mesure cela permettrait, à l'échelle de l'Etat, de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en terme de mixité de langues et de cultures. Le ou la délégué-e cantonal-e au bilinguisme pourrait par exemple:
 - a) conseiller et soutenir les Directions et la Chancellerie, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au bilinguisme et les sensibiliser à ces questions;
 - b) collaborer avec les unités administratives cantonales et les autres administrations publiques et entretenir des relations avec des institutions externes qui s'occupent de bilinguisme;
 - c) représenter le canton de Fribourg dans les organismes qui s'occupent de la promotion du bilinguisme;
 - d) coordonner et proposer des objectifs de promotion du bilinguisme à l'échelle cantonale;
 - e) fixer des standards afin de garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise;
 - f) informer régulièrement le public sur le domaine du bilinguisme;
 - g) participer aux tâches législatives en lien avec le bilinguisme.

La mise en place d'une telle fonction aurait indéniablement pour effet de promouvoir le bilinguisme et la compréhension interculturelle. Elle devrait se réaliser indépendamment d'un processus de labellisation des unités administratives de l'Etat.

- > Il estime, à la lecture des recommandations, que chaque unité administrative active à l'échelle cantonale devrait se fixer un objectif de 30% de cadres parlant couramment la langue minoritaire.

Il constate que le bilinguisme des unités disposant de sites délocalisés, par exemple dans chaque district, présente des difficultés spécifiques. Dans les districts entièrement francophones ou germanophones, en l'absence

de demandes de prestations dans la langue partenaire, l'intérêt de la population et du personnel de l'unité pour un développement du bilinguisme est faible. Il est alors légitime de ne pas attribuer une trop grande importance à la maîtrise de l'autre langue lors de l'engagement des collaborateurs et collaboratrices dans ces sites.

Pour de telles unités de l'Etat, l'obtention du label pour l'ensemble de l'unité dépendrait ainsi très souvent d'une réforme et d'une réorganisation profonde. S'agissant par exemple du SAINEC, la problématique a été relevée par le Forum. Ainsi, la mise en place de sites bilingues impliquerait de facto la réunion, dans des sites plus grands s'étendant sur des territoires plurilingues, des personnes issues des deux communautés linguistiques. Cela n'empêcherait toutefois aucunement, de prime abord, de maintenir des guichets délocalisés.

- > Il estime essentiel de sensibiliser encore plus les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat à la langue partenaire en promouvant, voir augmentant encore l'offre de formation linguistique de l'Etat (cours de français et cours d'allemand). Une reconnaissance et un encouragement au bilinguisme devrait être intégré dans les processus RH.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.



Bericht 2018-DIAF-24

21. April 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas zur Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat zur Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung, der wie folgt gegliedert ist:

1. Einleitung	12
2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?	13
3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung	13
3.1. Kantonaler Kontext	13
3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet	13
3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons	14
3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit	14
3.2.1. Einige Initiativen	14
3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse	15
3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung	16
4. Label für die Zweisprachigkeit	16
4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit	16
4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit	16
4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit	17
4.4. Zertifizierungsverfahren	17
4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit	17
5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele	18
5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost	18
5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)	18
5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt	18
5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA)	19
5.4.1. Ziele und Verfahren	19
5.4.2. Bemerkungen des Forums	19
6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens	20
7. Gemeindeverwaltungen	21
8. Schlussfolgerungen und Vorschläge	21

1. Einleitung

In einem am 17. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat (TGR Dezember 2017, S. 3025 f.) verweisen die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber auf das «Label für die Zweisprachigkeit», das vor einigen Jahren vom

Forum für die Zweisprachigkeit in Biel geschaffen wurde. Es bescheinigt einer Organisation, die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber der Kundschaft als auch gegenüber den Mitarbeitenden zu pflegen.

Im Kanton Freiburg erhielten bereits mehrere Institutionen dieses Label, das für private und öffentliche Organisationen gedacht ist, nämlich:

- > das kantonale Handelsregisteramt (2014);
- > die Raiffeisenbank Freiburg Ost (2014);
- > die Hochschule für Wirtschaft Freiburg – HSW (2015);
- > das Forum Freiburg (2016);
- > die Vereinigung der freiburgischen Alterseinrichtungen – VFA (2017).

Nach Ansicht der Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber hat das Handelsregisteramt damit positive Erfahrungen gemacht. Das Label, dessen Kosten absolut tragbar seien, bringe sowohl für die Kantonsverwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger einen Nutzen. Deshalb ersuchten die Grossräte den Staatsrat, eine Reihe von Massnahmen in Erwägung zu ziehen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit auf freiwilliger Basis zu beantragen.

Der Staatsrat beantwortete das Postulat am 26. Juni 2018. Er unterstrich die Bedeutung der Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg und bestätigte, dass diese einen wesentlichen Grundbaustein des Kantons darstellt und ein gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich wichtiger Standortvorteil ist. Vor diesem Hintergrund setzt das Label für die Zweisprachigkeit nach Ansicht des Staatsrats ein starkes Zeichen. Trotzdem muss seines Erachtens für jede betroffene Dienststelle abgeklärt werden, mit welchen Kosten das Zertifizierungsverfahren und die zur Erreichung der geforderten Standards notwendigen Massnahmen verbunden wären.

Um diesen Bericht auf die Praxis abzustützen, hat das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) den von den Verfassern des Postulats vorgeschlagenen Zertifizierungsprozess ebenfalls durchlaufen. Das IAEZA erhielt die Zertifizierung im Oktober 2019, das Label für die Zweisprachigkeit wurde ihm am 15. Januar 2020 offiziell überreicht.

2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?

Der «Larousse» definiert Zweisprachigkeit als *Situation einer Einzelperson, die zwei Sprachen fliessend spricht (individuelle Zweisprachigkeit)*, bzw. als *Situation einer Gemeinschaft, in der zwei Sprachen gleichzeitig gesprochen werden*.

Andere Definitionen unterscheiden zwischen der **individuellen Zweisprachigkeit**, das heisst der Fähigkeit einer Person, nach Bedarf zwischen zwei Sprachen zu wechseln, und der **institutionellen Zweisprachigkeit**, die sich auf ein Staatsgebiet mit zwei Amtssprachen bezieht. Manchmal bezeichnet die institutionelle Zweisprachigkeit auch die Pflicht staatlicher Institutionen, beide Amtssprachen zu verwenden und ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten.

Die Unterscheidung zwischen individueller und institutioneller Zweisprachigkeit ist nicht unwichtig, da sie Auswirkungen auf das Individuum hat. Trotzdem werden die beiden Begriffe oft verwechselt, wenn von Zweisprachigkeit die Rede ist. So wird zum Beispiel angenommen, dass eine Institution nur zweisprachig sein kann, wenn alle ihre Mitglieder es ebenfalls sind. Dies trifft jedoch nicht zu. Es ist wichtig, dass dieser Unterschied klar ist, so dass individuelle Ängste überwunden werden können, die möglicherweise entstehen, wenn Gemeinden ermuntert werden, sich für zweisprachig zu erklären.

Wie weiter unten ausgeführt, geht es beim Label für die Zweisprachigkeit um die «institutionelle» Zweisprachigkeit, wobei auch die individuelle Zweisprachigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter analysiert wird. Es geht also nicht direkt um die individuellen Kompetenzen im Bereich der Zweisprachigkeit, selbst wenn das Label diese fördert.

Die institutionelle Zweisprachigkeit beschränkt sich aber nicht auf die Pflicht der Institutionen, ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten. Sie kann auch Massnahmen umfassen, um die individuelle Zweisprachigkeit innerhalb der betreffenden Institution schrittweise zu verwirklichen.

Wenn auf beiden Seiten Anstrengungen unternommen werden, kann eine institutionelle Zweisprachigkeit also das gegenwärtige «Nebeneinander» der beiden Sprachgemeinschaften in ein echtes «Miteinander» verwandeln. So wird es noch besser möglich, einen weiteren Aspekt der Zweisprachigkeit zu integrieren, nämlich die kulturellen Unterschiede und die Respektierung der Minderheiten.

3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung

3.1. Kantonaler Kontext

3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet

Der Kanton Freiburg zählte 2016 rund 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner, wovon 68,6 Prozent Französischsprachige und 27,4 Prozent Deutschsprachige.¹ Die Kantonshauptstadt Freiburg liegt auf der sogenannten Sprachgrenze. Von den sieben Bezirken sind fünf französischsprachig (Saane, Glane, Greyerz mit der deutschsprachigen Gemeinde Jaun, Vivisbach und Broye), der Sensebezirk ist deutschsprachig und der Seebezirk zweisprachig.

Deutsch war von 1483 bis 1798 Verwaltungssprache. Von 1798 bis 1856 war Freiburg de facto zweisprachig: Französisch (1798–1814, 1831–1856) und Deutsch (1814–1830) galten abwechselungsweise als Verwaltungssprache, wobei die

¹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/1._infographie_langues_all.pdf, abgerufen am 3. April 2020.

amtlichen Texte jeweils in die andere Sprache übersetzt wurden. Von 1857 bis 1990 hatten Deutsch und Französisch den Status von Amtssprachen, wobei die französische Fassung als rechtsverbindlich galt. Seit 1991 sind Französisch und Deutsch als Amtssprachen gleichgestellt.

3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons

Artikel 6 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 14. Mai 2004 (KV)¹ bekräftigte ein weiteres Mal, dass Deutsch und Französisch die Amtssprachen des Kantons sind. Damit gilt Freiburg auf eidgenössischer Ebene als zweisprachiger Kanton wie die Kantone Bern und Wallis (Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften²).

Aus institutioneller Sicht sieht die Kantonsverfassung vor, dass der Staat sich für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften einsetzt und die Zweisprachigkeit fördert (Art. 6 Abs. 4 KV). Die Förderung der Zweisprachigkeit in der Verwaltung und der Rechtspflege wird zudem durch Artikel 17 Abs. 2 KV konkretisiert, der wie folgt lautet: «Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.»³

3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit

Die Förderung der Zweisprachigkeit ist ein wichtiges Anliegen des Kantons. Deshalb befassen sich sowohl der Staat Freiburg als auch die Parlamentsmitglieder regelmässig mit der Förderung der individuellen und der institutionellen Zweisprachigkeit.

3.2.1. Einige Initiativen

Zunächst einmal gewährt der **Staat Finanzhilfen** zur Unterstützung von Aktivitäten, die die Zweisprachigkeit und das zweisprachige Image des Kantons Freiburg fördern sowie das Verständnis und das gute Einvernehmen zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften stärken.⁴ Die Kantonsbeiträge, die sich auf 100 000 Franken belaufen, sind für einschlägige Initiativen von Gemeinden, Vereinen, Unternehmen, Medien oder Kirchen bestimmt. Im Jahr 2019 wurden 22 Projekte für einen Gesamtbetrag von 334 000 Franken eingereicht; davon

erhalten 18 einen Beitrag. Der Kantonsbeitrag wird komplementär zur Unterstützung des Bundes zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Verwaltung ausgerichtet, die einen fixen Betrag von 250 000 Franken vorsieht. Insgesamt stehen also jedes Jahr 350 000 Franken für Projekte zur Förderung der Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg zur Verfügung.

Der **Freiburger Tag der Zweisprachigkeit** wurde 2015 eingeführt.⁵ Seither organisieren Institutionen, Schulen und verschiedene Vereinigungen jedes Jahr am 26. September, das heisst zeitgleich mit dem Europäischen Tag der Sprachen, Aktivitäten und Veranstaltungen zum Thema Zweisprachigkeit. Für die Koordination ist das **Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen** (IAEZA) zuständig.

Auch das **Amt für Personal und Organisation** (POA) anerkennt, dass die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung wichtig ist. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Massnahmen getroffen, um die Zweisprachigkeit im Staat Freiburg zu gewährleisten. Dazu gehören namentlich die Förderung von Sprachtandems, die Sprachkurse und der Kurs «Die Zweisprachigkeit und die sprachliche Vielfalt besser verstehen, respektieren und wertschätzen lernen», die im Rahmen des Weiterbildungsprogramms für das Staatspersonal angeboten werden. Mit dieser Weiterbildung soll das Bewusstsein für das Vorhandensein zweier Landessprachen in der Arbeitswelt gesteigert werden (direkte Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeitende des Staates oder externe Personen, die sich an die Kantonsverwaltung wenden). Im Jahr 2019 wurden die Ateliers «Die Zweisprachigkeit in meiner Verwaltungseinheit wagen» lanciert, die Dienstchefinnen und Dienstchefs helfen sollen, in ihrem Team ein Zweisprachigkeitsprojekt auf die Beine zu stellen. Die Ateliers werden 2020 fortgeführt mit dem Ziel, die Praxis der Zweisprachigkeit in den Verwaltungseinheiten zu festigen. Diese Initiative ist Bestandteil der neuen Personalpolitik. Schliesslich gibt es für neue Kaderangestellte seit 2020 den Kurs «Gleichstellung, Diversität, Durchmischung? Inklusive Praktiken im Management», der auch die Frage der Zweisprachigkeit behandelt.

Das **Freiburger Spital (HFR)** befasst sich ebenfalls mit dieser Thematik, die im Spitalalltag sehr wichtig ist. Es lancierte 2013 ein Projekt namens «Zweisprachigkeit am HFR». In diesem Rahmen wurde eine Deutschlehrerin angestellt, die auch für die Mehrsprachigkeit im HFR zuständig ist. Zudem gibt es ein breites Sprachkursprogramm für das Personal, Sprachtandems und ein erweitertes Angebot für die mündliche Kommunikation in Deutsch und Französisch (Sprachateliers, E-Learning, Sprachenecke). Des Weiteren haben die Angestellten des HFR ab 2020 die Möglichkeit, einen dreisprachigen Sprachtausch im Inland in Bern zu machen. Im Rahmen des Programms «Zweisprachigkeit

¹ Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219).

² Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1); der Kanton Graubünden ist dreisprachig (deutsch, rätoromanisch und italienisch).

³ Vgl. insb. Bundesgerichtsentscheid 4D_65/2018 vom 15. Juli 2019.

⁴ Verordnung vom 5. Juni 2018 über die Unterstützung von Initiativen zur Förderung der Zweisprachigkeit (SGF 10.22).

⁵ Gesetz vom 10. Februar 2015 über den Tag der Zweisprachigkeit (SGF 10.2).

am HFR» wurden die Kadermitarbeitenden für die Frage der Zweisprachigkeit sensibilisiert. Ausserdem sind die Sprachkompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Patientinnen und Patienten auf dem Mitarbeiterausweis bzw. auf dem Patientenidentifikationsarmband ersichtlich.

Im Bereich der **obligatorischen Schule** wurden im Rahmen des 2009 verabschiedeten Sprachenkonzepts neun Vorschläge zur Stärkung des Erwerbs der Partnersprache und weiterer Fremdsprachen ausgearbeitet. Auf dieser Grundlage wurden in den Schulen zahlreiche Projekte auf die Beine gestellt, beispielsweise das 12. partnersprachliche Schuljahr, die Klassenpartnerschaften und der immersive Unterricht.

Seit Beginn des Schuljahrs 2018/19 können sämtliche Ausbildungsgänge **der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2** (gymnasiale Maturität, Fachmaturität und zweisprachige Berufsmaturität Ausrichtung Wirtschaft und Dienstleistung) mit einem zweisprachigen Zeugnis abgeschlossen werden. In den Freiburger Gymnasien stehen zwei zweisprachige Ausbildungen zur Verfügung: die zweisprachigen Klassen Standard und die zweisprachigen Klassen +. Im Übrigen haben Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe 2 die Möglichkeit, unterschiedliche Sprach austausche zu machen.

Als einzige zweisprachige Universität der Schweiz bietet die **Universität Freiburg** eine breite Palette an Disziplinen auf Französisch, Deutsch und in beiden Sprachen an. Die beiden Sprachen existieren im Unterricht, in der Verwaltung und im Alltag nebeneinander. Für Studienprogramme, die teilweise auf Französisch und teilweise auf Deutsch unterrichtet werden, besuchen die Studierenden den Unterricht gemäss der Aufteilung im Studienplan in beiden Sprachen, aber sie können ihre Prüfungssprache wählen. Bei Kursen, die in französischer und in deutscher Sprache besucht werden können, erhalten die Studierenden grundsätzlich ein Diplom mit dem Zusatz «Zweisprachiges Studium, Deutsch/Französisch», wenn sie jeweils mindestens 40% der vom Studienplan vorgeschriebenen ECTS-Punkte in einer der beiden Sprachen absolviert haben. Das Institut für Mehrsprachigkeit ist das national anerkannte Kompetenzzentrum für die Forschung zu sämtlichen Fragen in Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit.

Auch die **Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR)** funktioniert vollständig in beiden Sprachen, sowohl administrativ als auch akademisch. Studentinnen und Studenten können die Studiengänge auf Deutsch, auf Französisch oder zweisprachig absolvieren, womit sie ein «Zweisprachiges Diplom (Dibi)» erlangen können. Ziel des zweisprachigen Diploms ist es, den Studierenden die Möglichkeit zu bieten, ein Unterrichtsdiplom für beide Sprachregionen zu erlangen.

Ebenso wie die **Berufsfachschulen** und die **HES-SO Freiburg**, die mit einem Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig»

abgeschlossen werden können, bietet auch das **Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG)** eine zweisprachige Ausbildung im dritten Lehrjahr der Landwirtschaftsausbildung an. Grangeneuve ist die erste Landwirtschaftsschule der Schweiz, die eine zweisprachige Ausbildung angeboten hat. Aufgrund des Erfolgs des ersten Jahrgangs im Schuljahr 2017–2018 eröffnete Grangeneuve im darauffolgenden Jahr eine weitere zweisprachige Klasse für Lernende EFZ Landwirt/in. Mit diesem zweisprachigen Angebot können sich die Schülerinnen und Schüler unter anderem auf eine Weiterbildung an den höheren Fachschulen vorbereiten.

Bereits seit 1992 ist die ganze Ausbildung an der **Höheren Fachschule für Lebensmitteltechnologie in Grangeneuve** zweisprachig und wird mit einem HF-Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig» abgeschlossen.

3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse

Die Notwendigkeit, die individuelle und/oder institutionelle Zweisprachigkeit zu fördern, wird im Grossen Rat immer wieder thematisiert. Dabei wird jeweils darauf hingewiesen, dass die Zweisprachigkeit ein enormer Vorteil für den Kanton sei, oftmals aber auch bemängelt, dass dieser Trumpf zu wenig genutzt werde.

Nach dieser allgemeinen Feststellung sollen einige dieser parlamentarischen Vorstösse hier kurz hervorgehoben werden:

- > Die Anfrage 2016-CE-19 betraf die Schaffung von zweisprachigen Klassen in den Schulen an der Sprachgrenze.
- > 2017 wurde eine weitere Anfrage (2017-CE-284) zur Zweisprachigkeit während der Schulzeit bzw. insbesondere in der Orientierungsschule eingereicht. Darin wurde geltend gemacht, es dürften nur eine beschränkte Zahl von zweisprachigen Klassen eröffnet werden, auch wenn eine starke Nachfrage bestehe, insbesondere nahe der Sprachgrenze. Der Staatsrat erklärte in seiner Antwort, es gebe auf der Orientierungsstufe an sich keine Beschränkung. Das Angebot sei jedoch von der Anzahl Lehrpersonen, die über die nötigen Sprachkompetenzen verfügen, sowie von der Zahl der eingeschriebenen und interessierten Schülerinnen und Schüler abhängig.
- > In der Anfrage 2017-CE-66 wurden Fragen im Zusammenhang mit Artikel 59 Abs. 2 des Schulgesetzes in Bezug auf die Schulkreise und vor allem die damit verbundenen sprachlichen Fragen gestellt.
- > Die Motion 2018-GC-18 «Erlernen der Partnersprache durch Immersion» betraf, wie bereits aus dem Titel hervorgeht, die individuelle Zweisprachigkeit und deren Erwerb.

Die Motion löste eine längere Debatte aus, wurde aber schliesslich vom Grossen Rat angenommen. Der Staatsrat verabschiedete am 16. Dezember 2019 einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft, die dem Grossen Rat voraussichtlich 2020 vorgelegt werden.

- > Im August 2018 wurde eine weitere Anfrage zum Thema Zweisprachigkeit eingereicht (2018-CE-180). Der Verfasser schreibt, Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung werfe formelle und materielle Fragen auf, die in keiner Vollzugsgesetzgebung beantwortet würden. Des Weiteren habe der Staatsrat im Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 festgehalten, ein Sprachengesetz könnte dazu führen, «dass sich die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften verkrampfen könnten, wodurch die lebendige und authentische Art der Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg praktiziert wird, bedroht wäre.» In seiner Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage 2017-CE-66 habe der Staatsrat dagegen erklärt, die Erarbeitung einer Sprachengesetzgebung sollte «nicht als Ursache für Spannungen angesehen werden, sondern vielmehr als Gelegenheit, die Rechte der Freiburgerinnen und Freiburger zu schützen, unabhängig davon, welche Sprache sie sprechen. Zudem sollte damit die gute Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gestärkt werden.» Der Verfasser der Anfrage erkundigte sich deshalb, ob der Staatsrat weiterhin die Absicht habe, Überlegungen zu einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung zu den Sprachen anzustellen, und ob diese Arbeiten gegebenenfalls schon begonnen hätten. Der Staatsrat bestätigte in seiner Antwort, «dass er sich mit einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen im Einklang mit der Gemeindeautonomie eingehend auseinanderzusetzen gedenkt.» Er verwies unter anderem auf das (vorliegende) Postulat 2017-GC-178 «Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung», das Gelegenheit bieten werde, Ansätze zur Förderung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung zu prüfen und den Verfassungsauftrag im Sprachenbereich zu gewährleisten.

3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung

Gemäss den Statistiken des Amts für Personal und Organisation (POA) vom 18. Februar 2020 sind 25 Prozent der Angestellten der zentralen Kantonsverwaltung deutscher Muttersprache. Aus den Daten geht jedoch nicht hervor, wie viele Mitarbeitende beide Sprachen fließend sprechen. Zudem gibt es gemäss dem POA derzeit keine klaren Mindestanforderungen in Bezug auf die Sprachkompetenzen der Staatsangestellten.

Der Staatsrat stellt daher fest, dass es in diesem Bereich heute keinen systematischen Ansatz gibt, der es erlauben würde, Standards festzulegen und die Umsetzung der verfassungsmässigen Rechte zu gewährleisten, selbst wenn allgemeine Anstrengungen zur Verbesserung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung unternommen werden. Das Label würde vielleicht einen systematischeren Ansatz ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund fordern die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber in ihrem Postulat 2017-GC-178 Massnahmen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu beantragen. Wie bereits erwähnt, analysieren Expertinnen und Experten die Praxis der Zweisprachigkeit im Rahmen des Zertifizierungsprozesses und geben Empfehlungen zu ihrer Förderung. Es geht also mit anderen Worten darum, die Umsetzung des Verfassungsauftrags im Sprachenbereich zu unterstützen.

4. Label für die Zweisprachigkeit

4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit

Die Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit wurde 1996 in Biel gegründet. Sie bezweckt die Förderung der Zweisprachigkeit durch wissenschaftliche Beobachtung und durch Massnahmen, die das Zusammenleben der verschiedenen Sprachgemeinschaften in Biel, im Kanton Bern und in der Hauptstadtregion Schweiz erleichtern. Das Forum für die Zweisprachigkeit machte 2017 aktiv am Freiburger Tag der Zweisprachigkeit mit und organisierte einen Anlass zum Thema Sprachtandems, an dem über 60 Personen teilnahmen.

4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit

Im Jahr 2016 lancierte das Forum für die Zweisprachigkeit ein «Label für die Mehrsprachigkeit», das vor allem für Ämter und Dienststellen des Bundes gedacht ist, die namentlich wegen der Sprachenverordnung (SpV) dreisprachig arbeiten (deutsch, französisch und italienisch). Das erste Label ging 2016 an das Bundesamt für Justiz in Bern; 2017 folgten die Parlamentsdienste.

Seit 2001 vergibt die Stiftung ausserdem das Label für die Zweisprachigkeit. Diese Auszeichnung ist mit einer ISO-Zertifizierung vergleichbar, die nach einem Prüfverfahren verliehen wird. Das Label wurde in der zweisprachigen Stadt Biel entwickelt, wo auch die ersten Unternehmen und Verwaltungsbehörden ausgezeichnet wurden. Inzwischen hat sich das Label in der ganzen Region Biel etabliert und gewinnt in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis sowie in anderen zweisprachigen Gebieten der Schweiz an Bedeutung. Es bezeugt, dass eine Organisation die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber ihrer Kundschaft als auch gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern pflegt. Das Label kann von allen Verwaltungsbehörden, Institutionen und Unternehmen erlangt werden, die sich in einem zweisprachigen Umfeld bewegen und intern wie extern regelmässig beide Sprachen verwenden. Von 2001 bis 2017 haben über 40 Institutionen das Label für die Zweisprachigkeit erhalten.

4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit

Die Zweisprachigkeit in einer zweisprachigen Region zu fördern, bedeutet gemäss dem Forum für die Zweisprachigkeit, *«günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die einen die Sprache und Kultur der andern respektieren; es bedeutet auch, ein Gegengewicht zur natürlichen Einflussnahme der Mehrheit über die Minderheit herzustellen».*

Für eine Verwaltung ist das Label vor allem auch ein Instrument, das zur Einführung einer Politik zur Förderung des Gebrauchs der Partnersprache beiträgt, sowie ein wichtiger Trumpf für die Kommunikation. Die Auszeichnung bezeugt, dass eine Organisation in einem zweisprachigen Umfeld tätig ist, die Sprachenvielfalt pflegt und über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um den sprachlichen Bedürfnissen eines anspruchsvollen Publikums in Bezug auf Produkte, Dienstleistungen und Kommunikation zu entsprechen.

Zudem bescheinigt das Label den Respekt der Organisation gegenüber der sprachlichen Minderheit und die Wertschätzung der Sprachkompetenzen ihrer Mitarbeitenden. Die zertifizierten Organisationen profitieren von der Förderung, den Aktivitäten und der Öffentlichkeitsarbeit des Forums für die Zweisprachigkeit sowie von seinem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Netzwerk. Über das einzelne Unternehmen hinaus trägt das Label ferner dazu bei, die kommunikativen Kompetenzen einer ganzen Region ins Licht zu rücken.

Organisationen, die das Label für die Zweisprachigkeit beantragen, werden nach klaren Kriterien in einem festgelegten Prozess beurteilt. Geprüft werden insbesondere das Erscheinungsbild und die Kommunikation gegen aussen, Produkte und Dienstleistungen, Zusammensetzung und sprachliche Kompetenzen des Personals, die Qualität der internen Kommunikation sowie besondere Anstrengungen.

4.4. Zertifizierungsverfahren

Das Zertifizierungsverfahren umfasst mehrere Etappen. Zuerst wird eine Vereinbarung zwischen dem Forum für die Zweisprachigkeit und der Organisation unterzeichnet. Dann führt die Organisation eine Selbstbeurteilung durch und dokumentiert diese in einem Dossier. Anschliessend folgt eine anonyme Online-Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Danach führt eine Expertin oder ein Experte des Forums für die Zweisprachigkeit ein Audit in der Organisation durch. Sie oder er stützt sich dabei auf die Evaluationskriterien, die Online-Befragung des Personals, die persönlichen Gespräche mit ausgewählten Personen sowie Testanrufe und Besuche vor Ort. Zum Schluss verfasst die Expertin oder der Experte einen ausführlichen Bericht, der von einer Evaluationsgruppe verabschiedet wird. Diese setzt sich aus der Leitung des Forums für die Zweisprachigkeit, einem zertifizierten Unternehmen sowie – je nach Umfang

und Komplexität des Zertifizierungsverfahrens – einem oder mehreren Sachverständigen zusammen. Der Bericht enthält die quantitativen und qualitativen Ergebnisse des Audits, eine Liste der Erfolgsmassnahmen sowie nützliche Empfehlungen. Falls die Organisation die Voraussetzungen für das Label erfüllt, wird dieses im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung verliehen, die das Forum für die Zweisprachigkeit in Zusammenarbeit mit der ausgezeichneten Organisation organisiert. Zu diesem Anlass sind auch die wichtigsten Medienpartner eingeladen.

Es gilt zu beachten, dass die Zweisprachigkeit ein kontinuierlicher, das heisst dynamischer Prozess ist und dass die Qualität, Glaubwürdigkeit und Aktualität des Labels zu erhalten sind. Daher führt das Forum für die Zweisprachigkeit nach fünf Jahren eine Wiedertifizierung durch. Dabei wird sichergestellt, dass die Verwaltung oder Organisation die Voraussetzungen für das Label immer noch erfüllt.

Je nach Grösse und/oder Entwicklung der zertifizierten Organisation oder Verwaltung findet ein vereinfachtes oder ein umfassenderes Verfahren statt, um die aktuelle Sprachenpraxis zu evaluieren.

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens hängen von der Grösse der jeweiligen Organisation oder Verwaltung ab. Bei mehr als 50 Mitarbeitenden erfolgt ein Preisangebot auf Anfrage (s. unten).

4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit

Das Forum für die Zweisprachigkeit hat eine Reihe von Massnahmen definiert, die es einem Unternehmen ermöglichen, die Zweisprachigkeit kurz-, mittel- und langfristig zu fördern. Dazu gehören insbesondere folgende Massnahmen:

- > Kommission für die Zweisprachigkeit mit deutsch- und französischsprachigen Vertreterinnen und Vertretern bilden (> 100 Mitarbeitende);
- > Leitfaden für die Zweisprachigkeit erarbeiten (max. 10 Prinzipien);
- > Übersetzungen optimieren (insbesondere zweisprachiges Fachwörterverzeichnis erstellen sowie Benutzerverfahren und Handbücher in beiden Sprachen zur Verfügung stellen);
- > Beim Empfang namentlich ein digitales Telefonprogramm mit Sprachwahltaste vorsehen;
- > Falls erforderlich bei Veranstaltungen und Vorträgen Simultanübersetzung anbieten;
- > Personal gemäss lokaler Sprachverteilung und/oder nach Geschäftsbedürfnissen anstellen;
- > Mut zeigen und Lehrlinge aus anderen Sprachen anstellen;
- > Lehrmeister in beiden Sprachen ausbilden;
- > Abwechselnd deutsch- und französischsprachige Lehrlinge einstellen;

- > Sprachkurse anbieten, vor allem für Angestellte, die zwei- oder mehrsprachige Kontakte haben;
- > Monats-, Quartals- oder Jahrespublikation mit einem zweisprachigen Redaktionsteam in beiden Sprachen erstellen.

5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele

Im Kanton Freiburg wurde 2014 und 2020¹ das kantonale Handelsregisteramt, 2014 die Raiffeisenbank Freiburg Ost, 2015 die Hochschule für Wirtschaft HSW, 2016 das Forum Freiburg und 2017 die Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen (VFA) zertifiziert. Das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen erlangte das Label im Oktober 2019 im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts.

Dabei wurde festgestellt, dass der Zertifizierungsprozess je nach Institution sehr unterschiedlich aussehen kann. Die Organisationsform, insbesondere in geografischer Hinsicht, und die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheiten oder der dezentralen Standorte können einen massgeblichen Einfluss auf die Möglichkeit haben, die Zweisprachigkeit zu pflegen bzw. das Label zu erlangen.

Die folgenden Beispiele sollen die Situation veranschaulichen.

5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost

Die Raiffeisenbank wollte das Label aus strategischen Gründen zunächst für die gesamte Raiffeisenbank Freiburg Ost erlangen, die damals 63 Mitarbeitende an sechs Standorten zählte. Es zeigte sich jedoch rasch, dass nicht alle Geschäftsstellen die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Deshalb wurde schliesslich nur die Filiale in der Stadt Freiburg zertifiziert (insgesamt 9 Mitarbeitende). In dieser Geschäftsstelle waren rund 60 Prozent der Mitarbeitenden französischsprachig und etwa 40 Prozent deutschsprachig.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte etwa vier Monate und kostete rund 5000 Franken.

Die Raiffeisenbank war sehr zufrieden mit dem Verfahren. Das Label wurde im November 2019 erneuert.

5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)

Die HSW war vor allem aus strategischen Gründen (Marketing) an einer Zertifizierung interessiert. Sie erachtet das Label vor allem als Anreiz für französisch- und deutschsprachige Studierende aus der Schweiz und anderen Ländern, ihr

Studium in einem zertifizierten zweisprachigen Umfeld zu absolvieren. Ihrer Ansicht nach ist die Zweisprachigkeit auch für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktiv.

Da die HSW nur ein Dutzend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählt, war das Zertifizierungsverfahren nicht mit hohen Kosten verbunden. Die HSW liegt übrigens in der Stadt Freiburg und verfügt nur über einen Standort.

Das Zertifizierungsverfahren verlief gemäss HSW in einer konstruktiven und angenehmen Atmosphäre. Die Reaktionen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren allesamt positiv. Die HSW räumt jedoch ein, dass sie grundsätzlich keine ausserordentlichen Anstrengungen unternehmen musste, um das Label zu erlangen, dies insbesondere, weil die Schule bereits vor der Zertifizierung gemischtsprachig war. Auch auf administrativer Ebene erforderte die Zertifizierung keine grösseren Massnahmen. Zum Beispiel war die Mehrheit der Dokumente schon vorher in beiden Sprachen verfügbar.

Seit der Zertifizierung bietet die HSW jedoch Deutschkurse für Französischsprachige an, weil das Verfahren diesbezüglich einen Bedarf ausgewiesen hatte. Ausserdem wird bei der Rekrutierung von Verwaltungspersonal (z. B. für das Sekretariat) die Sprache heute systematisch berücksichtigt. Bei der Anstellung von Professorinnen oder Professoren sowie von Lehrbeauftragten soll der Schwerpunkt jedoch weiterhin auf die fachlichen Qualitäten und weniger auf die sprachlichen Kompetenzen gelegt werden.

Nach Ansicht der HSW förderte das Label zudem die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit und bestätigte ihr Engagement in diesem Bereich.

5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt

Das Handelsregisteramt wurde 2014 zertifiziert und strebt im Frühling 2020 eine Wiederzertifizierung an. Ziel der Zertifizierung war die Förderung der Partnersprache.

Das Zertifizierungsverfahren konnte rasch abgeschlossen werden, da das Handelsregisteramt nur über einen Standort verfügt. Es umfasst ausserdem lediglich neun Mitarbeitende und gilt daher als kleine Verwaltungseinheit. Das Zertifizierungsverfahren kostete rund 2000 Franken.

Gemäss dem Handelsregisteramt war das Verfahren mit einem administrativen Mehraufwand verbunden, der jedoch als vertretbar angesehen wurde. Das Amt erachtet das Kosten-Nutzen-Verhältnis für durchaus zufriedenstellend und hebt die Vorteile einer stärkeren Sensibilisierung der Angestellten für die jeweils andere Sprache und Kultur hervor. Zudem wurden aufgrund der Einführung des Labels die Prozesse bzw. Gewohnheiten des Amts überdacht, was allgemein zur Verbesserung der Qualität beitrug. Schliesslich

¹ Das Label des kantonalen Handelsregisteramts wurde vor Kurzem erneuert (fünfjähriger Rhythmus).

fühlen sich die Kundinnen und Kunden besser betreut, da sie in ihrer Sprache bedient werden können.

Das Handelsregisteramt verfügt nun über ein stärkeres Bewusstsein für die Zweisprachigkeit und achtet bei der Rekrutierung neuer Angestellten bewusst darauf, dass die Bewerberinnen und Bewerber eine oder mehrere zusätzliche Sprachen sprechen. Gemäss der Amtsleiterin haben einige zweisprachige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Rolle von «Sprachmittlern» übernommen. Ihr zufolge wäre es allgemein sinnvoll, solche «Sprachmittler» in Schlüsselpositionen einzusetzen, um die Zweisprachigkeit im Arbeitsalltag zu gewährleisten (z.B. Möglichkeit aller Angestellten, jederzeit die Muttersprache zu verwenden). Alles in allem waren die Erfahrungen des Handelsregisteramts bisher also sehr positiv.

5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA)

5.4.1. Ziele und Verfahren

Das IAEZA ist seit seiner Errichtung im Jahr 2015 aus institutioneller Sicht für die Zweisprachigkeit zuständig. Nach seiner Schaffung führte es daher zuerst die internen Rahmenbedingungen ein, die es zur Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb des Amts für notwendig erachtete. Als das IAEZA mit der Beantwortung des Postulats Laurent Thévoz und Thomas Rauber beauftragt wurde, beschloss es, sich selber zertifizieren zu lassen, um das Bewusstsein für die Verwendung der Partnersprache, das heisst die Zweisprachigkeit, innerhalb der Institution weiter zu stärken. Ausserdem wollte das IAEZA prüfen, ob das Zertifizierungsverfahren und das Label eine zusätzliche Dynamik bewirken oder zu zusätzlichen Instrumenten zur Weiterentwicklung der internen Zweisprachigkeit führen. Das IAEZA ist etwas grösser als die weiter oben genannten Institutionen: Es verfügt über rund 30 Vollzeitstellen (FTE) und durchschnittlich 42 Mitarbeitende. Eine Besonderheit des IAEZA ist namentlich seine Aufteilung auf acht Standorte (1 Zivilstandsamt in jedem der 7 Bezirke und eine Zentrale, die die Aufsicht über das Zivilstandswesen, die Einbürgerungen und die institutionellen Angelegenheiten innehat). Vor diesem Hintergrund bot das Zertifizierungsverfahren auch Gelegenheit, die Zweisprachigkeit eines «zersplitterten» Amts zu konkretisieren, wie dies offenbar ursprünglich auch bei der Raiffeisenbank Freiburg Ost das Ziel war.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte rund sechs Monate und kostete 5900 Franken.

Das Verfahren verlief trotz der geografischen Zersplitterung des Amts ohne nennenswerte Komplikationen. Der Grossteil der qualitativen Interviews erfolgte über einen Online-

Fragebogen und Anrufe des Experten. Dieser führte zudem mit acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die unabhängig von ihrem Alter, dem Standort ihrer Dienststelle und ihrer hierarchischen Stufe ausgewählt wurden, ein persönliches Gespräch.

Der Zertifizierungsbericht wurde im September 2019 verfasst und im Oktober 2019 von der Expertengruppe genehmigt.

5.4.2. Bemerkungen des Forums

Das Forum für die Zweisprachigkeit formulierte zum Schluss insbesondere die folgenden Bemerkungen und Empfehlungen:

Gute Beispiele beim IAEZA:

- > Die (rein französischsprachige) Direktion des IAEZA ist das Thema Zweisprachigkeit in den vergangenen drei Jahren sehr aktiv angegangen und hat damit ein klares Signal gesetzt, das bei den Mitarbeitenden angekommen ist.
- > Das Bewusstsein für die Zweisprachigkeit konnte dadurch bedeutend gestärkt werden.
- > Das Erscheinungsbild ist perfekt zweisprachig, und sämtliche Dienstleistungen und Produkte werden konsequent zweisprachig angeboten.
- > Bei der Rekrutierung neuer Angestellten wird vermehrt auf die sprachliche Zusammensetzung des Personals geachtet, und es werden deutschsprachige bzw. zweisprachige Mitarbeitende eingestellt. Diese Tatsache wird auch von den Mitarbeitenden anerkannt und als Signal wahrgenommen.

Empfehlungen des Forums für die Zweisprachigkeit:

- > Das Forum stellt zunächst fest, dass es für das IAEZA schwierig ist, mit überwiegend einsprachigen Zivilstandsämtern in einsprachigen Bezirken die Zweisprachigkeit seiner Dienstleistungen sicherzustellen. Hier kommt nach Ansicht des Forums die Problematik der Sprachgrenzen im zweisprachigen Kanton Freiburg ausdrücklich zum Vorschein.
- > Das Forum vermutet, dass diese Problematik auch andere Amtsstellen des Kantons betrifft. Seiner Ansicht nach könnte eine Delegierte oder ein Delegierter für die Zweisprachigkeit möglicherweise helfen, das Bewusstsein der Verwaltung, der Gemeinden und der Bevölkerung für diese Thematik zu erhöhen.
- > Das Forum weist darauf hin, dass der Dienstchef und das Kader aus drei französischsprachigen Personen besteht, die der Zweisprachigkeit hohe Bedeutung beimessen. Trotzdem wäre es seiner Meinung nach anzustreben, dass die Amtsleitung künftig auch ein deutschsprachiges Mitglied umfasst. Dies würde auch für die Mitarbeitenden Signalwirkung entfalten.

- > Das Forum empfiehlt generell, die Anstrengungen zur Rekrutierung deutsch- oder zweisprachiger Mitarbeitenden soweit möglich weiterzuführen.
- > Was die für die Mitarbeitenden relevanten Dokumente anbelangt, sollte der eingeschlagene Weg weitergeführt werden. Alle internen Informationen sollten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in beiden Sprachen zur Verfügung gestellt werden. Sitzungsprotokolle, Präsentationen an Sitzungen, Notizen usw. können gut auch intern übersetzt werden.
- > Fast die Hälfte der Mitarbeitenden ist an Sprachkursen zur Verbesserung der Zweitsprache interessiert. Das Forum empfiehlt, die Sprachkenntnisse in den Personalentwicklungsgesprächen systematisch zu thematisieren und aktiver auf das Weiterbildungsangebot des Kantons hinzuweisen.
- > Das Forum ist der Auffassung, dass die Einführung von Sprachtandems auf Amtsstufe und eventuell sogar in der ganzen Kantonsverwaltung erfolgsversprechend sein könnte und zumindest geprüft werden sollte.
- > Das Forum weist darauf hin, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) ab 2020 Sprachtandems in Zusammenarbeit mit dem Forum für die Zweisprachigkeit anbietet: Die Freiburger Mitarbeitenden werden die Möglichkeit haben, sich mit Kolleginnen und Kollegen aus dem Kanton Bern auszutauschen.
- > Bei Veranstaltungen für das gesamte Amt wäre nach Ansicht des Forums zu prüfen, ob eine Übersetzung ins Deutsche notwendig wäre.
- > In Bezug auf die generellen E-Mail-Adressen empfiehlt das Forum zu prüfen, ob nicht auch eine E-Mail-Adresse mit einer deutschen Abkürzung (*iaeza@fr.ch*) verwendet werden könnte. Dies würde auch für andere generelle Adressen gelten, wie zum Beispiel *office.etatcivil@fr.ch*.

Stellungnahme des Staatsrats zu diesen Empfehlungen

Der Staatsrat kann sich den vom Forum für die Zweisprachigkeit formulierten obigen Bemerkungen im Allgemeinen anschliessen, davon ausgehend, dass diese Bemerkungen gegebenenfalls «standardmässig» auf alle staatlichen Einheiten angewendet werden könnten.

Diese Empfehlungen sollten jedoch im Sinne einer pragmatischen Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg gelebt wird, angewendet werden. So könnte sich eine systematische Übersetzung interner Dokumente nicht nur als schwerfällig, sondern auch als kontraproduktiv erweisen. Das Fehlen systematischer Übersetzungen sollte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gegenteil dazu anhalten, in der Partnersprache zu lesen und sich so dafür zu interessieren und sie zu lernen. Dieses Vorgehen wäre im Übrigen kohärent mit der Anregung, dass sich an Sitzungen jede und jeder in ihrer oder seiner Sprache äussern soll. Es ist jedoch offensichtlich,

dass wichtige Dokumente, wie zum Beispiel Weisungen zum Betrieb, systematisch übersetzt werden sollten.

Was die Übersetzung von E-Mail-Adressen betrifft, ist sich der Staatsrat bewusst, dass eine solche Massnahme vor allem Symbolcharakter hat. Er findet jedoch, dass die Umsetzung einer solchen Massnahme im Prozess hin zur Zweisprachigkeit nicht als prioritär betrachtet werden kann.

6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens und der Expertise des Forums für die Zweisprachigkeit richten sich nach der Grösse der jeweiligen Organisation:

1 bis 9 Mitarbeitende	CHF 3100. –	(Kat. XS)
10 bis 19 Mitarbeitende	CHF 3800. –	(Kat. S)
20 bis 49 Mitarbeitende	CHF 5900. –	(Kat. M)
50 und mehr Mitarbeitende	Preis auf Anfrage	(Kat. L–XL)

Um die Qualität und die Glaubwürdigkeit des Labels sicherzustellen, werden grundsätzlich Stichproben durchgeführt. Zudem folgt nach fünf Jahren ein Rezertifizierungsverfahren, bei dem geprüft wird, ob das Label für die Zweisprachigkeit erneuert werden kann oder nicht. Auch dieses Verfahren hat seinen Preis. Die Kosten für eine Wiederzertifizierung nach fünf Jahren belaufen sich im Allgemeinen auf $\frac{2}{3}$ des Betrags der Erstzertifizierung ($\frac{1}{3}$ in Form von Vorauszahlungen für die Wiederzertifizierung während fünf Jahren + $\frac{1}{3}$ in Form einer Rechnung).

Auf Anfrage des IAEZA berechnete das Forum für die Zweisprachigkeit, in welchem Umfang die Kosten für eine schrittweise Zertifizierung aller Dienststellen des Staates Freiburg (eine Dienststelle nach der anderen) ausfallen würden. Diese Schätzung erfolgte auf der Grundlage von ca. 14 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und etwa 100 staatliche Einheiten:

Online-Umfrage	CHF	285 920.–
Bearbeitung, Vorbereitung der Daten, Kommentare, Analyse der Daten, max. 1350 individuelle Interviews à 20–30 Min.	CHF	84 000.–
Synthese, Ausarbeitung der Schlussberichte in der Sprache der Expertin bzw. des Experten, abschliessende Beurteilung durch das Evaluationsteam usw.	CHF	50 000.–
Organisation und Teilnahme an der offiziellen Verleihung des Labels für die Zweisprachigkeit (Anlass in Anwesenheit des Personals), inkl. offizielle Platte usw.		Kostenlos
Total	CHF	419 920.–

Die alle fünf Jahre notwendige Wiederzertifizierung würde gemäss den heutigen Bedingungen (rund $\frac{2}{3}$ des Betrags der Erstzertifizierung) 280 000 Franken kosten.

Diese Kosten würden sich über mehrere Jahre verteilen, da die Zertifizierung und die regelmässige Wiederzertifizierung der gesamten Kantonsverwaltung selber mehrere Jahre dauern.

7. Gemeindeverwaltungen

Die Frage der Amtssprache(n) der Gemeinden wurde in mehreren der oben genannten parlamentarischen Vorstösse thematisiert. Der Staatsrat hielt bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-180 fest, dass es bis jetzt keine gesetzlichen Bestimmungen gibt, die die Kriterien für die Festlegung der Amtssprache einer Gemeinde, das massgebende Verfahren und die allfälligen Pflichten einer zweisprachigen Gemeindeverwaltung regeln. Diese Situation ist unbefriedigend, selbst wenn sie beispielsweise die Gemeinde Courtepin nicht daran hinderte, sich für zweisprachig zu erklären und im Alltag besonderes Augenmerk auf die Zweisprachigkeit zu legen. Auch andere Gemeinden haben pragmatische Lösungen gefunden, um der bedeutenden sprachlichen Minderheit auf ihrem Gebiet Rechnung zu tragen.

Der Staatsrat bestätigt daher, dass er bereit ist, eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten oder gegebenenfalls ein neues Gesetz auszuarbeiten, um insbesondere die Kriterien oder zumindest das Verfahren zur Festlegung der Amtssprache der Gemeinden (französisch, deutsch oder zweisprachig) sowie die Pflichten einer zweisprachigen Gemeinde im Sinne der Kantonsverfassung soweit wie möglich zu klären.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, die für die Sprachenpolitik zuständig ist, stellt bereits jetzt Überlegungen dazu an. Es braucht jedoch eine breite Debatte sowie Ressourcen und die Unterstützung zahlreicher Partner, um eine Lösung zu erzielen, die der gelebten Zweisprachigkeit förderlich ist, die verfassungsmässigen Rechte sowohl der Französischsprachigen als auch der Deutschsprachigen garantiert und den heutigen Pragmatismus in Bezug auf die Zweisprachigkeit, auf dem der harmonische und gelassene Umgang mit dem Thema im Kanton Freiburg beruht, auch weiterhin gewährleistet.

8. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Zusammenfassend nimmt der Staatsrat wie folgt zum Postulat Stellung:

- > Zunächst stellt er fest, dass die Verwaltungseinheiten, die sich zertifizieren liessen, das Verfahren nicht als zeitaufwendig empfanden. Zudem dürften aufgrund der bereits heute unternommenen Anstrengungen, vor allem im Bereich der internen und externen Kommunikation, zahlreiche Verwaltungseinheiten in der Lage sein, die Anforderungen des Forums für die Zweisprachigkeit zu erfüllen. Das Zertifizierungsverfahren wird allgemein als

bereichernde Erfahrung angesehen, sowohl aus der Sicht der Öffentlichkeit als auch und vor allem der betroffenen Angestellten. Es erlaubt, bewährte Verfahren in der Kantonsverwaltung zu ermitteln und einzuführen. Schliesslich gewährleisten die im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens vorgeschlagenen Massnahmen die institutionelle Zweisprachigkeit und könnten längerfristig auch die individuelle Zweisprachigkeit motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.

- > Er befürwortet den Vorschlag, die Verwaltungseinheiten mit einem nachweislichen Bedarf gezielt zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu erlangen. Die dafür notwendigen Budgetmittel würden ihnen zur Verfügung gestellt.
- > Er wird die Möglichkeit prüfen, eine oder einen Delegierten für Zweisprachigkeit zu bezeichnen, und ob diese Bezeichnung es erlauben würde, bewährte Verfahren zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Durchmischung auf Kantonsebene zu zentralisieren, zu organisieren und zu fördern. Die oder der kantonale Delegierte könnte zum Beispiel folgende Aufgaben wahrnehmen:
 - a) Beratung und Unterstützung der Direktionen, der Staatskanzlei und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie von deren Personal in Fragen der Zweisprachigkeit und Sensibilisierung für diese Fragen;
 - b) Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie Pflege von Kontakten mit externen Institutionen, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
 - c) Vertretung des Kantons Freiburg in Gremien, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
 - d) Koordination und Formulierung von Zielen zur Förderung der Zweisprachigkeit auf kantonomer Ebene;
 - e) Festlegung von Standards, um die Umsetzung der aus der Freiburger Kantonsverfassung abgeleiteten Rechte sicherzustellen;
 - f) regelmässige Information der Öffentlichkeit im Bereich der Zweisprachigkeit;
 - g) Mitwirkung an Gesetzgebungsarbeiten in Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit.

Eine solche Funktion würde die Zweisprachigkeit und die interkulturelle Verständigung zweifellos fördern. Sie sollte unabhängig von der Zertifizierung aller Verwaltungseinheiten des Staates eingeführt werden.

- > Gestützt auf die Empfehlungen ist er daher der Meinung, dass bei allen auf kantonomer Stufe tätigen Verwaltungseinheiten ein Anteil von 30 Prozent Kaderangestellten anzustreben ist, die die Minderheitensprache flüssend sprechen.

Er stellt fest, dass die Zweisprachigkeit von Einheiten mit dezentralen Standorten, zum Beispiel in jedem Bezirk, besondere Schwierigkeiten mit sich bringt. In gänzlich deutsch- oder französischsprachigen Bezirken ist mangels der Nachfrage an Leistungen in der Partnersprache

das Interesse der Bevölkerung oder des Personals der Einheit für die Entfaltung der Zweisprachigkeit gering. Es ist somit gerechtfertigt, dem Beherrschen der anderen Sprache bei der Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an diesen Standorten keine allzu grosse Bedeutung beizumessen.

Für solche staatlichen Einheiten würde eine Zertifizierung der gesamten Einheit somit sehr oft von einer Reform und umfangreichen Neuorganisation abhängen. Was das IAEZA betrifft, hat das Forum für die Zweisprachigkeit auf die Problematik hingewiesen. So würde die Errichtung zweisprachiger Standorte de facto zu grösseren Standorten, die sich über ein mehrsprachiges Gebiet erstrecken, mit Angestellten beider Sprachgemeinschaften führen. Dies würde zunächst jedoch in keiner Weise gegen die Beibehaltung dezentraler Schalter sprechen.

- > Schliesslich erachtet es der Staatsrat für wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates stärker für die Partnersprache zu sensibilisieren, indem das Sprachkursangebot des Kantons (Deutsch- und Französischkurse) gefördert oder weiter ausgebaut wird. Die Anerkennung und Förderung der Zweisprachigkeit sollte in die HR-Prozesse integriert werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
